

**Bollettinoadapt.it**

**ANNUARIO  
DEL LAVORO  
2014**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 35

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

## DIREZIONE

**Michele Tiraboschi** (*direttore responsabile*)

**Roberta Caragnano**

**Lilli Casano**

**Maria Giovannone**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Andrea Gatti Casati**

**Francesca Fazio**

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Francesco Nespoli**

**Martina Ori**

**Giulia Rosolen**

**Francesco Seghezzi**

**Francesca Sperotti**

 @ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

**Bollettinoadapt.it**

**ANNUARIO  
DEL LAVORO  
2014**

ISBN 978-88-98652-37-2

© 2014 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena



## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. AA.VV., **I programmi alla prova**, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. L. Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013
11. U. Buratti, **Proposte per un lavoro pubblico non burocratico**, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, **Il subappalto: un fenomeno globale**, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, **La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231**, 2013
14. F. Carinci, **Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi**, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), **Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi**, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), **La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero**, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), **I licenziamenti in Italia e Germania**, 2013
18. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2013**, 2013
19. L. Mella Méndez, **Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo**, 2014

20. F. Carinci (a cura di), **Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013**, 2014
21. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele**, 2014
22. Michele Tiraboschi (a cura di), **Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema**, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), **Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro**, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), **Apprendistato: quadro comparato e buone prassi**, 2014
25. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro**, 2014
26. Franco Carinci (a cura di), **Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014**, 2014
27. Simone Varva (a cura di), **Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento**, 2014
28. Roberta Scolastici, **Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali**, 2014
29. Michele Tiraboschi (a cura di), **Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare**, 2014
30. Franco Carinci, Gaetano Zilio Grandi (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I**, 2014
31. Emmanuele Massagli (a cura di), **Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva**, 2014
32. F. Carinci (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto II**, 2014
33. S. Stefanovichj, **La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020**, 2014
34. AA.VV., **Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna**, 2014

## INDICE

### 1.

#### ALTA FORMAZIONE, DOTTORATI, RICERCA

Lilli Casano, Michele Tiraboschi, <i>Perché in Italia non decollano i dottorati industriali? Una delle ragioni è nei criteri di accesso</i> .....	3
Fabiola Silvaggi, <i>Il PhD all'EPFL di Losanna tra tradizione e innovazione: il ruolo chiave dei servizi di placement</i> .....	9
Alfonso Balsamo, <i>La grande trasformazione della ricerca: Efesto, Atena e i ricercatori industriali</i> .....	17
Lilli Casano, <i>Imprese italiane e innovazione: considerazioni a margine dei dati ISTAT su ricerca e sviluppo in Italia</i> .....	21
Francesco Nespoli, <i>Alta formazione e ricerca: il futuro è nell'apprendistato</i> .....	26

### 2.

#### AMMORTIZZATORI SOCIALI

Silvia Spattini, <i>Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act</i> .....	31
Silvia Spattini, <i>Perché leggere la relazione della Corte dei conti sulla evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali</i> .....	37

### 3.

#### APPRENDISTATO E TIROCINI

Michele Tiraboschi, <i>Tre linee di credito per aprire le porte ai tirocini</i> .....	47
Michele Tiraboschi, <i>L'apprendistato nel rapporto di monitoraggio del Ministero del lavoro tra falsi miti e realtà</i> .....	51
Alfonso Balsamo, <i>Start up e PhD: l'impresa della ricerca</i> .....	54
Lidia Petruzzo, Antonio Stella, <i>Oltre la burocrazia dell'apprendistato: un modello di Piano Formativo semplice e veloce da scrivere</i> .....	58

Francesco Riccardi, Michele Tiraboschi, <i>Il contratto unico? Meglio l'apprendistato</i> .....	61
Andrea Simoncini, <i>Linee guida apprendistato professionalizzante: un piccolo passo nella semplificazione</i> .....	65
Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi, <i>L'apprendistato al centro del jobs act? Quello che i media non dicono</i> .....	70
Nicola Porelli, <i>Il d.l. Renzi sul lavoro "rottama" la causale per il tempo determinato; e la formazione per gli apprendisti?</i> .....	72
Michele Tiraboschi, <i>Stabilizzazione apprendisti: cosa cambia?</i> .....	77
Luigi Oliveri, <i>Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine</i> .....	79
Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato "scolastico": ecco le vere criticità e come superarle</i> .....	82
Antonio Bonardo, <i>Apprendistato professionalizzante e dl Poletti: nessun rischio se presi con l'agenzia</i> .....	84
Roberta Scolastici, Giulia Tolve, <i>La sorveglianza sanitaria nei confronti del tirocinante: focus sul caso lombardo</i> .....	86
Paolo Varesi, <i>Apprendistato: basta fare le cose "all'italiana"</i> .....	90
Andrea Lazzaroni, Cristina Zambon, <i>Apprendistato? Si può fare!</i> .....	93
Carlotta Piovesan, <i>Il sistema duale di apprendistato tedesco: il caso Audi</i> .....	97
Alfonso Balsamo, Legas Habtamu, <i>La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito</i> .....	101
Luigi Oliveri, <i>Intermediare tirocini gratuiti per le imprese? Facile</i> .....	109
Antonio Bonardo, <i>Apprendistato professionalizzante: serve un'alleanza tra Regioni e Agenzie per il lavoro</i> .....	113
Emmanuele Massagli, <i>Apprendisti tra i banchi di scuola</i> .....	115
Francesco Nespoli, <i>Un apprendistato senza garanzia</i> .....	117
Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato, diffondiamo le buone pratiche</i> .....	120
Michele Loconsole, Marco Menegotto, <i>Storia di Samuel, che a scuola era uno scansafatiche. Ma con l'apprendistato ha imparato a restaurare le cattedrali</i> .....	122
Antonio Stella, Monica Zanotto, <i>Ancl Veneto-ADAPT: come superare la burocrazia dell'apprendistato</i> .....	126
Michele Loconsole, Marco Menegotto, <i>«L'apprendistato è il migliore contratto di inserimento di un giovane nel contesto produttivo». Storia di Marco, 19 anni, fresatore</i> .....	129

Eliana Bellezza, Lilli Casano, <i>Giovani, laureati e disoccupati? Non tutti. Con il dottorato in apprendistato Silvia ha imparato un mestiere</i> .....	132
Giulia Rosolen, Monica Zanotto, <i>Il valore della formazione nell'apprendistato: la testimonianza di GPS S.p.A. nel racconto di un apprendista e del responsabile HR</i> .....	136
Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato di mestiere: l'obiettivo (mancato) della uniformità di regole</i> .....	138
Monica Zanotto, <i>Storia di Jack che iniziò in Google come apprendista. E ora ha vinto l'Oscar delle app</i> .....	145
Marco Menegotto, Umberto Buratti, <i>Apprendistato di alta formazione in somministrazione: una realtà. Intervista a Vincenzo Mattina, vice-Presidente Quanta</i> .....	148
Michele Loconsole, Marco Menegotto, <i>Ogni artigiano, prima di imparare il mestiere, è stato apprendista</i> .....	153
Emmanuele Massagli, Umberto Buratti, <i>Con dodici giorni in azienda i ragazzi non possono formarsi</i> .....	156
Alfonso Balsamo, <i>Apprendistato e PMI: il ruolo formativo delle reti d'impresa.</i>	158
Giulia Alessandri, <i>Un serpente che si morde la coda? Potenzialità e freni dell'apprendistato in Francia</i> .....	162
Simone Caroli, <i>La rivoluzione invisibile</i> .....	167
Elisabetta Favale, <i>Governo che viene, apprendistato che trovi ma l'apprendista ha smesso di apprendere già nel Sessantotto</i> .....	169

## 4.

**BILATERALITÀ, BILATERALISMO E PARTECIPAZIONE**

Marco Menegotto, <i>Fondi di solidarietà bilaterali: l'impianto normativo dopo la legge di stabilità 2014</i> .....	175
Francesco Seghezzi, <i>Produttività: se la soluzione fosse la partecipazione?</i> .....	178
Michele Tiraboschi, <i>Regole interconfederali per il rilancio della bilateralità del terziario</i> .....	182

## 5.

**CAPITALE UMANO E EMPLOYABILITY**

Elena Zini, <i>Quello che gli studenti chiedono alla Università: una finestra sulla realtà</i> .....	187
--	-----

Marcello Puorro, <i>Buoni comportamenti che creano una buona prassi: una Università nuova è possibile</i> .....	190
Sonila Daja, <i>Vi racconto la mia versione dell'alternanza</i> .....	193
Matteo Monetti, <i>Racconti da Madrid. Cosa rimane di un Erasmus, tra sfide e competenze</i> .....	196
Federica Ranucci, Eleonora Viteritti, Elena Zini, <i>Cosa spinge i lavoratori ad amare il proprio lavoro? Ferrero: una realtà aziendale basata sulla lealtà</i>	200
Alberto Cammarota, <i>Se vuoi fare il concertista...non nascere in Italia!</i> .....	203
Alberto Cammarota, <i>La forza del pensiero</i> .....	206
Eliana Bellezza, <i>Parlate con una donna e raccontate la forza che ha. Il lavoro ha bisogno anche di questo</i> .....	208
Giuliano Cazzola, <i>XII Anniversario dell'uccisione di Marco Biagi: onoriamone la memoria senza pretendere di reinterpretarlo</i> .....	211
Immacolata Di Stani, <i>L'importanza di una Costruzione sociale europea</i> .....	216
Tiziana de Virgilio, <i>Quello strano "mestiere" del musicista: in ricordo di un angelo col violino</i> .....	220
Eliana Bellezza, <i>L'ennesima occasione perduta, le università italiane alla prova del placement</i> .....	225
Sonila Daja, <i>L'alternanza e il patto di fiducia tra i giovani ed il mondo</i> .....	228
Valentina Picarelli, <i>Segreti del manager di oggi... Ricordi del manager di ieri: una "fotografia in movimento"</i> .....	230
Carlotta Piovesan, <i>La grande trasformazione del lavoro passa anche dai responsabili del personale</i> .....	233
Matteo Monetti, <i>Racconti da Federalberghi. Il valore di un tirocinio di qualità e dei luoghi formativi</i> .....	235
Eliana Bellezza, <i>Strano Paese il nostro: il caso Almalaurea e il placement universitario</i> .....	240
Lilli Casano, <i>Giovani e lavoro in Italia, attraverso l'analisi di 170 CV di studenti universitari</i> .....	244
Valerio Federici, Ugo Malferrari, Lisa Zanella, <i>Il filo conduttore dell'apprendimento: le persone</i> .....	247

6.  
**CERTIFICAZIONE**

Anna Rita Caruso, Pierluigi Rauseri, <i>ASSE.CO. al via: ma è vera asseverazione?</i> .....	251
Paolo Stern, <i>Il sistema di asseverazione dei Consulenti del lavoro: ASSE.CO.</i> ....	257
Vincenzo Sorrentino, <i>ASSE.CO. – Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro</i> .....	262
Angelo Vitale, <i>L'ASSE.CO. dopo la certificazione. Confronto tra i due istituti</i> ...	265
Gabriele Bubola, <i>La certificazione dei contratti concernenti attività da svolgersi all'interno di luoghi confinati o a rischio di inquinamento ai sensi del DPR n. 177/2011 – FAQ</i> .....	304

7.  
**COMPETENZE**

Lilli Casano, <i>Certificazione delle competenze: quale valore nell'apprendistato?</i>	315
Lilli Casano, <i>La certificazione delle competenze per le professioni non ordinistiche: prospettive e criticità</i> .....	320

8.  
**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

Giuseppe Artidoro Paglia, <i>Un accordo lungimirante per il settore del Credito cooperativo</i> .....	327
Stefano Malandrini, <i>Bergamo: un protocollo innovativo sulla competitività</i> .....	330
Umberto Antonio Castellano, <i>Contrattazione di secondo livello nel Mezzogiorno: il CCRL Pugliese dell'Area Alimentazione-Panificazione</i> .....	333
Antonio Bonardo, <i>Parti sociali: finita l'era della concertazione, inizia quella della contrattazione?</i> .....	340
Davide Mosca, Serena Santagata, <i>Mercato del lavoro e contrattazione. La posizione di Confindustria</i> .....	343
Davide Mosca, <i>L'industria alimentare riparte dall'integrativo Kraft</i> .....	346
Davide Mosca, <i>Il nuovo integrativo Campari all'insegna della flessibilità</i> .....	350
Marzia Lembati, <i>Welfare contrattuale e sistema premiante al centro del rinnovo Folletto</i> .....	354
Jolanda Esposito, <i>Contrattazione collettiva e ristrutturazioni societarie: il caso Equitalia</i> .....	357

Filippo Pignatti Morano, <i>Integrativo Prealpi: la parola d'ordine è produttività</i>	361
Valentina Picarelli, <i>Integrativo Fastweb: un accordo decisivo per il rilancio e la crescita dell'azienda</i> .....	364
Carlotta Piovesan, <i>Il rinnovo dell'integrativo Levoni: un esempio di meritocrazia</i> .....	368
Francesca Familio, <i>Alla Ontex un integrativo per gli investimenti e la produttività</i> .....	371
Roberta Monte, <i>L'integrativo iGuzzini punta agli obiettivi di business</i> .....	375
Maria De Lucia, <i>Il rinnovo dell'integrativo UNI tra flessibilità oraria e premio di risultato</i> .....	378
Simone Caroli, <i>La contrattazione aziendale nel comparto del brokeraggio assicurativo: il caso Aon</i> .....	382
Roberta Monte, <i>Reale Mutua: un integrativo all'insegna della qualità del lavoro</i> .....	386

## 9.

**DETAZZAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

Nicola Porelli, <i>Detassazione 2014: innalzamento del limite a 3.000 euro</i> .....	393
Andrea Cefis, <i>Le due "P" del nuovo integrativo Manifatture Sigaro Toscano: professionalità e produttività</i> .....	399
Daniele Grandi, <i>Alla SMA-Simply Market salari di produttività per rispondere alla crisi</i> .....	402
Serena Santagata, <i>La produttività nel settore elettrico: il caso Terna</i> .....	406

## 10.

**GIOVANI E LAVORO**

Francesca Fazio, <i>Finalmente la parola agli stagisti. Risultati dal sondaggio della Commissione europea</i> .....	411
Salvatore Corradi, <i>Natale a Londra: storie di giovani italiani</i> .....	414
Immacolata Di Stani, <i>Tutti i Giovani sono una risorsa</i> .....	416
Francesca Fazio, <i>Il caos degli incentivi per l'occupazione giovanile</i> .....	419
Andrea Gatti Casati, Giulia Tolve, <i>Se il lavoro manca giovani e flessibilità non c'entrano</i> .....	422
Emmanuele Massagli, Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani: speriamo che sia la (s)volta buona</i> .....	426



Antonio Bonardo, <i>Garanzia giovani: impossibile partire senza coinvolgere le agenzie per il lavoro</i> .....	430
Lavinia Serrani, <i>Garantía Juvenil: anche in Spagna se ne parla ancora al futuro</i> .....	432
Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani: la Sicilia in alto mare (intervista a Angelo Vitale)</i> .....	435
Paolo Cucinotta, Valentina Picarelli, <i>Youth Guarantee: un'opportunità anche per i manager</i> .....	441
Flavia Pasquini, <i>Cosa una alluvione insegna sul lavoro (dei giovani, ai giovani, ma non solo...)</i> .....	445
Giulia Rosolen, Lidia Petruzzo, <i>Giovani, quando l'Europa è una Garanzia</i> .....	449
Alfonso Balsamo, <i>La "Terza Missione" dell'Università: una via contro la disoccupazione giovanile?</i> .....	457
Alfonso Balsamo, <i>Garanzia Giovani: il ruolo delle rappresentanze datoriali</i> .....	461
Luigi Oliveri, <i>#lavoro il #flop attesissimo del bonus #giovani preludio al flop di #Poletti e della #Garanzia-Giovani</i> .....	464
Andrea Gatti Casati, Francesco Nespoli, <i>Con l'estate crescono i lavori stagionali. E dopo?</i> .....	466
Francesco Seghezzi, <i>La raccomandazione Ue "dimenticata" dall'Italia</i> .....	469
Lavinia Serrani, <i>Al via la Garanzia Giovani in Spagna con nuovi incentivi per le imprese</i> .....	472
Giulia Rosolen, <i>La Garanzia Giovani in Veneto. Prime osservazioni sullo stato di attuazione</i> .....	475
Antonio Bonardo, <i>Garanzia giovani: guardiamo al positivo che c'è e su quello costruiamo!</i> .....	487
Umberto Buratti, <i>La Garanzia Giovani in Lombardia. A tu per tu con l'Assessore Valentina Aprea</i> .....	490
Alessia Santopaolo, <i>Impresa sociale? GIA' - Giovani Imprenditoria Innovazione</i> .....	495
Giulia Rosolen, <i>La Garanzia Giovani in Veneto. A tu per tu con l'Assessore Elena Donazzan</i> .....	498
Umberto Buratti, Carmen Di Stani, <i>Garanzia Giovani: prima analisi delle (poche) offerte di lavoro e tirocinio sul portale del Ministero</i> .....	504
Flavia Presti, <i>Servizio civile: un canale concreto per non sprecare Garanzia Giovani</i> .....	509
Giulia Rosolen, <i>La Garanzia Giovani e il ruolo delle Agenzie per il lavoro. A tu per tu con il Presidente di Assolavoro, Luigi Brugnaro</i> .....	514

Giulia Rosolen, <i>#GaranziaGiovani: il tempo delle promesse è scaduto</i> .....	520
Dario Pandolfo, Giulia Rosolen, <i>La vera “garanzia” è la “partecipazione sociale”. Il punto di vista di Howard Williamson</i> .....	523
Umberto Buratti, Carmen di Stani, Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani: analisi ADAPT delle offerte di lavoro e tirocinio sul portale del Ministero</i> .....	528
Luigi Oliveri, <i>Quale valore aggiunto per la Garanzia Giovani?</i> .....	533
Umberto Buratti, Carmen di Stani, Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani: serve davvero il portale nazionale?</i> .....	538
Michele Tiraboschi, <i>Il Jobs Act, i giovani e il lavoro: quando una garanzia (giovani) vale più di un (articolo) 18</i> .....	543
Umberto Buratti, <i>Garanzia Giovani: al via il bonus per le assunzioni, ma non per tutti</i> .....	546
Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi, <i>Bonus Letta e il fallimento di Garanzia Giovani</i> .....	551
Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani. A tu per tu con Rosario Rasizza, AD Openjobmetis e Presidente Assosomm</i> .....	554
Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani e risultati: enough with games!</i> .....	559
Mariasole Barbato, <i>Garanzia giovani, storie dal sondaggio</i> .....	567
Michele Tiraboschi, <i>Il Jobs Act alla prova di Garanzia Giovani</i> .....	569
Luigi Oliveri, <i>Garanzia Giovani: il flop anche del premio a risultato e del bonus occupazionale</i> .....	572
Emmanuele Massagli, <i>Abbandono scolastico in Italia: tra lavoro minorile e disoccupazione giovanile</i> .....	576

## 11.

**ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

Lidia Petruzzo, Antonio Stella, <i>La rivoluzione del Jobs Act sull'apprendistato: inserimento occupazione senza progetto formativo</i> .....	581
Umberto Buratti, <i>Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità</i> .....	584
Michele Tiraboschi, <i>Direzione giusta. Contenuti, tempi e metodo sbagliati. Prime note sulla riforma dell'apprendistato</i> .....	588
Michele Tiraboschi, <i>I giovani hanno bisogno di Maestri</i> .....	593
Michele Tiraboschi, <i>Il dovere della memoria per i nostri giovani e per i nostri studenti</i> .....	595

Lilli Casano, <i>La riforma della formazione professionale in Sicilia: tutto cambia per restare uguale?</i> .....	600
Lucia Fara Cozzoli, <i>Serious Games: apprendere in modo alternativo</i> .....	611
Lilli Casano, <i>Reti territoriali per l'apprendimento permanente: emanate le Linee strategiche di intervento</i> .....	614
Giuseppe Bertagna, <i>La buona scuola di Renzi tra i paradossi di Zenone e di Antistene</i> .....	619
Francesco Giubileo, <i>Orientamento professionale, che fare?</i> .....	625
Alfonso Balsamo, <i>“Fondata sul lavoro”: la buona scuola tra slogan, realtà e policy europee</i> .....	631
Lilli Casano, <i>Istruzione e formazione, ovvero il tassello mancante della grande trasformazione del lavoro</i> .....	635
Michele Loconsole, Marco Menegotto, <i>Erica prima studiava e un po' lavorava. Grazie all'apprendistato, oggi si occupa della formazione di 5 mila dipendenti</i> .....	639
Emmanuele Massagli, <i>I giovani disoccupati chiedono una “Buona Scuola” (che manca)</i> .....	642
Giulia Alessandri, <i>Volete la “Buona Scuola”? Allora state ad ascoltare chi fa l'alternanza</i> .....	645
Simone Caroli, <i>Alternanza tra scuola e lavoro già in atto, ma ancora non si fa sistema</i> .....	648
Simone Caroli, <i>Armonia e formazione per l'economia della conoscenza</i> .....	651
Emanuele Dagnino, <i>Il contributo delle Università alla grande trasformazione del lavoro</i> .....	653

## 12.

**LAVORO 2.0 E COMMUNICATION TECHNOLOGY**

Andrea Cefis, Carlotta Piovesan, <i>Il social recruiting tra privacy e dati sensibili</i> . ..	657
Francesca Sperotti, <i>Le “tre” trasformazioni del luogo di lavoro</i> .....	662
Pietro Manzella, Martina Ori, <i>L'evoluzione concettuale del termine “adaptability”</i> .....	668
Francesca Sperotti, <i>Lavoro agile: alcuni ostacoli da superare</i> .....	672
Maria Tuttobene, <i>La difficile convivenza tra società dell'informatica e art. 4 dello Statuto dei Lavoratori</i> .....	677
Cristina Inversi, <i>Semplificare il lavoro: una questione di metodo, meglio se 2.0.</i> ..	680

Francesca Sperotti, <i>Dilemma occupazionale nell'era della terza rivoluzione industriale</i> .....	680
Giovanna Carosielli, Fabiola Silvaggi, <i>Le competenze digitali nel mondo del lavoro</i> .....	687
Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi, <i>Il congresso CGIL e quei lavoratori invisibili</i> .....	693
Isabella Oddo, <i>BYOD: la nuova frontiera del lavoro "mobile"</i> .....	696
Andrea Cefis, Fabiola Silvaggi, <i>L'evoluzione del colloquio di lavoro nell'era 2.0: dalle videoconferenze ai Google Glass</i> .....	701
Andrea Gatti Casati, <i>Rethink the way we work</i> .....	707
Francesca Brudaglio, <i>Ridisegnare il mondo del lavoro: intraprendere il viaggio verso il 2022</i> .....	711
Francesco Seghezzi, <i>La nuova grande trasformazione del lavoro: alla ricerca di una identità del lavoro che cambia</i> .....	717
Simone Caroli, <i>La nuova geografia globale del lavoro nella manifattura</i> .....	720
Francesco Nespoli, <i>La strategia comunicativa degli attori politici e sindacali nella Grande Trasformazione del Lavoro</i> .....	725
Emanuele Dagnino, <i>Quando domanda e offerta si incontrano on-line. Ecco il futuro dell'e-recruitment</i> .....	729
Francesco Seghezzi, <i>Arese Lucini (Uber Italia): «Flessibilità e tecnologia, nelle regole del lavoro non vedo questo mondo»</i> .....	733
Dario Pandolfo, <i>Adattabilità e formazione: le chiavi di volta nel mercato del lavoro digitale</i> .....	736
Emanuele Dagnino, <i>Social recruiting: una novità da perfezionare</i> .....	737
Francesco Seghezzi, <i>Quale progresso per quale (idea di) lavoro</i> .....	740
Andrea Gatti Casati, <i>In viaggio verso il 2030 – Parte I: nuovi sviluppi digitali</i> ...	741
Silvia Spattini, <i>In viaggio verso il 2030 – Parte II: il lavoro del futuro</i> .....	743
Lilli Casano, <i>In viaggio verso il 2030 – Parte III: nuove competenze per nuovi bisogni sociali</i> .....	745
Gianluca Meloni, <i>Sistema informativo del lavoro: le innovazioni proposte nel Jobs Act</i> .....	747

## 13.

**LAVORO PUBBLICO**

Umberto Buratti, <i>Pubblica amministrazione allo specchio: i dati della Ragioneria generale dello Stato</i> .....	755
Fabiola Silvaggi, <i>ICT e Risorse umane: verso un ruolo strategico dell'e-HRM nelle PA?</i> .....	759
Giuliano Cazzola, <i>Riforma della pubblica amministrazione: stiamo a pettinare le bambole?</i> .....	765
Cristina Galbiati, <i>66, 89 e 90: i primi numeri del rilancio amministrativo</i> .....	768
Umberto Buratti, <i>PA: per la vera riforma bisogna attendere il secondo tempo</i> ...	772
Marco Menegotto, <i>Pubblico impiego: altri tagli in arrivo nella Legge di stabilità oggi in aula alla Camera</i> .....	775
Alfonso Balsamo, <i>Corte UE "boccia" l'Italia: la vera lezione che non abbiamo imparato</i> .....	778
Giuliano Cazzola, <i>Circolare Madia: lo slalom del giovanilismo applicato</i> .....	782
Marco Menegotto, <i>PA: la mobilitazione passa dalla piazza ai tribunali</i> .....	785

## 14.

**LAVORO TRAMITE AGENZIA**

Antonio Bonardo, <i>Verso il Jobs Act: le proposte per valorizzare le Agenzie per il lavoro</i> .....	791
Marco Ceresa, <i>Il nuovo Contratto collettivo delle Agenzie per il lavoro fra rafforzamento delle tutele ed innovazione</i> .....	793
Maria Azzurra Tranfaglia, <i>SOSomministrazione: ultime dalla giurisprudenza</i> ....	796
Michele Tiraboschi, <i>Somministrazione di lavoro: verso una prospettiva di flexicurity?</i> .....	799
Antonio Bonardo, <i>Somministrazione: un programma per la legge delega</i> .....	801
Silvia Spattini, <i>Somministrazione illecita e cooperative spurie</i> .....	804
Antonio Bonardo, <i>La riforma dei servizi per il lavoro: evitiamo di buttare il bambino con l'acqua sporca!</i> .....	808
Monica Lodi, <i>Agenzie per il lavoro: più che un'eresia, un mistero</i> .....	810
Antonio Bonardo, <i>Il modello di riferimento per l'agenzia nazionale per l'occupazione è quello della Lombardia</i> .....	813
Giovanna Carosielli, <i>Ministero del lavoro: nessuna massimizzazione per somministrazione e distacco irregolari</i> .....	816

## 15.

**LICENZIAMENTI**

Mariella Mainolfi, <i>Dirigenti pubblici: la licenziabilità c'è, la chiave è il merito.</i>	821
Valentina Picarelli, <i>I dirigenti hanno gli stessi diritti degli altri lavoratori in sede di licenziamento collettivo: così si pronuncia la Corte di Giustizia europea</i> .....	824
Golo Weidmann, Rosita Zucaro, <i>Il licenziamento "economico" di un lavoratore in somministrazione. Analisi di un caso giurisprudenziale tedesco</i> .....	827
Giuliano Cazzola, <i>Lavoro: quando la razionalità fa a pugni con la ragionevolezza</i> .....	830
Golo Weidmann, Rosita Zucaro, <i>Videosorveglianza e licenziamenti in Germania. Analisi di un caso giurisprudenziale</i> .....	833
Giuliano Cazzola, <i>Jobs act n. 2 e articolo 18: il gioco delle tre carte</i> .....	837
Francesco Nespoli, <i>Articolo 18, tanto rumore per nulla</i> .....	840
Giuliano Cazzola, <i>Gli effetti della legge Fornero sui licenziamenti per giustificato motivo oggettivo</i> .....	843
Giuliano Cazzola, <i>La disciplina del licenziamento nella vita reale</i> .....	846
Michele Tiraboschi, <i>Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione? A proposito della vecchia battaglia per il superamento dell'art. 18</i> .....	849
Francesco Seghezzi, <i>Articolo 18: un Totem anche per colpa di chi ne ha abusato</i> .....	852
Michele Tiraboschi, Paolo Tomassetti, <i>Licenziamenti e articolo 18, ecco le regole in Germania, Francia, Spagna e Usa</i> .....	855
Francesco Nespoli, <i>Renzi e l'articolo 18: dal superamento alla reintegra</i> .....	860
Giuliano Cazzola, <i>Articolo 18, perché il trionfalismo di Renzi è fatuo</i> .....	863
Gabriele Gamberini, <i>La vera partita si gioca sulle tutele accordate ai tagli giudicati illegittimi</i> .....	867
Michele Tiraboschi, <i>Karl Marx, il Jobs Act e le modifiche all'articolo 18</i> .....	869
Valentina Picarelli, <i>Anche i dirigenti nella procedura dei licenziamenti collettivi</i> .....	871

## 16.

**MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**

Antonio Bonardo, <i>Lavoro, cosa aspettarci nel 2014?</i> .....	877
Giuliano Cazzola, <i>Job Act: nulla di nuovo sotto il sole</i> .....	880
Carmine Santoro, <i>La subordinazione come “doppia alienità” del lavoratore</i> .....	883
Silvia Spattini, <i>Jobs Act: l’ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro</i> .....	886
Michele Tiraboschi, <i>Job Act, la direzione è quella giusta. Ora ragioniamo con spirito costruttivo e senza pregiudizi</i> .....	888
Emmanuele Massagli, Flavia Pasquini, Silvia Spattini, <i>Jobs Act: il primo merito è il cambio di metodo</i> .....	891
Francesco Nespoli, <i>Qui, Quo, Qua, il manuale delle giovani Marmotte e il Jobs Act di Renzi</i> .....	894
Giuliano Cazzola, <i>Job Act tra il dire e il fare</i> .....	898
Giuliano Cazzola, <i>Job Act: chi l’ha visto?</i> .....	901
Giuliano Cazzola, <i>Legge Fornero: il monitoraggio conferma i problemi</i> .....	905
Gianluca Meloni, <i>Jobs Act: appunti sulla proposta di Agenzia Federale Unica</i> ..	909
Giuliano Cazzola, <i>Matteo Renzi: oltre il giardino?</i> .....	915
Giuliano Cazzola, <i>Jobs act: una notte in cui tutte le vacche sono nere</i> .....	919
Pietro Ichino, Michele Tiraboschi, <i>Il Codice semplificato del lavoro: si può fare subito e noi siamo pronti</i> .....	923
David Trotti, <i>Il lavoro, i lavoratori e le imprese verso il futuro che verrà: essere un organismo sociale</i> .....	926
Gabriele Gamberini, <i>L’officina del gruppo di lavoro sulla semplificazione: un commento dall’interno</i> .....	929
Davide Costa, <i>La suggestione del contratto unico e l’esigenza di una flessibilità razionale</i> .....	934
Gianluca Meloni, <i>Il dibattito sul “contratto unico di lavoro”, tra mito e realtà</i> ..	937
Michele Tiraboschi, <i>Alla fine di tutto noi siamo le nostre scelte, anche sul mercato del lavoro. Prime note di commento alle misure sul lavoro varate dal Governo Renzi</i> .....	949
Gabriele Gamberini, Flavia Pasquini, <i>...e vada per il riordino delle forme contrattuali, ça va sans dire!</i> .....	953
Michele Tiraboschi, <i>Il “nuovo” contratto a termine ovvero la mancata riforma dell’articolo 18 e del “contratto unico” a tempo indeterminato</i> .....	958
Maria Giovannone, <i>Il contratto a termine nuovamente riformato</i> .....	960

Giuliano Cazzola, <i>Il Jobs Act alla prova del fuoco alla Camera: salvate il soldato Poletti</i> .....	964
Silvia Spattini, <i>Così germoglia il seme lasciato da Marco Biagi</i> .....	967
Giancarlo Bergamo, <i>“La (S)volta Buona” ...verso la vera riforma del mercato del lavoro?</i> .....	969
Giuliano Cazzola, <i>Compagno Poletti, facci sognare!</i> .....	972
Amedeo Tea, <i>Dall’american Jobs Act al Jobs Act “all’italiana”: evidenza sulle diverse “visioni” del mercato del lavoro</i> .....	975
Giuliano Cazzola, <i>Jobs act: all’insegna di una diversa visione dei rapporti sociali</i> .....	984
Gianluca Meloni, <i>Agenzia federale unica, il rischio di intraprendere una strada sbagliata</i> .....	987
Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi, <i>Jobs Act: come cambia il diritto sanzionatorio del lavoro</i> .....	991
Giuliano Cazzola, <i>Lavoro a termine: la parola ai dati</i> .....	993
Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi, <i>Il decreto Poletti alla prova del parlamento: la posizione delle parti sociali e l’opinione degli esperti</i> .....	995
Nicola Porelli, <i>L’Inps invia un messaggio agli operatori in attesa della conversione del d.l. Renzi sul lavoro</i> .....	1001
Giuliano Cazzola, <i>Non sarà la Costituzione più bella, ma almeno non prendiamola a calci</i> .....	1005
Emmanuele Massagli, Francesco Seghezzi, Silvia Spattini, <i>Il Primo maggio delle celebrazioni e del lavoro che non c’è</i> .....	1009
Francesco Seghezzi, <i>Decreto Poletti, il compromesso al ribasso in attesa del Codice Semplificato</i> .....	1013
Francesco Seghezzi, <i>Come può cambiare il mercato del lavoro</i> .....	1016
Paolo Tomassetti, <i>Mercato del lavoro, ecco i punti deboli dell’Italia. Parola d’Europa</i> .....	1018
Gianluca Meloni, <i>La proposta di agenzia unica per le ispezioni del Ministro Poletti: semplificazione o semplicismo?</i> .....	1021
Giuliano Cazzola, <i>Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti: cronache di una morte annunciata</i> .....	1024
Giovanna Carosielli, <i>La determinabilità minima della prestazione nel contratto a progetto: una questione aperta</i> .....	1028
Giovanna Carosielli, Carmine Santoro, <i>La pronuncia di illegittimità costituzionale delle sanzioni sull’orario di lavoro: i chiarimenti ministeriali</i> .....	1031



Giuliano Cazzola, <i>Jobs Act: un addio senza rimpianti</i> .....	1035
Gabriele Gamberini, <i>Jobs Act Parte II: il riordino delle forme contrattuali</i> .....	1038
Michele Tiraboschi, <i>#Germania: un modello per il #lavoro?</i> .....	1040
Silvia Spattini, <i>Il segreto della Germania sta nelle riforme approvate dieci anni fa</i> .....	1042
Tiziano Barone, <i>La riforma sul lavoro è urgente per lo sviluppo del nostro Paese</i> .....	1044
Emmanuele Massagli, <i>Con la (vera) riforma può finire un'epoca</i> .....	1048
Francesco Seghezzi, <i>Jobs Act: il Novecento che avanza</i> .....	1051
Giancarlo Bergamo, <i>Il contratto a tutele crescenti: un'opportunità da cogliere..</i>	1053
Giuliano Cazzola, <i>Il Rapporto del Cnel sul mercato del lavoro 2013-2014: la conferma di un difficile percorso</i> .....	1056
Giuliano Cazzola, <i>La salita del Jobs act Poletti 2.0 dopo il tornante del Senato</i> .	1059
Giuliano Cazzola, <i>Chi ha vinto ha perso, chi ha perso ha vinto</i> .....	1065
Francesco Seghezzi, <i>Jobs Act e articolo 18, tutte le domande ancora senza risposta</i> .....	1068
Francesco Nespoli, <i>Jobs Act, la questione mediatica che non valeva una fiducia</i>	1071
Alessandro Bonzio, Emmanuele Massagli, <i>Jobs Act e busta paga europea</i> .....	1074
Francesco Seghezzi, <i>Sacconi: «rimuoveremo la discrezionalità del giudice anche per i contratti già esistenti»</i> .....	1077
Giuliano Cazzola, <i>Il lavoro divide le due sinistre</i> .....	1081
Giuliano Cazzola, <i>Jobs Act 2.0. I dolori del giovane Werther (Renzi)</i> .....	1085
Amedeo Tea, <i>Prime riflessioni sulle principali misure in tema di lavoro previste nella legge di stabilità 2015</i> .....	1089
Giuliano Cazzola, <i>Jobs Act Poletti 2.0: eppur si muove</i> .....	1095
Giuliano Cazzola, <i>Jobs act Poletti 2.0: la svolta c'è</i> .....	1098
Francesco Seghezzi, <i>Occupazione, ecco i veri numeri del disastro italiano</i> .....	1101
Emmanuele Massagli, <i>Jobs Act la madre di tutte le riforme</i> .....	1104
Luigi Oliveri, <i>Lavoro, Istat. Un po' di luce vera sulle rilevazioni su occupati e disoccupati</i> .....	1110
Giovanna Carosielli, Paolo Tomassetti, <i>La (limitata) derogabilità del ricorso al contratto a termine nell'interpretazione ministeriale</i> .....	1114
Ilaria Armaroli, <i>L'ILO fa il benchmark sull'andamento dei salari nel mondo</i> .....	1118
Emmanuele Massagli, <i>Finalmente l'occasione per riscrivere le regole</i> .....	1123

Giuseppe Pellacani, <i>Tra le pieghe del Jobs Act: l'importanza delle cose non dette</i> .....	1125
Giovanna Carosielli, <i>Retromarcia inattesa. Resta il tetto del 20% sui nuovi contratti a termine</i> .....	1128
Carmine Santoro, <i>La riforma delle sanzioni nel Jobs Act in ottica semplificatoria e acceleratoria</i> .....	1130

## 17.

**PARI OPPORTUNITÀ**

Roberta Caragnano, <i>Donne e lavoro: una strada in salita</i> .....	1135
Lella Golfo, <i>Donne ad alta quota, in politica, in economia</i> .....	1138
Rosita Zucaro, <i>Le quote rosa: “azioni positive” per la crescita economica e sociale</i> .....	1141
Serena Santagata, <i>Donne e politica: una democrazia a metà?</i> .....	1144

## 18.

**PAROLE DEL LAVORO**

Pietro Manzella, <i>La nota del traduttore: i contratti di solidarietà in lingua inglese</i> .....	1151
Pietro Manzella, <i>Tradurre il benessere dei lavoratori: il welfare aziendale</i> .....	1154
Paolo Tomassetti, <i>La nozione di concession bargaining</i> .....	1156
Martina Ori, <i>Self-employment, lavoro autonomo e autoimpiego</i> .....	1159
Martina Ori, Michele Tiraboschi, <i>La nozione di “dottorato industriale” in Italia</i> .....	1162
Carmine Santoro, <i>L'estensione della nozione di “subordinazione” europea e comparata</i> .....	1166
Carmine Santoro, <i>La nozione di parasubordinazione in ottica comparata</i> .....	1170
Alessandra Innessi, <i>La Youth Guarantee o Garanzia Giovani</i> .....	1174
Marco Menegotto, <i>Internship vs. employment: l'ostilità delle parole</i> .....	1177
Gaia Gioli, <i>Minijobs: una forma di precariato in Germania</i> .....	1179
Giovanni Alessio Tala, <i>Per distinguere l'autonomia dalla subordinazione</i> .....	1182
Carmine Santoro, <i>L'evoluzione del concetto di “sanzione” nell'ispezione del lavoro comparata</i> .....	1186

Lilli Casano, Carmen Di Stani, Lidia Petruzzo, Giulia Rosolen, <i>Garanzia Giovani: il coraggio che manca</i> .....	1189
Elena Rueda, <i>La noción de prácticas profesionales y pasantías en América Latina</i> .....	1210
Golo Weidmann, Rosita Zucaro, <i>Il licenziamento “economico”: l’analisi del corrispettivo tedesco</i> .....	1213
Francesco Nespoli, Martina Ori, <i>L’evoluzione della nozione di “Aprendizaje” in Spagna</i> .....	1216
Alessandra Innessi, <i>La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale</i> .....	1219
Golo Weidmann, Rosita Zucaro, <i>Il licenziamento per giusta causa in Germania: Kündigung aus wichtigem Grund</i> .....	1223

## 19.

**POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI**

Luigi Oliveri, <i>#lavoro. Le vere responsabilità nelle difficoltà a reperirlo – quali rimedi?</i> .....	1227
Anna Rita Caruso, <i>Art. 14 del d.l. n. 145/2013: aumentano le sanzioni per contrastare il sommerso</i> .....	1234
Nicola Porelli, <i>Il d.l. “Destinazione Italia” aumenta le sanzioni dal 30% (lavoro nero) al 1000% (violazioni orario di lavoro)</i> .....	1238
Carmine Santoro, <i>Il valore probatorio dei verbali ispettivi</i> .....	1245
Roberta Caragnano, <i>Un Protocollo sulle politiche attive per ripartire e uscire dalla crisi</i> .....	1249
Daniela Del Duca, <i>Senza lavoro nessun futuro</i> .....	1253
Michele Tiraboschi, <i>Il futuro del lavoro passa dalle città. A proposito del caso Bergamo</i> .....	1256
Silvia Spattini, Francesco Riccardi, <i>Il Jobs Act alla tedesca punta su salario minimo e contratti</i> .....	1259
Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei, <i>Il nuovo Codice di comportamento per gli Ispettori del lavoro</i> .....	1263
Matteo Mazzon, <i>Minijob alla tedesca: facciamo un po’ di chiarezza</i> .....	1276
Carmine Santoro, <i>Il Parlamento UE promuove le ispezioni</i> .....	1285
Antonio Bonardo, <i>Expo Milano 2015: che fare per il lavoro?</i> .....	1289
Michele Tiraboschi, <i>Non solo la riforma del lavoro, da ripensare è anche l’attività ispettiva e di vigilanza</i> .....	1291

Silvia Spattini, <i>Incontro domanda e offerta di lavoro tra canali informali e social recruiting</i> .....	1295
Gianluca Meloni, <i>L'attuazione e la gestione dei Servizi pubblici per l'impiego: lo strano caso della Sardegna</i> .....	1297
Giovanna Carosielli, <i>La conversione del d.l. "Destinazione Italia" e l'aumento delle sanzioni amministrative: dove stiamo andando?</i> .....	1303
Vincenzo Sorrentino, <i>Linee guida codice di comportamento personale ispettivo</i>	1306
Alessio Amorelli, <i>Spagna, un modello da seguire?</i> .....	1313
Pierluigi Rausei, <i>Troppi e facili j'accuse sull'ispezione del lavoro, ma assente la rete sociale delle garanzie difensive</i> .....	1317
Michele Tiraboschi, <i>Forze Armate: quale ricollocazione nel mercato del lavoro dei volontari?</i> .....	1323
Luigi Oliveri, <i>Incontro domanda/offerta: come incentivare le aziende a rendere pubbliche le vacancies</i> .....	1325
Giovanna Carosielli, <i>Le sanzioni amministrative in materia di lavoro: i chiarimenti ministeriali</i> .....	1329
Carmine Santoro, <i>Le nuove sanzioni nell'interpretazione del Ministero</i> .....	1332
Cristina Guelfi, <i>L'autonomia funzionale del ramo d'azienda: il caso Deutsche Bank e le due diverse decisioni del Tribunale di Milano</i> .....	1336
Nicola Porelli, <i>Il Decreto "Destinazione Italia" sugli incentivi: "saldi di fine stagione" sulle sanzioni per le violazioni sull'orario di lavoro (raddoppiate anziché decuplicate)</i> .....	1340
Antonio M. Orazi, <i>La crisi del (diritto del) lavoro</i> .....	1346
Dario Messineo, <i>La semplificazione del contenzioso avverso i verbali ispettivi</i> ...	1349
Carmine Santoro, <i>Una proposta per il lavoro protetto</i> .....	1354
Immacolata Di Stani, <i>L'interpretazione della Corte di Giustizia sulla qualificazione del ramo di azienda induce ad una parziale riscrittura dell'art. 2112 del c.c.</i> .....	1359
Nicola Porelli, <i>L'Inps detta le regole per usufruire del beneficio sostitutivo alla "piccola mobilità" per l'anno 2013</i> .....	1363
Giulia Tolve, <i>Decreto legge n. 34/2014: le incoerenze della normativa sul contratto a termine</i> .....	1372
Elena De Gregorio, <i>La vigilanza sul sistema cooperativo elemento di forza e sostegno delle moderne elaborazioni sul fenomeno della cooperazione</i> .....	1376
Tiziano Barone, <i>Le insidie della Jobs Act di Matteo Renzi: modifiche contrattuali e politiche attive</i> .....	1381
Angelo Vitale, <i>Nuovi adempimenti (per un nobile fine) e nuove incertezze</i> .....	1385

Nicola Porelli, <i>Il lavoro e il welfare nel Documento di economia e finanza 2014</i>	1396
Giuliano Cazzola, <i>Il decreto n. 34/2014: arsenico e vecchi merletti</i> .....	1414
Amedeo Tea, <i>Il decreto legislativo n. 39/2014: impiego dei minori solo con il certificato penale</i> .....	1418
Giuliano Cazzola, <i>Costituzione: perché non modificare la Prima Parte?</i> .....	1423
Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei, Carmine Santoro, <i>8 maggio 2014: prima manifestazione nazionale degli ispettori del lavoro</i> .....	1429
Nicola Porelli, <i>Il Bonus Renzi diventa operativo e “scade” il 31 dicembre 2014. Leggere attentamente le avvertenze prima dell’uso!</i> .....	1433
Rosita Zucaro, <i>Genitorialità e lavoro. Primo commento all’ultimo rapporto ILO sul tema</i> .....	1441
Michele Tiraboschi, <i>Lavoro e tumori: quali tutele?</i> .....	1446
Francesco De Lorenzo, <i>Lavorare durante e dopo il cancro: una risorsa per l’impresa e per il lavoratore</i> .....	1449
Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei, Carmine Santoro, <i>La Consulta con sentenza n. 153/2014 boccia le sanzioni sulle violazioni dei riposi per le sanzioni in vigore da agosto 2004 a giugno 2008</i> .....	1452
Carmine Santoro, <i>Cessione di ramo d’azienda: la Cassazione insiste sulla preesistenza</i> .....	1457
Giuliano Cazzola, <i>Il Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie 2014: quando le statistiche danno una mano alle politiche del lavoro</i> .....	1460
Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei, Carmine Santoro, <i>Verso un’Agenzia unica per le ispezioni?</i> .....	1463
Giulia Alessandri, Roberta Monte, <i>La domanda dell’assegno per il nucleo familiare erogato dal datore di lavoro: periodo luglio 2014-giugno 2015...</i>	1468
Silvia Spattini, <i>Germania: le perplessità sul salario minimo</i> .....	1473
Michele Tiraboschi, <i>Over 50, non basta il bonus assunzioni</i> .....	1477
Francesco Giubileo, Giampaolo Montaletti, <i>Prime considerazioni sulla Dote Unica del Lavoro</i> .....	1480
Antonio Bonardo, <i>Contratto di ricollocazione: una rondine che fa primavera?..</i>	1487
Carmine Santoro, <i>Conseguenze sanzionatorie per omessa concessione dei permessi per allattamento</i> .....	1489
Davide Mosca, <i>Il salario minimo legale tra Europa e (forse) Italia</i> .....	1493
Matteo Ariano, <i>Agenzia Unica Ispettiva: una proposta di riforma</i> .....	1496
Francesco Geria, <i>Semplificazioni: 10 proposte per lavorare meglio</i> .....	1502

Nicola Porelli, <i>I “nuovi” ammortizzatori sociali in deroga: primi orientamenti applicativi nella Regione Veneto</i> .....	1511
Mario Saverio Di Martiis, Luciano Esposito, <i>Attuazione del welfare in Italia, l’ultima moda: le agenzie!</i> .....	1514
Giulia Alessandri, Roberta Monte, <i>Esuberi aziendali: cosa si intende e come gestirli</i> .....	1518
Giovanna Carosielli, <i>L’obbligazione in solido e le prestazioni transnazionali di servizi</i> .....	1524
Andrea Chiriatti, <i>In Lombardia le politiche attive funzionano</i> .....	1529
Giovanna Carosielli, Carmine Santoro, <i>La condanna di Ryanair tra deroghe al diritto comunitario e pratiche elusive della normativa inderogabile</i> .....	1531
Michele Riondino, <i>Un quarto di secolo</i> .....	1536
Mariachiara Boldrini, <i>Lo scuolabus color del cielo</i> .....	1540
Giovanna Carosielli, Carmine Santoro, <i>Il lavoro minorile e l’attività ispettiva</i> ....	1543
Andrea Asnaghi, Giulia Tolve, <i>Appalti: la responsabilità solidale fiscale dopo il c.d. decreto semplificazioni fiscali</i> .....	1549

## 20.

**PREVIDENZA**

Giulia Alessandri, <i>L’evoluzione delle pensioni. Quali prospettive per le donne?</i>	1555
Giuliano Cazzola, <i>Salvate il soldato Mastrapasqua</i> .....	1562
Giuliano Cazzola, <i>Inps e Mastrapasqua: guai a strumentalizzare persino le pensioni degli italiani</i> .....	1567
Giuliano Cazzola, <i>C’è un giudice anche a Bergamo</i> .....	1572
Pierluigi Rausei, <i>Una delega per semplificare e Durc smaterializzato</i> .....	1578
Vincenzo Sorrentino, <i>Nuova Gestione del “DURC interno”</i> .....	1585
Giuliano Cazzola, <i>Che cosa insegna la Germania</i> .....	1587
Silvia Spattini, <i>In Germania pensione a 63 anni</i> .....	1590
Giuliano Cazzola, <i>Pensioni: salvate il soldato Fornero</i> .....	1592
Luisa Tadini, <i>Riforma pensionistica tedesca: una questione di generational fairness</i> .....	1595
Giuliano Cazzola, <i>Dimenticare Fornero?</i> .....	1598
Giuliano Cazzola, <i>Pensioni: tornano per la sesta volta gli esodati</i> .....	1601

Carmen Di Stani, <i>La continuità tra presente e passato nella circolare INPS n. 79 del 2014</i> .....	1604
Giulia Alessandri, Roberta Monte, <i>La gestione della previdenza complementare. Il TFR e il ruolo del datore di lavoro</i> .....	1607
Giuliano Cazzola, <i>Che fine ha fatto la tutela previdenziale dei lavori usuranti?</i> .	1613
Andrea Asnaghi, <i>Consulenti del Lavoro: il protocollo siglato a Milano per l'asseverazione</i> .....	1618
Giuliano Cazzola, <i>Fondi pensione: non si ammazzano così anche i cavalli?</i> .....	1630
Luisa Tadini, <i>Nasce "Perseo Sirio", il fondo pensione per i dipendenti della PA e della Sanità</i> .....	1633
Giuliano Cazzola, <i>Pensioni: quando i difetti stanno nel dna del sistema</i> .....	1637
Nicola Salerno, <i>I perché di Odep (Osservatorio di Diritto e Economia della Previdenza)</i> .....	1642

## 21.

**PROFESSIONI**

Andrea Asnaghi, <i>I consulenti lombardi e il mercato del lavoro: proposte di riforma</i> .....	1647
Alessandro Bonzio, Emmanuele Massagli, <i>Una collaborazione coerente, autorevole e indipendente</i> .....	1654
Alessandro Visparelli, <i>ENPACL – La situazione in Veneto</i> .....	1656
Paola Diana Onder, <i>Quali scenari si prospettano per la figura del Consulente del Lavoro nel prossimo futuro?</i> .....	1659
Valentina Picarelli, <i>Nuove forme manageriali: i manager si reinventano e "cambiano pelle"</i> .....	1662

## 22.

**RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ**

Maurizio Del Conte, <i>Sulla rappresentanza sindacati e imprese decidano da soli</i> 1669	1669
Andrea Chiriatti, Filippo Pignatti Morano, <i>Testo Unico sulla Rappresentanza: regole condivise come occasione da cogliere</i> .....	1672
Margherita Covi, <i>Non basta aver partecipato alla trattativa, occorre la maggiore rappresentatività</i> .....	1675
Paolo Tomassetti, <i>Élite sindacali e classe politica al bivio tra art. 8 e legge sulla rappresentanza</i> .....	1681

Valentina Picarelli, <i>La RSU al centro del Protocollo sulle relazioni industriali del Gruppo Sky</i> .....	1684
--	------

## 23.

**RELAZIONI INDUSTRIALI**

Sabina Tagliavini, <i>Mondo del lavoro e sindacato: contrattare e rappresentare le diversità</i> .....	1689
Emmanuele Massagli, <i>La parte peggiore del Jobs Act è la legge sul sindacato</i> ...	1695
Maurizio Castro, <i>Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale</i> .....	1698
Francesco Seghezzi, <i>Electrolux: la sfida oltre il “ricatto”</i> .....	1704
Alberto Sasco, <i>Electrolux: tagli, chiusure e sacrifici per quale futuro?</i> .....	1707
Carlo Stagnaro, Alberto Saravalle, <i>Il caso Electrolux, la “svolta di Pordenone” e il futuro dell’industria in Italia</i> .....	1710
Paolo Tomassetti, <i>La geografia delle relazioni industriali che cambia</i> .....	1714
Michele Tiraboschi, <i>Electrolux, affrontiamo la realtà con spirito costruttivo per risolvere i problemi</i> (intervista a Marco Mondini) .....	1716
Giulia Tolve, <i>Una lezione dal Tennessee?</i> .....	1721
Giuliano Cazzola, <i>Le ombre lunghe del radicalismo di sinistra sul Congresso della Cgil</i> .....	1725
Sabina Tagliavini, <i>Strategie per una nuova semantica sindacale</i> .....	1729
Giancarlo Bergamo, <i>Anche il sindacato è da rottamare?</i> .....	1734
Francesca Brudaglio, Serena Santagata, <i>Il sindacato cambia pelle: le nuove sfide</i> .....	1737
Giuliano Cazzola, <i>E se la CGIL fosse una tigre di carta?</i> .....	1740
Paolo Tomassetti, <i>Arginare la piaga dei contratti pirata</i> .....	1742
Francesco Seghezzi, Francesco Nespoli, <i>È inevitabile che il sindacato sia destinato a contare di meno?</i> .....	1745
Giancarlo Bergamo, <i>Verso l’autonomia dai partiti per la rinascita del Sindacato</i> .....	1748
Giancarlo Bergamo, <i>Immaginare il futuro: il sindacato che verrà</i> .....	1750
Francesca Familio, <i>Le relazioni industriali nel Gruppo Granarolo: sintesi di un modello di decentramento organizzato</i> .....	1752
Maria De Lucia, <i>Fusioni societarie e armonizzazione dei trattamenti economici e normativi: il caso Engineering</i> .....	1757



Valentina Caparelli, Davide Mosca, <i>Il rinnovo della Bolton al passo con la ripresa del comparto alimentare</i> .....	1760
Serena Santagata, <i>Le relazioni industriali non sono più le stesse. Ecco come la crisi ne ha cambiato il volto</i> .....	1763
Angela Vicario, Davide Mosca, <i>Le relazioni industriali nel settore fotovoltaico: il modello 3SUN</i> .....	1766
Gianluca Brocco, Davide Mosca, <i>Diritti sindacali, flessibilità oraria e premi: ecco l'integrativo Alpitour</i> .....	1769
Isabella Fella, Davide Mosca, <i>L'integrativo I.P.R. tra istanze di produttività e migliori tutele</i> .....	1772
Nicola Fierro, <i>“Brewing a better future” : ecco come l’Heineken ha vinto la crisi con le buone relazioni industriali</i> .....	1775
Federico D’Addio, <i>Flessibilità oraria e sistema premiante al centro del rinnovo Delta</i> .....	1779
Paolo Tomassetti, <i>Meno incentivi per la contrattazione di secondo livello</i> .....	1782
Serena Santagata, <i>Ottimizzazione della produzione e politiche di retention: la strategia DeWalt per battere la concorrenza</i> .....	1785
Silvia Sabiu, <i>Contrattazione di produttività: l’accordo Lindt è una best practice</i> .....	1788
Davide Mosca, <i>Orario di lavoro flessibile ed elasticità organizzativa, così la Tenaris Dalmine apre agli investimenti</i> .....	1792
Andrea Chiriatti, <i>Il premio di risultato nel settore aerospaziale: il caso Dema</i> .	1795
Filippo Pignatti Morano, <i>Gruppo Banca Popolare di Vicenza: la buona contrattazione in tempo di crisi</i> .....	1799
Maria De Lucia, <i>L’integrativo Cifa punta sulla flessibilità oraria</i> .....	1804
Daniele Grandi, <i>Gruppo Bayer: relazioni industriali partecipative e responsabilità sociale chiavi del successo</i> .....	1807
Giuliano Cazzola, <i>Sciopero del 12 dicembre: purché vinca l’Italia</i> .....	1811
Francesco Seghezzi, <i>I lavoratori Walmart e i sindacati</i> .....	1814
Carlotta Piovesan, <i>Il modello partecipativo di relazioni industriali nel nuovo contratto integrativo Mellin</i> .....	1817

## 24.

**TELELAVORO**

Lavinia Serrani, <i>Nella prassi le ragioni del mancato decollo del telelavoro</i> .....	1821
--	------

Andrea Gatti Casati, <i>Nel Jobs act inseriamo anche il telelavoro</i> (intervista ad Alessia Mosca).....	1825
---	------

## 25.

**SALUTE E SICUREZZA**

Maria Giovannone, Francesco Catalfamo, <i>Sequestro o scomparsa di lavoratori distaccati in Paesi "Hot Spot": profili di security aziendale e carenze del sistema</i> .....	1833
Gianluca Meloni, <i>Prevenzione strategica, innovazione organizzativa e sistemi di gestione: quali interrelazioni?</i> .....	1838
Francesco Catalfamo, Maria Giovannone, <i>Valutazione dei rischi e sistema di qualificazione delle imprese: perché il Consiglio d'Europa ha bocciato l'Italia?</i> .....	1844
Gruppo di lavoro dei Medici del lavoro competenti della Società italiana di medicina dal lavoro e igiene industriale, <i>La semplificazione dal punto di vista dei Medici del Lavoro</i> .....	1849
Maria Carmela Amorigi, Maria Giovannone, <i>La qualificazione delle imprese nel settore agromeccanico: profili di legittimità costituzionale della Legge Regione Veneto, 7 febbraio 2014, n. 6</i> .....	1852
Maria Carmela Amorigi, Francesco Catalfamo, <i>Il nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020</i> .....	1857
Franco D'Amico, <i>L'andamento del fenomeno infortunistico nella relazione annuale INAIL 2013</i> .....	1861
Sara Autieri, Fabiola Silvaggi, <i>Francia: relazione tra salute pubblica e salute sul lavoro alla luce delle malattie cardiovascolari</i> .....	1867
Alessandra Innessi, <i>I costi dei rischi psicosociali e dello stress lavoro-correlato: il rapporto Eu-Osha</i> .....	1873
Fabiola Silvaggi, <i>Le nuove frontiere del lavoro: l'occupabilità dei lavoratori con disturbi mentali</i> .....	1876
Fabiola Silvaggi, <i>La prevenzione dei rischi psicosociali in Europa</i> .....	1879
Giuliano Cazzola, <i>Fatti e misfatti del caso Eternit</i> .....	1882
Lilli Casano, Fabiola Silvaggi, <i>Luoghi di lavoro che promuovono la salute: spunti di riflessione da una best practice</i> .....	1887

## 26.

**WELFARE E CAMBIAMENTI CLIMATICI**

Daniela Del Duca, <i>Sostegno al reddito dei lavoratori durante la crisi: una marcia impegnativa</i> .....	1893
Maria Giovannone, Silvia Spattini, <i>L'impatto dell'alluvione su lavoratori e imprese</i> .....	1899
Francesca Sperotti, <i>Demografia, economia e parti sociali: i tre fattori per prevenire e attenuare gli effetti dei disastri naturali</i> .....	1904
Valentina Sorci, <i>Lo sviluppo del welfare aziendale e il ruolo degli interlocutori sociali</i> .....	1907
Giulia Alessandri, Roberta Monte, <i>L'ora di lavoro straordinario, questo sconosciuto. Il costo aziendale e le modalità di calcolo</i> .....	1910
Giulia Alessandri, Roberta Monte, <i>Il fenomeno dell'assenteismo aziendale. Come gestirlo</i> .....	1916
Francesco Seghezzi, <i>Lavoro, la "riforma" di Francesco che vale più di una legge</i> .....	1923
Fabiola Silvaggi, <i>Il ritorno al lavoro dopo il cancro: una prospettiva europea</i> ...	1925
Giuliano Cazzola, <i>Le sfide del lavoro in un rapporto CEI</i> .....	1932
Andrea Gatti Casati, Valentina Sorci, <i>Perché è arrivata l'ora di riformare il terzo settore</i> .....	1935
Immacolata Di Stani, Carmine Santoro, <i>Progetto "Siemens office": verso un nuovo concetto di subordinazione</i> .....	1938
Daniele Grandi, <i>Il welfare aziendale del vicino è sempre più verde</i> .....	1941
Valeria Viale, <i>Rapporto Bes 2014: sempre più difficile la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro</i> .....	1945
Alessia Santopaolo, Fabiola Silvaggi, Gabriella Viale, <i>La programmazione dei fabbisogni di medici e infermieri nei Paesi OCSE: verso un modello multi-professionale per rispondere alle sfide dell'invecchiamento e delle malattie croniche</i> .....	1951
Michele Tiraboschi, <i>Politiche attive, rilancio urgente</i> .....	1957
Antonio Bonardo, <i>Contratto a tutele progressive: il sistema di supporto alla ricollocazione deve reggersi senza intervento pubblico</i> .....	1960
Sara Autieri, Fabiola Silvaggi, <i>Buone prassi in materia di reinserimento delle persone con disabilità: schede di sintesi</i> .....	1962
Carmen Di Stani, <i>Le contraddizioni del welfare aziendale: analisi di un caso pratico</i> .....	1987
Antonio M. Orazi, <i>Appunti per una teoria generale del diritto del lavoro</i> .....	1990

<i>Agnese Moriconi, Per il nuovo paracadute decisive le agenzie private .....</i>	1997
<i>Davide Lucini Paioni, Nasce PMI Salute, il fondo sanitario integrativo per la piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica.....</i>	1999
<i>Notizie sugli autori .....</i>	2002

1.

**ALTA FORMAZIONE, DOTTORATI,  
RICERCA**



## Perché in Italia non decollano i dottorati industriali? Una delle ragioni è nei criteri di accesso

di Lilli Casano e Michele Tiraboschi

Nelle [Proposte operative in materia di dottorato di ricerca](#) pubblicate nel gennaio 2014, la Commissione di studio sul dottorato istituita dal D.M. 596 rileva che **le regole attualmente in vigore limitano fortemente la concreta realizzabilità del dottorato industriale**, riconducendo tali limiti unicamente al **rilevante impegno economico richiesto alle imprese**. La difficoltà, da parte delle imprese, di sostenere i costi previsti per l’attivazione di tali percorsi, farebbe sì che questa tipologia di dottorato sia di fatto attivabile solo in presenza di significativi contributi regionali. Da ciò la proposta di prevedere una normativa di favore di carattere transitorio per consentire l’attivazione dei dottorati industriali, che dovrebbe estendersi anche ad altre ipotesi di dottorato “atipico”, ad esempio i percorsi di dottorato in apprendistato o quelli inseriti in progetti europei.

Se ha il merito di sollevare l’attenzione sulle difficoltà attuative del dottorato industriale, la relazione finale della Commissione non va molto a fondo nell’explorare i problemi che possono essere alla base di tali difficoltà, limitandosi a ricondurre ad un fattore – l’eccessiva onerosità dei percorsi per l’impresa – una realtà molto più complessa. La storia dei percorsi di alternanza scuola-lavoro nel nostro Paese avrebbe dovuto, al contrario, insegnare che gli ostacoli che si frappongono ad una proficua collaborazione tra istituzioni educative ed imprese sono da ricercarsi su più fronti, guardando alle resistenze culturali che possono essere attivate da tutte le parti in gioco ed a fattori

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8.](#)

istituzionali che influenzano tanto le strategie delle imprese in tema di investimenti in innovazione e risorse umane, quanto quelle delle istituzioni educative sul piano della attivazione, programmazione e gestione dei percorsi di formazione.

Con particolare riferimento al **dottorato di ricerca**, esso è stato introdotto in Italia con il Decreto del Presidente della Repubblica del 11 novembre 1980, n. 382, dal titolo *Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*, prevalentemente con l'obiettivo di creare un **momento preparatorio per la carriera accademica**, obiettivo che ha certamente influenzato le logiche di selezione e di formazione che hanno connotato questo percorso nei decenni a venire. Con la riforma Berlinguer del 1998, **in concomitanza con il processo di Bologna, il dottorato inizia a smettere le vesti di “tirocinio accademico” e ad aprirsi ai nuovi principi di internazionalizzazione e collaborazione con le imprese**, fino alle più recenti riforme che mirano ad allineare il modello italiano di dottorato di ricerca alle migliori esperienze diffuse nel Nord-Europa e nel mondo anglosassone (si veda Bollettino speciale ADAPT, 16 luglio 2013, n. 22, [\*Dottorati industriali e apprendistato per la ricerca: prime riflessioni e prime esperienze\*](#), a cura di M. Tiraboschi).

Di queste trasformazioni si è molto discusso, nell'ottica della efficacia dei percorsi in termini di occupabilità dei dottori di ricerca e – meno frequentemente – proponendo un ripensamento dell'idea stessa di ricerca e del rapporto tra istituzioni accademiche e realtà produttiva e sociale. Ancora poche sono, invece, le analisi sistematiche volte ad esplorare le pratiche organizzative e le modalità di implementazione dei percorsi, a partire dalle procedure di accesso al dottorato di ricerca ed dal rapporto tra queste, gli obiettivi del dottorato, le sue caratteristiche.

In particolare, nel caso dei dottorati industriali, possono avere un forte peso le **regole che disciplinano l'accesso al dottorato** (nel nostro Paese un concorso pubblico), poiché in grado di incidere sugli orientamenti delle imprese molto più di qualsiasi valutazione economica su costi comparativamente di gran lunga inferiori rispetto agli altri Paesi europei, a fronte dei quali le imprese possono inserire nell'organizzazione giovani ad altissimo potenziale. Sarà difficile, però, che esse investano in percorsi di alta formazione alla ricerca orientati all'innovazione, dunque strategici, senza poter incidere sulle logiche e le procedure di selezione dei candidati, in un contesto in cui il dottorato è



ancora prevalentemente ricondotto all'immagine di **strumento di cooptazione accademica**.

Al fine di alimentare un dibattito su tali temi presentiamo una prima e sommaria **ricostruzione delle procedure di ingresso esistenti in diversi Paesi europei ed extra-europei**, anticipando fin da ora come l'esistenza di procedure concorsuali pubbliche rappresenti l'eccezione, più che la regola, soprattutto nei modelli considerati come *benchmark* sul versante dell'apertura delle università e delle istituzioni di ricerca alla collaborazione con soggetti esterni, nell'ottica dello sviluppo dei territori e dell'innovazione.

### **Europa del Nord**

In **Danimarca** l'accesso al dottorato avviene tramite candidatura spontanea presso le università che aprono posizioni di ricerca in corrispondenza alle dotazioni finanziarie per l'anno accademico. L'accesso può avvenire in qualsiasi momento dell'anno a fronte dell'apertura di una posizione disponibile. Per accedere ad un PhD occorre avere un livello di istruzione pari al Master's Degree e sono previsti requisiti di merito relativi tanto all'attitudine alla ricerca, quanto alle caratteristiche del percorso formativo precedente ed alla media dei voti. Il collegio del corso di dottorato può riconoscere un certo numero di crediti formativi (consentendo l'esonero da massimo 6 mesi di frequenza del programma di dottorato) nel caso siano accertate competenze già maturate in contesto di lavoro o in precedenti programmi di studio e coerenti con il piano di studi del dottorato. Ciascuna università stabilisce le regole specifiche per l'accesso ai corsi di dottorato (*Ministerial Order on the PhD Programme at the Universities and Certain Higher Artistic Educational Institutions, agosto 2013*).

Nel caso specifico degli Industrial PhD, progettati in collaborazione con le imprese, anche a fronte di ingenti finanziamenti pubblici i progetti di ricerca sono finanziati solo in presenza di candidati idonei già reclutati dalle imprese al momento della presentazione del progetto per il finanziamento; a fronte di questa "prova" di capacità di selezione, sarà concessa la possibilità di finanziare ulteriori percorsi (fino a 5) (*The Danish Agency for Science, Technology and Innovation, Guidelines for the Industrial PHD Programme*).

In **Finlandia** chiunque desideri candidarsi ad un programma di dottorato deve contattare l'Università di riferimento ed informarsi sulle procedure per il post-Master's study/research placement. In alternativa, si può contattare direttamente il dipartimento di ricerca o il professore con cui si è interessati a

collaborare. Per essere accettati occorre avere un Masters degree, ma ogni Università ha specifici criteri per l'ammissione. Le candidature possono essere presentate, in alcuni casi, in tutti i periodi dell'anno, mentre alcune Università definiscono specifici periodi per la selezione delle candidature (*Finland Universities Act 558/2009*). Procedure simili si riscontrano in **Svezia** ed in **Norvegia**.

### **Europa continentale**

Anche in **Francia** l'accesso al dottorato avviene tramite presentazione di candidature e di progetti di ricerca all'università promotrice del programma di dottorato, senza procedure di selezione pubbliche.

Per accedere al dottorato occorre essere titolari di un *diplôme national de master*, sebbene in alcuni casi il collegio della scuola di dottorato possa consentire delle deroghe (studenti stranieri con titoli equivalenti o studenti che abbiano ottenuto una validazione delle competenze attestante la loro idoneità a condurre ricerche). Il candidato, dopo aver trovato un docente disponibile a seguirlo in qualità di *directeur de thèse*, dovrà presentare la sua candidatura al collegio della scuola di dottorato. L'iscrizione, previa pronuncia favorevole del collegio, viene comunicata dal direttore della struttura universitaria di riferimento (*Arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale*).

Nell'ambito delle *Conventions industrielles de formation par la recherche* (CIFRE, accordi università-impresa per la formazione nell'ambito della ricerca), l'impresa seleziona il giovane candidato, lo assume e gli assegna un progetto di ricerca utile alla strategia di R&S aziendale, che costituirà al tempo stesso l'oggetto della tesi di dottorato. I risultati di ricerche qualitative testimoniano come spesso gli accordi prendano forma all'interno di schemi già consolidati di cooperazione tra imprese e laboratori di ricerca, che attraverso l'inserimento dei dottorandi in CIFRE proseguono e si rafforzano. In molti casi il *matching* tra dottorando e impresa segue ad aperture di posizioni da parte di quest'ultime e può essere facilitato da precedenti esperienze di *stage* all'interno della stessa impresa (R. Levy, *Les doctorants CIFRE: médiateurs entre laboratoires de recherche universitaires et entreprise*, in *Revue d'économie industrielle*, Vol. 111, 3e trimestre 2005, pp. 79-96).

In **Germania**, tanto nell'ambito dei programmi strutturati di dottorato (il cui funzionamento è assimilabile ai dottorati di stampo anglosassone, si veda più avanti), quanto nell'ambito dei cosiddetti "dottorati individuali", spetta al giovane laureato presentare la propria candidatura presso un'università o, nel

secondo caso, presso un'impresa che abbia interesse a promuovere e finanziare un contratto di lavoro per una persona che svolga un dottorato. Spetta sempre al giovane cercare un supervisore presso una università, spesso ricorrendo a contatti costruiti durante gli studi universitari.

In **Belgio**, nella Comunità francese (Wallonie), l'accesso al dottorato è legato esclusivamente al possesso di titoli di studio specifici (una formazione iniziale di almeno 300 crediti e conclusasi con l'acquisizione di un titolo di Master o equivalente). Ogni università è libera di stabilire i requisiti complementari per l'accesso ai corsi di dottorato (*Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et finançant les universités, 31/03/2004*). Anche nelle Fiandre l'accesso non è regolato da procedure pubbliche, ma da regolamenti interni alle singole università e l'apertura di posizioni dipende dalla dotazione finanziaria delle unità di ricerca e dalle *vacancies* esistenti. Ciò perché i dottorandi vengono assunti dall'università che accetta la candidatura ed entrano a far parte dell'Assisterend Academisch Personeel (Academic Assistant Staff, AAP). In alternativa, i dottorandi possono essere assunti dal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) – the Flemish Research Foundation – e entrare a far parte del personale BAP Bijzonder Academisch Personeel (Special Academic Staff) dell'Università (posizioni temporanee anch'esse, l'unica differenza rispetto all'AAP è la fonte di finanziamento, che in questo caso è la Fondazione FWO) (Research Foundation Flanders (FWO) *Regulations for PhDs; Decree on the Structure of Higher Education, 4 April 2003*).

### **UK e paesi di tradizione anglosassone, Giappone e sud-est asiatico**

Nel **Regno Unito** non esiste un quadro comune per la regolazione dei dottorati di ricerca, ma ogni istituzione di alta formazione istituisce regolamenti interni, in cui sono definite anche le modalità di accesso, che non prevedono comunque una procedura pubblica di selezione. Generalmente la candidatura va presentata direttamente all'Università scelta dal candidato, che dovrà documentare le proprie capacità di condurre autonomamente una ricerca presentando un progetto di ricerca, lettere di referenze, un portfolio di lavori/pubblicazioni (*The UK doctorate: a guide for current and prospective doctoral candidates*, Quality Assurance Agency for Higher Education – QAA).

Da una rassegna dei regolamenti vigenti nelle diverse università emerge che procedure simili sono presenti negli **Stati Uniti**. Le stesse procedure si ritrovano, poi, in **Australia, Nuova Zelanda, Giappone** e nella regione del sud-est asiatico (**Malaysia, Honk Kong, Singapore, Thailandia**), dove le procedure per l'accesso ai dottorati di ricerca sono simili a quelle descritte per il caso inglese e non è prevista una procedura selettiva di valenza pubblica.

# **Il PhD all'EPFL di Losanna tra tradizione e innovazione: il ruolo chiave dei servizi di placement**

di Fabiola Silvaggi

## **Premessa**

Questo contributo presenta uno studio di caso – il PhD all'Istituto Federale Svizzero di Tecnologia di Losanna – su un corso di dottorato di ricerca tradizionale, che si pone, al contempo, come esempio di innovazione sul piano dell'interazione con le imprese per l'occupabilità dei dottorandi. Le aziende, infatti, sono coinvolte attraverso iniziative di placement, rendendole così protagoniste di un sistema d'integrazione fra l'Università e il mercato del lavoro.

Nei vari paragrafi del presente contributo, è illustrata la nascita del Campus, le modalità di ammissione alla Scuola dottorale e le attività previste, nonché le condizioni di impiego dei dottorandi e gli esiti occupazionali dei dottori di ricerca.

## **L'Istituto Federale Svizzero di Tecnologia di Losanna (EPFL)**

L'Istituto Federale Svizzero di Tecnologia di Losanna (Ecole Polytechnique Federale de Lausanne – EPFL), fondato nel 1853, è una delle istituzioni leader in Europa per i campi disciplinari relativi alla scienza e alla tecnologia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

All'inizio della sua fondazione, l'Istituto fu concepito come una scuola privata con il nome di École spéciale de Lausanne. Nel 1869 divenne il dipartimento tecnico dell'Académie de Lausanne e quando quest'ultima fu riorganizzata, acquisendo lo statuto di università nel 1890, la facoltà tecnica cambiò il suo nome in École d'ingénieurs de l'Université de Lausanne. In seguito, nel 1946 fu ribattezzata École polytechnique de l'Université de Lausanne (EPUL) e, successivamente, alla fine degli anni Sessanta, l'EPUL venne separata dal resto dell'università di Lausanne (UNIL), e divenne un'istituzione federale sotto il nome attuale. Adesso, l'ampio campus EPFL si trova vicino alla riva del famoso Lago di Ginevra e conta più di 13000 persone, suddivisi circa in 9000 studenti, 280 professori, 1300 assistenti e ricercatori provenienti da circa 100 nazionalità diverse.

La struttura interna dell'EPFL è suddivisa in cinque Facoltà e in due Collegi (Architecture, Civil and Environmental Engineering, Computer and Communication Sciences, Basic Sciences, Engineering Sciences and Techniques, Life Sciences, The College of Humanities e The College of Management of Technology) con corsi di laurea triennale e magistrale in cui, ognuna di esse, comprende diversi Istituti di ricerca costituiti da vari laboratori. La Scuola di dottorato, invece, è indipendente da queste strutture universitarie e offre diciotto diversi programmi di dottorato.

### **La Scuola dottorale**

Come già accennato, la Scuola dottorale è indipendente dalla struttura verticale dell'EPFL e gestisce il reclutamento dei dottorandi, offrendo loro il supporto necessario per gli adempimenti amministrativi. La Scuola, inoltre, offre diversi programmi di dottorato, che sono stati introdotti nel 2003 e, soltanto dal 2006, i dottorandi sono obbligati a iscriversi a un programma di dottorato (Ordinanza sul dottorato conferito dal Politecnico federale di Losanna del 26 gennaio 1998, Aggiornato al 1° settembre 2008).

Ogni programma è diretto da un Direttore e gestito da un segretario e da un comitato in queste aree disciplinari:

- 1) Architettura e Scienze urbanistiche;
- 2) Biologia molecolare del cancro e dell'infezione;
- 3) Biotecnologia e Bioingegneria;
- 4) Chimica e Ingegneria chimica;
- 5) Scienze del computer, della comunicazione e dell'informazione;
- 6) Sistemi energetici;

- 7) Ingegneria civile e ambientale;
- 8) Ingegneria elettrica;
- 9) Sistemi di produzione e Robotica;
- 10) Scienze dei materiale;
- 11) Matematica;
- 12) Meccanica dei solidi e dei fluidi;
- 13) Microsistemi e Microelettronica;
- 14) Neuroscienze e Biologia dello sviluppo;
- 15) Fotonica;
- 16) Fisica;
- 17) Finanza;
- 18) Gestione della tecnologia.

Nonostante ogni programma di dottorato faccia sviluppare competenze hard specifiche del settore di riferimento, vi sono delle **core capabilities comuni che tutti i dottorandi dovrebbero sviluppare**. Esse sono: perseguire un progetto di ricerca scientifico in maniera professionale e autonoma; realizzare un progetto scientifico con i vincoli: tempo, denaro e rischi; fornire soluzioni innovative per problemi complessi che non hanno una soluzione evidente o conosciuta, utilizzando un approccio scientifico rigoroso; acquisire profonda conoscenza nel dominio di studio; comunicare con facilità e chiarezza in diverse situazioni il risultato di un lavoro; scrivere articoli scientifici; fare presentazioni a conferenze: e, infine, insegnare a livello universitario.

### **L'ammissione alla Scuola dottorale**

Per frequentare la Scuola dottorale, il richiedente deve presentare una domanda al Direttore e allegare i documenti richiesti per il dossier di candidatura (Si veda il sito [www.epa.admin.ch](http://www.epa.admin.ch)).

Possono chiedere di essere ammessi al dottorato: i titolari di un diploma o master conferito da un PF (Polytechnique Federale); i titolari di un diploma di fine studi in scienze fisiche o naturali conferito da una scuola universitaria svizzera che permetta di effettuare una tesi di dottorato al proprio interno, senza previo esame; i titolari di un diploma universitario di livello corrispondente a un master PF; i titolari di un altro diploma universitario riconosciuto dal PFL (Polytechnique Federale de Lausanne). Se la domanda d'ammissione è stata accettata, i richiedenti possono immatricolarsi al primo anno degli studi dottorali e firmare il loro contratto da dipendenti

dell'Università con il ruolo di assistenti di ricerca. Alla fine del primo anno di dottorato, tutti i candidati devono svolgere un esame di candidatura che ha, come obiettivo, quello di verificare l'attitudine dei candidati a svolgere un lavoro di ricerca indipendente e a scrivere una tesi. Le modalità dell'esame sono definite nei regolamenti di studio dei programmi e può essere ripetuto una sola volta.

### **Il PhD: un percorso qualificante all'EPFL**

Studiare per un dottorato di ricerca è probabilmente l'ultima fase più decisiva della propria formazione, perché s'intraprende un percorso personale dedicato alla ricerca in un settore ben definito. Fino a questo momento, gran parte della propria vita è stata dedicata all'apprendimento attraverso lezioni ed esami, dove le soluzioni ai problemi erano ben note. Adesso, invece, per la prima volta, **con il dottorato di ricerca, i dottorandi sono chiamati a intervenire attivamente attraverso l'osservazione e l'utilizzo di una metodologia di ricerca, all'interno di una realtà scientifica.**

Proprio per questo motivo, i dottorandi dell'EPFL sono tenuti a fare ricerche che comprendano sia ciò che è già noto, sia ciò che deve ancora essere trovato. Intraprendere, quindi, un dottorato di ricerca all'EPFL significa diventare un produttore attivo di nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche. In questo percorso, i supervisor e la comunità del laboratorio assegnati a ciascun dottorato, rappresentano, allo stesso tempo, sia il pubblico professionale, sia la più ampia comunità scientifica che valuterà il loro lavoro futuro. Per realizzare tutto questo, gli studi dottorali all'EPFL durano quattro anni con un'estensione massima di sei anni. Durante il primo anno, è delineato il progetto di ricerca di ciascun dottorato e, ogni anno, i dottorandi sono obbligati a scrivere una relazione sulle attività svolte che descriva lo stato di avanzamento delle loro ricerche. **Oltre alle attività di ricerca sulla propria tesi, il dottorando dovrà acquisire un minimo di dodici crediti in quattro anni (un credito corrisponde a 14 ore di formazione) attraverso la frequenza a determinati corsi con i loro relativi esami.**

Inoltre, **una parte del lavoro sarà dedicata alla didattica** con il ruolo di assistente ai corsi universitari, tenuti dal proprio supervisore. Questo implica per il dottorato tenere lezioni in aula, correggere i compiti d'esame e supportare i tesisti che stanno svolgendo la propria tesi di laurea su argomenti

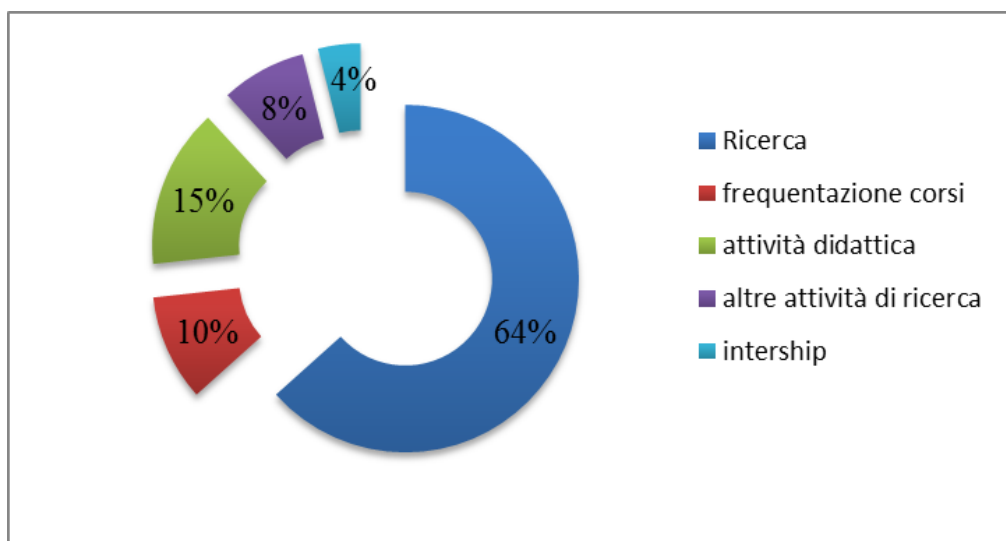


trattati dal proprio supervisore. Queste attività didattiche hanno un loro numero di crediti che, secondo il proprio programma di dottorato, andranno sommati ai crediti accumulati attraverso la frequenza ai corsi assegnati. **Un'altra importante attività del dottorando è quella redazionale.** Qui, il dottorando dovrà, insieme al gruppo di ricerca del laboratorio e al supervisore, scrivere articoli scientifici per essere pubblicati su riviste del settore e collaborare ai diversi progetti del laboratorio.

**Inoltre, su base facoltativa, i dottorandi possono scegliere di trascorrere una parte del loro ultimo anno di dottorato in internship presso le aziende che collaborano con il proprio laboratorio e con l'Università.**

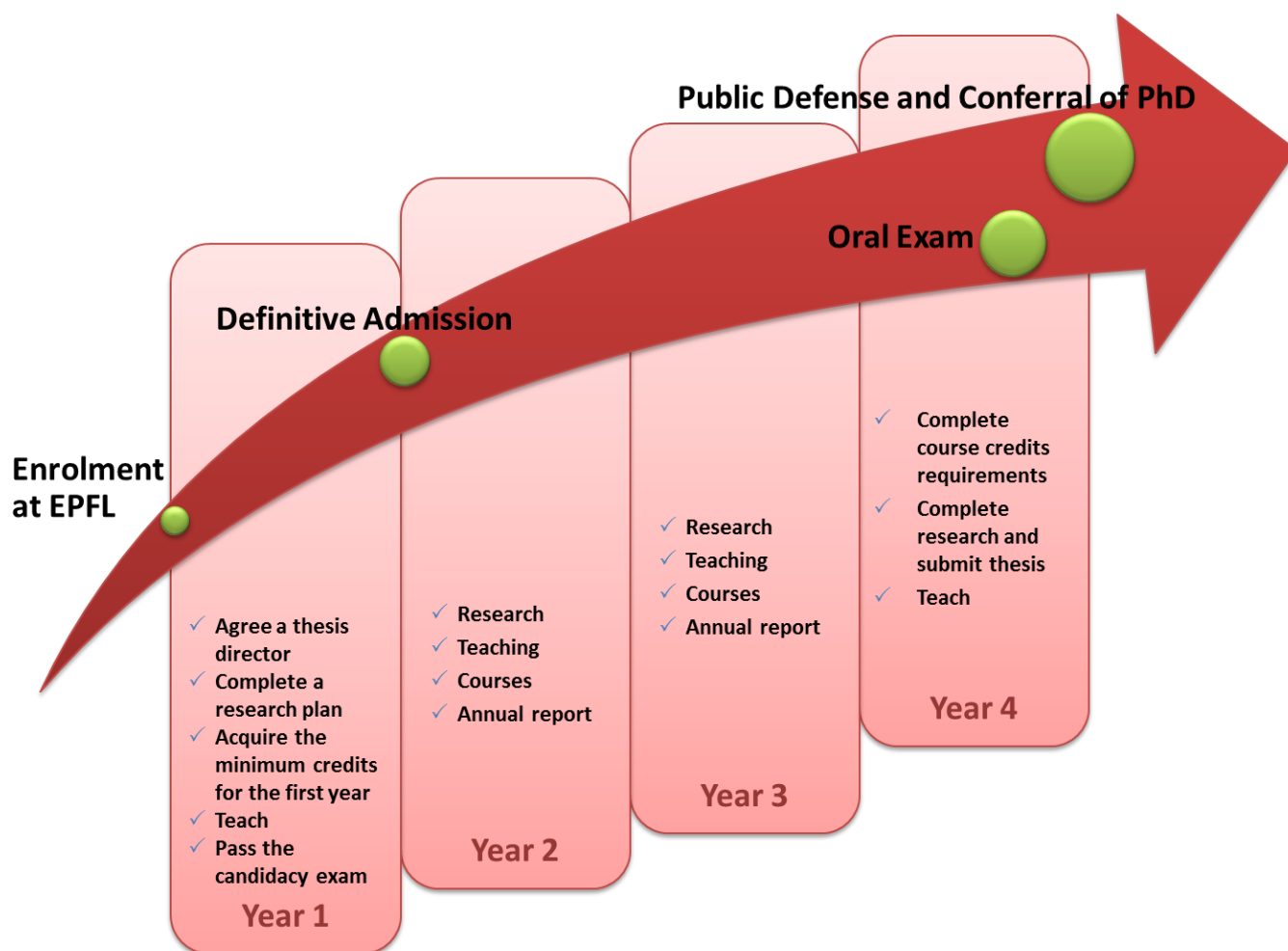
Sulla base sia del consenso da parte del proprio supervisore sia da parte dell'azienda di ospitare il dottorando presso le proprie strutture, il ragazzo può svolgere questa esperienza di durata fra i sei e gli otto mesi. **Qui, l'apprendimento sarà *on the job*, dove il dottorando lavorerà sugli aspetti pratici della sua tesi di ricerca, continuando a percepire il salario da parte dell'EPFL.**

Da analisi statistiche svolte dall'Università nel 2012, riportate nel grafico sottostante (Doctoral Survey Report EPFL), si evidenzia che il 4% di 1.217 dottorandi include l'intervallo nel proprio programma di dottorato. Gli esiti occupazionali di chi ha scelto di svolgere questa esperienza non sono noti in termini statistici ma, certamente, rappresenta un primo contatto fra il dottorando e il mondo del lavoro.



Alla fine del ciclo di dottorato, il dottorando dovrà discutere una tesi. Questa difesa orale della tesi è composta da due momenti: all'inizio, la tesi sarà esposta alla commissione in forma privata e, dopo l'esito positivo da parte della commissione, sarà discussa in pubblico.

Nel grafico sottostante è rappresentato l'intero percorso di dottorato (<http://phd.epfl.ch/>).



### Le condizioni d'impiego per il dottorando

I dottorandi all'EPFL hanno un inquadramento contrattuale ed economico diverso rispetto ai dottorandi nel nostro Paese. **Qui, tutti sono considerati assistenti di ricerca e sono a tutti gli effetti dipendenti dell'Università.** Vi sono due tipologie contrattuali ancora in vigore. Il primo riguarda i contratti dei dottorandi risalenti prima del 2008, dove lo stipendio è indicato da una

percentuale (di solito 75%) rispetto alla classe quindicesima dell'Amministrazione Federale Svizzera (*Directive concerning doctoral studies LEX 2.4.1 at the Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 21 November 2005, Status as at 1 July 2012*).

Per la restante parte dei dottorandi, invece, che hanno un contratto dal 2008 a oggi, la retribuzione è definita sulla base del nuovo sistema salariale, in cui è stabilita una retribuzione fissa utilizzabile ogni anno. Soltanto dal 2010, s'inizia a differenziare il salario annuo in base all'anno di dottorato. Infatti, nel primo anno di dottorato si percepisce un salario annuo di 50.500 CHF che evolverà poi negli anni successivi (*Décision sur l'introduction d'un salaire de base et d'un salaire complémentaire pour les assistants doctorants valable dès le 01.01.2008*).

I finanziamenti con cui i dottorandi sono pagati, provengono da varie fonti, tra cui: le Sovvenzioni dal Fondo Nazionale Svizzero (FNS), altre agenzie nazionali e internazionali di ricerca (ad esempio progetti europei), fonti pubbliche e dall'industria privata. Lo stipendio è pagato in tredici rate e quest'ultima è pagata nel mese di novembre.

I contributi per l'assicurazione sociale sono detratti dallo stipendio con queste percentuali: 5.05% per la previdenza sociale, l'1% per l'assicurazione contro la disoccupazione, lo 0,68% per l'assicurazione contro infortuni e, infine, la percentuale ai fini della pensione, calcolata in rapporto al proprio stipendio, all'età e al modello di pensione prescelto.

### **Dopo il PhD: gli sbocchi occupazionali**

Alla fine del percorso di dottorato, le scelte per il futuro possono essere molteplici.

**Il 30 % dei dottori di ricerca decide di trovare un impiego nel settore privato e l'Università mette a disposizione, come mezzi di placement, diverse iniziative, tra le quali:**

- 1) **Forum EPFL. È un evento annuale che dura sette giorni e si svolge nel mese di ottobre, accogliendo circa 200 aziende.** È un'opportunità per i giovani laureati e dottorandi di conoscere meglio le aziende presenti nel mercato del lavoro. La tabella sottostante illustra la partecipazione delle aziende e degli studenti a questa iniziativa (<http://forum.epfl.ch>).

Satisfaction of the companies	95%
Number of companies registered	159
Number of universities registered	19
Number of stands	60
Number of presentation organized	139
Number of interviews during the event	73
Number of students registered for the Forum	650

Oltre al settore privato, i dottorandi possono anche continuare il proprio lavoro di ricerca attraverso il Post-Doc. Per regolamenti interni dell'EPFL, il Post-Doc deve essere svolto fuori dalla Svizzera con la possibilità di richiedere una borsa di studio al National Science Foundation svizzero. Questa possibilità è prevista per i dottorandi di nazionalità svizzera e straniera ma, questi ultimi, devono mostrare una forte motivazione a tornare in Svizzera dopo il Post-Doc;

- 2) **Centro di Carriera dell'EPFL. Il centro aiuta gli studenti e i dottorandi alla preparazione dei loro CV e delle lettere motivazionali. Organizza, inoltre, corsi per questi scopi e incoraggia i datori di lavoro ad assumere studenti dell'EPFL.** Nel centro, sono organizzate, anche, delle tavole rotonde con gli *Alumni* dell'EPFL per parlare dei loro percorsi di carriera e delle opportunità che hanno trovato fuori dall'Università;
- 3) Associazione Bernard Gregory. Fondata nel 1980, l'Associazione promuove il valore della formazione attraverso la ricerca e aiuta l'ingresso dei giovani dottori di ricerca di qualsiasi disciplina ad entrare nel mondo del lavoro.

La ricerca scientifica ha come obiettivo la creazione di conoscenze autenticamente nuove che, se intelligentemente sfruttate, hanno il potere di mutare in modo profondo il tessuto economico di un paese, consentendogli così, di mantenere un alto grado di competitività. Per questo, il dottorato di ricerca svolto all'EPFL è una testimonianza di come anche un modello tradizionale di dottorato trovi un arricchimento attraverso il coinvolgimento delle imprese ed un'attenzione particolare al *placement* dei dottori di ricerca.

# **La grande trasformazione della ricerca: Efesto, Atena e i ricercatori industriali**

di Alfonso Balsamo

La grande trasformazione del lavoro sta cambiando in profondità il modo di fare ricerca e il rapporto tra impresa e università. Efesto si è preso la scena e ha imposto le sue regole: non più meccanica ripetizione di movimenti e procedure, il lavoro oggi è creazione, intraprendenza, progettazione, adattabilità. Tutti i settori produttivi sono coinvolti da un mutamento concettuale senza precedenti. Ma la vera novità è che la grande trasformazione del lavoro ha invaso un campo finora ritenuto inespugnabile: quello della conoscenza.

## **Efesto e Atena, finalmente insieme: nasce il ricercatore industriale**

Per millenni [Atena ha respinto Efesto](#): la conoscenza non ha riconosciuto il ruolo della pratica, dell'ingegno e della manualità. Il lavoro è rimasto bloccato nel suo complesso di inferiorità: considerato mera fatica corporale e privo di contenuti intellettuali. Oggi invece Atena ed Efesto stanno insieme. Faccia a faccia. Ed è una novità travolgente. Il nido d'amore è stata l'industria. Il frutto di questa unione è il ricercatore industriale: il figlio di un inedito modo di concepire il lavoro e la ricerca, l'impresa e l'università.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 4 ottobre 2014.

## **Il ricercatore industriale: il nuovo che avanza...**

Fino a qualche anno fa si sceglieva di fare ricerca industriale se non si era in grado di percorrere la carriera accademica. La ricerca in impresa era una seconda scelta, quasi mai una vocazione. Oggi in tutti i Paesi avanzati [i numeri dei ricercatori industriali sono in crescita](#): in Germania e Francia sono lo 0.8% della forza lavoro totale delle aziende. In Danimarca l'1.3%, in Finlandia 1.2%. Ma servirà di più: entro il 2020 l'Europa chiede almeno il 3% degli occupati impegnati in attività di Ricerca e Innovazione e molti progetti vanno in questa direzione (ad esempio il [Marie Curie Actions](#))... **ma in Italia non avrà vita facile.**

Che riconoscimento ha il ricercatore industriale in Italia? Per adesso solo lo 0.4% dei lavoratori fa ricerca in industria. E sembra già un miracolo. Le imprese spesso non trovano figure disponibili: eppure solo [1 su 4 dei PhD italiani](#) riesce a proseguire nella carriera accademica; per gli altri 3 la ricerca industriale non è considerata una valida alternativa (si preferisce il pubblico impiego). Nel frattempo il mercato del lavoro non ha ancora strumenti e incentivi che riconoscano dovutamente le specificità del ricercatore in impresa.

## **L'università contra: un dottorato poco "industriale"**

L'Italia paga un enorme ritardo culturale già nella fase di formazione dei ricercatori. Nel 1980, mentre già si sperimentavano i PhD industriali in Danimarca e Regno Unito, in Italia il dottorato nasceva con un [decreto](#) che non faceva nessun riferimento all'impresa né come percorso né come sbocco. Soltanto nel 2013 si introduce il "[dottorato industriale](#)", che per adesso rimane un [flopper i gravami burocratici e procedurali sulle imprese](#).

## **Le relazioni industriali sic tenuiter: pochi riconoscimenti e incentivi**

Non va meglio nelle relazioni industriali: il contratto nazionale dei chimici-farmaceutici è l'unico che riconosce la figura del ricercatore industriale in Italia. Sgravi fiscali e credito di imposta sono previsti per chi assume ricercatori e avere una certa percentuale di PhD in una startup è uno dei criteri legali necessari per riconoscerne della sua innovatività. Ma non basterà finché

i contratti continueranno a basarsi su categorie “statiche” come qualifica, mansione e rigida definizione degli orari. Inoltre, sul fronte formazione, gli apprendistati di ricerca sono ancora troppo pochi e nei CCNL ci sono scarsi riferimenti (come conferma l’Isfol).

### **L’industria pro: mai più monopoli del sapere**

La realtà di oggi ci dice che l’industria ha eroso nel tempo il monopolio dell’università sulla conoscenza. E per crescere non può più fare a meno di ricercatori. Da [Thomas Edison](#) in poi il processo industriale è stato principalmente un amplificatore della ricerca universitaria. Ora diventa esso stesso strumento di espansione della conoscenza: più incisivo dell’università perché più legato all’esperienza e al mercato. Più rapido perché vicino alla società e alle sue esigenze. Il risultato è che chi fa ricerca in industria modifica la realtà molto più di chi fa ricerca in università. Con buona pace per la “[Terza Missione](#)”.

### **Identikit del ricercatore industriale**

Ma chi è allora il ricercatore industriale? È una persona impegnata nella creazione e nell’applicazione di nuova conoscenza: progetta, sviluppa e applica modelli. È orientato al risultato, inserito in un team, ha un ruolo nell’organigramma aziendale. Sa comunicare, impostare problemi, gestire la contingenza. Normalmente è un PhD o un laureato tecnico-scientifico. È multitasking e pronto a svolgere diversi incarichi, lavori, compiti. Non ha orari di lavoro rigidi, pubblica poco, brevetta molto.

### **Buone pratiche e settori trainanti**

Nonostante un clima avverso imprese innovative come Agusta Westland e Basf puntano su apprendistati di ricerca in cui l’impresa ha un ruolo formativo centrale. Mentre aziende come Bracco promuovono la ricerca industriale con il [progetto “iRIS”](#). Il Miur ha recentemente incentivato la ricerca industriale finanziando il [Progetto PhD Italents](#) in collaborazione con Confindustria e Fondazione CRUI.

**I settori italiani che più assumono ricercatori industriali sono chimico-farmaceutico, metalmeccanico ed energia.** Ma ci sono anche imprese in settori dei servizi come sanità e istruzione (dove trovano spazio anche ricercatori umanistici). La strada è lunga, ma non ci sono alternative. Puntare sulla ricerca industriale significa permettere alle imprese di creare sviluppo e occupazione di alto profilo. Sfatati i miti del passato: la ricerca in industria è ricerca a tutti gli effetti. La trasformazione è irreversibile: persino Efesto e Atena stanno insieme. Ma la luna di miele in Italia, per adesso, è ancora rimandata.



## **Imprese italiane e innovazione: considerazioni a margine dei dati ISTAT su ricerca e sviluppo in Italia**

di Lilli Casano

L'Istat ha pubblicato ieri i [dati sugli investimenti in R&S in Italia nel 2012](#), segnalando un lieve aumento (+1,9% in termini reali) rispetto al precedente anno di rilevazione (2011).

I dati di previsione indicano tuttavia, già il 2013, una inversione di tendenza, con una diminuzione della spesa del 2,9%, tendenza negativa che si protrarrebbe per il 2014.

**L'incidenza percentuale della spesa R&S sul Pil** – aumentata dall'1,21% del 2011 all'1,26% nel 2012 – **non sembra dunque stia mutando significativamente**, dato che mantiene **il nostro Paese lontano dall'obiettivo di Europa 2020 del 3%** di incidenza di R&S sul Pil e che conferma la distanza dalle performance della maggior parte degli altri Paesi europei.

Se questo è il quadro relativo all'insieme dei soggetti coinvolti in attività di R&S (enti pubblici, Università, non profit e imprese) **guardando alle sole imprese emergono segnali incoraggianti. La spesa delle imprese in R&S cresce dal 2009 al 2014**, con una piccola battuta di arresto nel 2013, ma il settore privato contribuisce ancora troppo poco alla spesa totale (54,2%, a fronte di un contributo delle università pari al 28% e delle istituzioni pari al 14,8%), dato ancora molto lontano dalla media europea (63,1%) nonché da

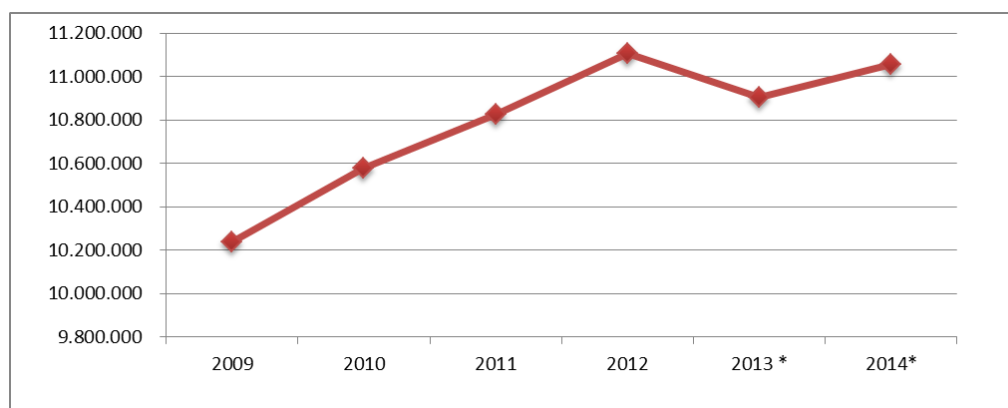
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

Paesi quali Germania (67,7%), Francia (63,9%) e Regno Unito (63,6%) ([Rapporto BES, 2014, Cap. 11](#)).

**A investire in R&S sono soprattutto le imprese medio-grandi:** dal 2009, il contributo delle imprese con 500 e più addetti alla spesa R&S complessiva è costantemente diminuito ed è aumentato quello delle imprese fra i 250 e i 499 addetti e quello delle imprese di medie dimensioni (50-249), mentre è in lieve calo la quota delle imprese più piccole (fino a 49 addetti). **Gli investimenti si concentrano soprattutto nell'industria manifatturiera, ma crescono lievemente nel terziario e nei settori a più alto contenuto tecnologico:** questo dato, in particolare, è positivo, poiché in Italia il peso economico dei settori ad alta tecnologia è tra i più bassi in Europa, con conseguenze preoccupanti poiché questi settori rappresentano un importante fattore di crescita economica e possono contribuire in maniera diretta al miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Grafico 1 – Spesa per R&S delle imprese italiane, 2009-2014

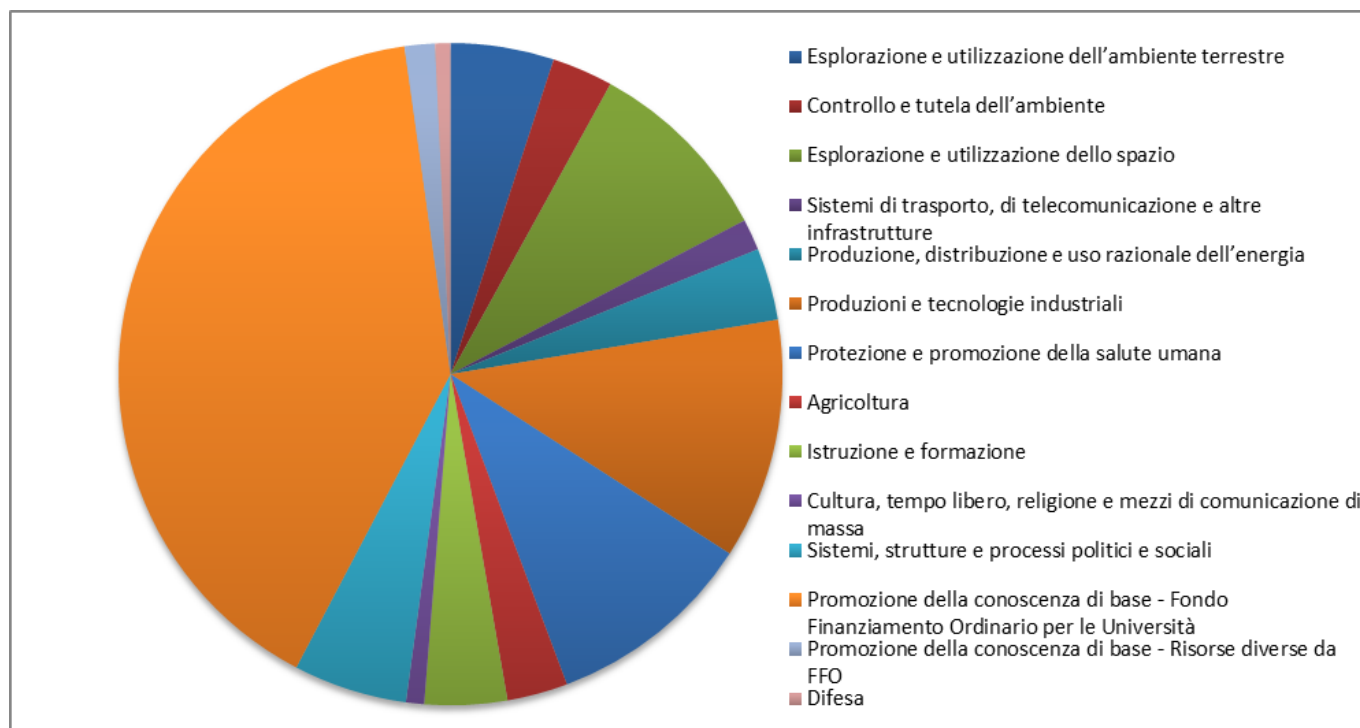


Fonte: ISTAT, *Ricerca e sviluppo in Italia*, dicembre 2014. I dati per il 2013 e il 2014 sono previsionali

**L'analisi della distribuzione degli investimenti per tipologia di ricerca (di base, applicata, sperimentale) segnala il primato della ricerca di base** (quelle attività, cioè, intraprese principalmente per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti dei fenomeni e dei fatti osservabili, non finalizzate ad una specifica applicazione): nel 2012 è aumentata, rispetto al 2011, la spesa per queste attività (+9,2%), più di quella in ricerca applicata (+3,1%). Diminuisce, invece, la spesa in sviluppo sperimentale (-0,9%). D'altra parte gli

investimenti pubblici in R&S in Italia si concentrano in maniera preponderante sulla promozione della conoscenza di base.

Grafico 2 – Stanziamenti pubblici per R&S per obiettivo socio-economico, 2013



Fonte: ISTAT, *Ricerca e sviluppo in Italia*, dicembre 2014

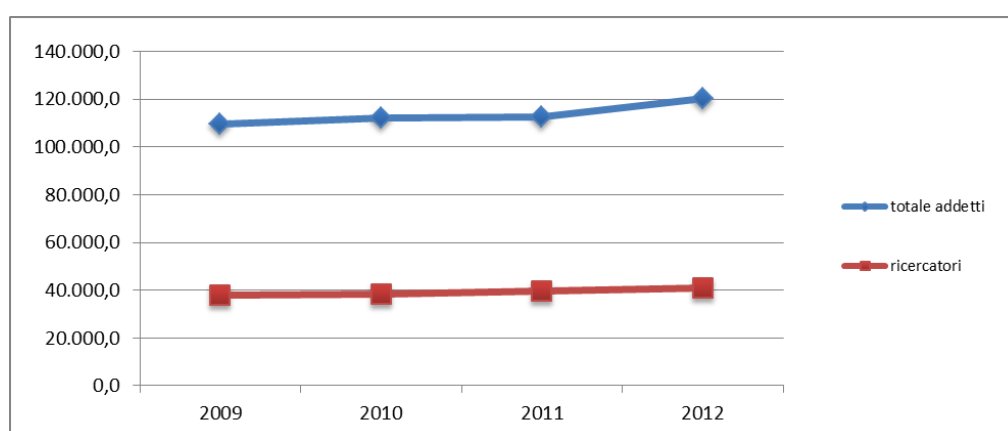
Non solo le istituzioni pubbliche e le università, ma **anche le imprese hanno investito maggiormente in ricerca di base**. Meno intensi, invece, gli sforzi per accrescere gli investimenti nelle attività che consentono di acquisire nuove conoscenze per migliorare pratiche e specifiche applicazioni (ricerca applicata) o volte a completare, sviluppare o migliorare materiali, prodotti e processi produttivi, sistemi o servizi (ricerca sperimentale).

A ciò si aggiunge **una scarsa intensità di interrelazioni fra settore pubblico e privato in termini di finanziamenti incrociati** alle spese per R&S. Le imprese ricevono da altre imprese, o da soggetti privati, una quota di finanziamento pari al 79,9% del totale, mentre ricevono dall'estero e dalle istituzioni pubbliche finanziamenti pari rispettivamente al 13% e al 7,1%. Nelle istituzioni pubbliche la spesa in R&S è prevalentemente autofinanziata (87,3%), il contributo del settore privato è pari al 6,9% mentre il 5,4% dei

finanziamenti proviene dall'estero. Gli enti del settore non profit autofinanziano le proprie ricerche o utilizzano raccolte fondi (65,8%), ma sono maggiormente sostenuti dal pubblico rispetto alle imprese (22,6%).

**Segnali positivi emergono invece sul fronte occupazionale. Il numero di addetti impegnati nella R&S segna una crescita** nelle imprese (+6,9%), nelle istituzioni pubbliche (+5,4%), nelle università (+3%) e nel non profit (+1,7%).

Grafico 3 – Addetti alla R&S e ricercatori nelle imprese, 2009-2012



Fonte: ISTAT, *Ricerca e sviluppo in Italia*, dicembre 2014

Il peso dei ricercatori sul totale degli addetti (inclusi anche tecnici, operai specializzati e non, personale impiegatizio o di segreteria) è ovviamente differenziato a seconda del settore e del livello di intensità delle attività di ricerca, ed occorre precisare che ai fini statistici si intendono qui per ricercatori tutti gli specialisti impegnati nell'ideazione e nella creazione di nuove conoscenze, prodotti, processi, metodi e sistemi, ma anche i manager e gli amministratori impegnati nella pianificazione e nella direzione delle attività di ricerca: figure professionali, cioè, con livello di istruzione universitario, impegnate in una delle fasi principali delle attività di R&S, a prescindere dall'inquadramento contrattuale.

**Non giova, probabilmente, al rilancio dell'occupazione in queste posizioni la scarsissima istituzionalizzazione della figura del ricercatore nella contrattazione collettiva, né il debole seguito dato all'introduzione di tipologie contrattuali che puntavano proprio al rilancio di queste figure,**

come l'apprendistato di alta formazione e soprattutto **l'apprendistato di ricerca**. Questi strumenti, se utilizzati valorizzandone i profili più innovativi, potrebbero non solo incentivare le imprese a investire maggiormente nell'assunzione di giovani qualificati per portare avanti progetti di ricerca applicata, ma possono soprattutto incentivare quella cooperazione inter-istituzionale necessaria a far crescere trasversalmente (e in una logica cooperativa che superi la frammentazione al momento esistente) gli investimenti in R&S.

## Alta formazione e ricerca: il futuro è nell'apprendistato

di Francesco Nespoli

Se l'accostamento delle parole “apprendistato” e “università” vi suona ancora stridente, vi siete persi qualcosa. Sono passati infatti ormai più di dieci anni dalla nascita della tipologia contrattuale dell'**apprendistato di alta formazione**, introdotto dall'articolo 50 del dlgs. n. 276/2003, di attuazione della cosiddetta legge Biagi.

Prendendo esempio da una decennale esperienza positiva francese nasceva così la possibilità per i giovani tra i 18 e i 29 anni di conseguire tramite un apprendistato non solo una qualifica o un diploma professionale, bensì anche un **diploma tecnico superiore** o una **laurea**. Dal 2008 poi in apprendistato si può concludere anche un **dottorato di ricerca**. E se non bastasse, dal 2011 un apprendistato può essere stipulato anche per attività svolte in un'impresa per **attività di ricerca** svincolate da un titolo di studio, o per svolgere parte del **praticantato** per l'accesso alle professioni. Un contratto che offre la possibilità di esiti diversi, ma tutti inseriti nella medesima cornice: il raccordo e l'integrazione dei sistemi formativi e il mercato del lavoro, anche quando le **competenze** in gioco siano particolarmente **avanzate e specialistiche**. Vi siete persi qualcosa, si diceva, ma è comprensibile. Si tratta infatti della **forma di apprendistato meno diffusa di tutte**. Non certo per la complessità della sua regolamentazione visto che è sempre possibile che aziende e istituzioni formative o universitarie stipulino convenzioni *ad hoc* per l'attivazione di un apprendistato di alta formazione in assenza di [normativa regionale](#).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 10 dicembre 2014.



Nemmeno si può dire che questa tipologia sconti un'avversione di carattere politico o ideologico. Eppure è trascurata anche dalla contrattazione collettiva nazionale:

<https://twitter.com/comunicareADAPT/status/542730244739047424>

Insomma, l'ostacolo principale allo sviluppo di questa particolare **forma sinergica tra formazione e lavoro** risiede in due deficit della nostra cultura. Da un lato gli **scarsissimi investimenti in ricerca e sviluppo**, dall'altro il mutuo **sospetto** con il quale imprese e istituzioni formative ancora osservano l'interazione tra scuola a lavoro. Da qui l'impreparazione degli attori ai quali liberamente spetterebbe l'attivazione dei contratti. Un gap quindi anche comunicativo, che le **storie di esperienze positive** e di successo possono contribuire a colmare. È partendo da questa convinzione che ASTER, società consortile tra la **Regione Emilia-Romagna** e tutte le **Università** del territorio ha pensato di dare voce oggi alle buone pratiche presenti sul suo territorio con il programma "**wapper – what's apprenticeship in emilia-romagna**" ([www.wapp-er.eu](http://www.wapp-er.eu)). Ma gli esempi presentati durante l'evento *Turboblogging* svoltosi oggi a Bologna hanno molto da spiegare a tutti i territori Italiani.

### Un vantaggio per tutti

La chiave per far smuovere il Paese dallo stallo economico si trova infatti proprio qui, almeno a osservare le esperienze internazionali. Il successo delle

aree delle economie avanzate che stanno riuscendo a mantenere elevati tassi di crescita e occupazione secondo alcuni economisti è dovuto all'abilità con cui gli imprenditori del luogo sanno **tradurre in realtà commerciali la ricerca scientifica di carattere accademico**.

Un recente studio della Banca D'Italia afferma invece che la difficoltà delle imprese italiane ad adottare nuove tecnologie è data dalla mancanza di adeguate competenze che le sappiano gestire. Esattamente quanto ha confermato a *Turboblogging* l'ingegnere Antonio De Renzis di **Marposs**. Racconta l'ingegnere: “due anni e mezzo fa decidemmo quindi di costituire una scuola interna: un piccolo corso aperto a neolaureati presso la scuola superiore di ingegneria. Un'esperienza significativa soprattutto perché quegli argomenti normalmente non vengono studiati nei corsi di laurea”.

Ecco cosa succede quando si attiva un apprendistato di alta formazione e di ricerca:

- l'apprendista anticipa l'ingresso nel mondo del lavoro pur restando inserito in un percorso formativo di alto livello;
- l'azienda effettua un investimento in capitale umano altamente mirato e su misura, incidendo concretamente sul piano didattico;
- le agenzie formative comprendono meglio quali siano le capacità e le competenze professionali richieste dal mercato e adeguano così i loro programmi e i loro percorsi formativi;
- si favorisce quindi lo sviluppo di un mercato privato della ricerca in collaborazione con l'accademia.

L'apprendistato di alta formazione e di ricerca non disegna quindi percorsi di “semplice alternanza”, ma di vera e propria integrazione tra formazione e lavoro. Un connubio che il dott. Giannuzzi ha dovuto cercare tra un acceleratore di particelle e le misure di precisione della Marposs. Lo ha trovato nello sviluppo di una tecnologia per la trasmissione dati ad alta velocità che applica in azienda come al CERN.

Diversa la strada di Damiano Fontana, che ha seguito un corso di dottorato su *smartcities* e *internet of things* lavorando presso Epoca Ricerca, uno spin-off dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Fontana ci tiene a sottolineare come la contaminazione sia il vero meccanismo distintivo dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca...

Continua a leggere l'articolo su [Nòva](#)



2.

## **AMMORTIZZATORI SOCIALI**



## **Gli ammortizzatori sociali nel *Jobs Act***

di Silvia Spattini

**L'intervento sugli ammortizzatori sociali è affidato ad un disegno di legge delega, che tocca le tutele del reddito sia in caso di sospensione del rapporto di lavoro sia in caso di disoccupazione.** I principi e criteri guida del disegno di legge prevedono: tutele del reddito universali in caso di disoccupazione; tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori; razionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale; coinvolgimento attivo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e dei beneficiari di ammortizzatori sociali; semplificazione delle procedure amministrative e riduzione gli oneri non salariali del lavoro.

È scontato ma vero dire che **al momento è difficile giudicare il provvedimento soltanto sui principi e sui criteri generali**, certamente si potrà valutare con maggiore cognizione di causa al momento della definizione di tali criteri nella legge delega e ancora di più davanti ai provvedimenti che dovranno essere stabiliti dal decreto legislativo applicativo della delega stessa. **Tuttavia è possibile compiere l'esercizio di intuire i possibili interventi concreti conseguenti** ai principi generali dichiarati.

Il disegno di legge delega dovrebbe **intervenire sulla cassa integrazione rivedendo i criteri di concessione ed utilizzo ed escludendo i casi di cessazione aziendale.**

**Già il comma 70 dell'articolo 2 della legge Fornero ha previsto l'abrogazione a decorrere dal 1° gennaio 2016 dell'utilizzo della cassa integrazione**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**straordinaria in caso di procedure concorsuali** (attraverso l'abrogazione dell'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223) e dal 1° gennaio 2013 è **possibile l'utilizzo** di questa causale sostanzialmente **in caso di esclusione della cessazione dell'attività lavorativa**. In realtà, la norma parla di necessità di «prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività» lavorativa e «di salvaguardia dei livelli di occupazione». Pertanto **si può ipotizzare che l'intervento vada nella direzione di un ulteriore restringimento dei criteri e una esclusione da subito di ogni possibilità di ricorso se non esiste certezza della continuazione dell'attività aziendale e lavorativa**. Tale idea è totalmente condivisibile, infatti la cassa integrazione guadagni ha lo scopo di tutelare il reddito dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione oraria per situazioni temporanee (benché più o meno brevi) di difficoltà aziendale dove non è messa in dubbio la ripresa dell'attività produttiva. Nelle circostanze in cui l'azienda è destinata a cessare l'attività, l'integrazione salariale, pur nella tutela del reddito dei lavoratori, è comunque finalizzata a posticipare i licenziamenti e a conservare artificiosamente i contratti di lavoro. Le conseguenze sono un prolungato stato di inattività e di permanenza passiva nel sistema dei sussidi da parte dei lavoratori con costi anche assai elevati per il sistema degli ammortizzatori. Maggiormente efficiente per il sistema sarebbe, per contro, favorire un rapido reinserimento nel mercato dei lavoratori coinvolti nella crisi aziendale.

Certamente è da considerare positivo la **revisione dei criteri di concessione ed utilizzo**, così come la **semplificazione delle procedure burocratiche, compresi meccanismi automatici di concessione**. Infatti, attualmente le procedure sono complicate e dispendiose in termini di tempo. Si potrebbe peraltro cogliere l'occasione di questi interventi per cercare di vincolare maggiormente la richiesta alle necessità concrete e reali delle aziende, poiché i tassi di effettivo utilizzo delle ore di cassa integrazione sono attestati circa alla metà delle ore concesse.

L'idea di **rivedere i limiti di durata dell'integrazione salariale, da legare ai singoli lavoratori** potrebbe comportare un cambio di prospettiva. Infatti, attualmente la durata delle casse integrazioni è legata alle ragioni di ricorso alla cassa stessa, quindi collegata alle condizioni in cui si trova l'impresa e alle circostanze che ne rendono necessario l'utilizzo. Pensare di legare la durata della cassa ai lavoratori, presumibilmente in funzione della loro anzianità contributiva, significa calibrare l'utilizzo sulle condizioni dei lavoratori e non dell'impresa. Anche in questo caso, per poter valutare il presumibile impatto

della misura servirebbero i dettagli. Da un certo punto di vista, l'idea lascia perplessi, poiché la cassa integrazione è una assicurazione dell'impresa contro un dato evento, il verificarsi dell'evento (eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai dipendenti; situazione di mercato; crisi aziendale o settoriale; riorganizzazione, ristrutturazione, riconversione) comporta l'intervento dell'assicurazione. Tuttavia, legare la durata dell'integrazione ai singoli lavoratori è in linea con l'ottica generale di legare le tutele del reddito alla storia contributiva dei lavoratori, inoltre già attualmente si tiene conto dell'anzianità contributiva per esempio per l'accesso all'integrazione salariale straordinaria, concessa soltanto ai lavoratori che hanno una anzianità di servizio nell'azienda di almeno 90 giorni.

Ulteriori modifiche sulla cassa integrazione dovrebbero essere legate al **subordinamento dell'accesso a tale strumento solo ad esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro**. In questo caso, la genericità della definizione è giustificata, oltre al fatto che si tratti di un principio e criterio generale per una legge delega, anche dall'esistenza di una varietà di strumenti definiti dalla contrattazione collettiva che consentono la gestione in aumento e in riduzione delle ore di lavoro, come per esempio la banca ore, oltre che le più comuni ore di ferie e permessi. Questa previsione di modifica all'accesso alla cassa integrazione vorrebbe responsabilizzare le imprese obbligandole a farsi carico della situazione (presumibilmente quando la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa non dipendano da eventi non imputabili all'imprenditore o ai dipendenti), prima di accedere al sistema previdenziale.

Questo d'altra parte è in linea con il criterio che prevede una **maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici** della cassa integrazione attraverso **una riduzione degli oneri contributivi ordinari ovvero del premio ed un incremento del contributo addizionale in caso di effettivo utilizzo** della cassa integrazione. In termini concreti, questo significherebbe una riduzione delle aliquote del 1,90% (aziende fino a 50 dipendenti) e del 2,20% (aziende oltre i 50 dipendenti) di finanziamento ordinario della cassa integrazione ordinaria, così come l'aliquota dello 0,90% per la cassa integrazione straordinaria. Contemporaneamente, si prevedrebbe di incrementare le aliquote per il contributo addizionale fissate nel 4% (aziende fino a 50 dipendenti) e 8% (aziende oltre i 50 dipendenti) sull'ammontare della integrazione corrisposta per la cassa integrazione

ordinaria e del 3% (aziende fino a 50 dipendenti) e 4% (aziende oltre i 50 dipendenti) in caso di ricorso alla cassa integrazione straordinaria.

Nell'ambito degli interventi previsti sulla tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, non si fa **nessun cenno al sistema dei fondi di solidarietà** introdotto dalla legge Fornero e che sta faticosamente prendendo forma (considerando peraltro la mancanza di diversi decreti ancora nei cassetti dei dirigenti ministeriali dal Governo precedente). Questo lascia presumere e sperare che tale sistema rimanga intoccato, anche perché in effetti è alternativo al sistema delle casse integrazione e destinato alle aziende escluse da questi schemi. D'altra parte, con riferimento alle casse integrazioni, non si accenna a possibili modifiche del campo di applicazione e eventuali ampliamenti.

**Rispetto alle tutele del reddito in caso disoccupazione involontaria, si intende intervenire sul sistema dell'ASpI**, rimodulando e **omogeneizzando la disciplina di ASpI e Mini-ASpI; estendendo** lo strumento, in via sperimentale, anche **ai collaboratori coordinati e continuativi e incrementando la durata massima della prestazione**, ora fissata in 12 mesi, per i lavoratori che hanno delle **elevate anzianità contributive**.

Attualmente **ASpI e Mini-ASpI** si differenziano soltanto per i requisiti contributivi e per la durata della prestazione, mentre, a differenza del passato, l'importo della prestazione è calcolato con le stesse percentuali sulla stessa retribuzione di riferimento. Ciò considerato, è difficile immaginare come si dovrebbe realizzare tale omogeneizzazione. Tuttavia, nell'ottica della citata volontà di introdurre un sistema di garanzia universale, in caso di disoccupazione involontaria, che preveda tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, si potrebbe pensare ad una riduzione della severità dei criteri di accesso (per ASpI) per ampliare la platea di lavoratori tutelati, ma modulando la durata della prestazione sulla anzianità contributiva del lavoratore e in particolare, come espressamente indicato, incrementando l'attuale durata per i lavoratori che hanno una importante anzianità contributiva.

Ancora nella prospettiva generale di legare le tutele del reddito alla storia contributiva dei lavoratori si colloca la volontà di introdurre dei **massimali per le prestazioni in funzione della contribuzione figurativa**. Significa voler **limitare le erogazioni nei confronti dei lavoratori per i quali non siano stati versati dei contributi sociali effettivi**, ma appunto figurativi,

circostanza che si verifica in caso di interruzione o riduzione dell'attività lavorativa dovuta a: cassa integrazione guadagni; contratti di solidarietà; ma anche disoccupazione; mobilità.

**L'estensione delle indennità di disoccupazione ai collaboratori coordinati e continuativi** è sempre stata dibattuta in occasione di diversi interventi in materia e sempre si è avuta la tentazione di farli rientrare nella tutela del reddito tipica dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, trattandosi di lavoratori autonomi, ancorché spesso economicamente dipendenti, coerentemente si è sempre esclusa l'estensione della indennità di disoccupazione, sia in occasione dall'articolo 19, comma 2, del decreto legge n. 185/2008 che istituì una misura *una tantum* erogata in unica soluzione, sia in occasione della legge Fornero (legge n. 92/2012) che ha confermato e messo a regime (pure nel limite delle risorse destinate) tale meccanismo a decorrere dall'anno 2013.

La volontà di prevedere una misura di sostegno al reddito specifica per i collaboratori coordinati e continuativi persegue l'obiettivo di tutela del reddito di tutti i lavoratori economicamente dipendenti, a prescindere dalla loro condizione di autonomia o subordinazione giuridica. Al contrario, **l'idea di estendere l'indennità di disoccupazione destinata ai lavoratori subordinati significa negare la condizione di lavoratori autonomi e presumere la non genuinità dei rapporti di lavoro**. Se questa è la posizione e se si presume che determinati lavoratori coordinati e continuativi che rientrano in certi parametri (nell'anno precedente: monocommittenza, reddito non superiore a 20.000 euro, accreditate alla gestione separata non meno di 4 mensilità, almeno due mesi di disoccupazione; nell'anno di riferimento: accreditata alla gestione separata almeno 1 mensilità) non siano genuinamente autonomi, allora forse si dovrebbe in coerenza intervenire sulla normativa in materia di collaborazioni coordinate e continuative e imporre condizioni che garantiscano la vera autonomia dei collaboratori.

Per realizzare l'universalità delle tutele si intende «valutare la possibilità» di introdurre una nuova prestazione da erogare, a conclusione dell'ASpI, in favore di soggetti con indicatore ISEE particolarmente ridotto. In altre parole, si intende **introdurre una prestazione assistenziale per i lavoratori disoccupati che non sono in grado di garantirsi la sussistenza**. Senz'altro questo è uno strumento di universalizzazione delle tutele tante volte ricercate che tuttavia comporta incrementi di spesa pubblica importanti. D'altra parte, i criteri proposti per il disegno di legge non arrivano a proporre l'introduzione,

ma appunto a suggerire la valutazione della possibilità di uno strumento di questo tipo.

Questa ipotesi si collega inoltre all'ulteriore **proposta di eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a prestazioni di carattere assistenziale**. Tale previsione potrebbe apparire del tutto assistenzialistica, ma d'altra parte se si vuole andare in soccorso di chi ha difficoltà di sussistenza e si trova in situazione di grave povertà, spesso significa che si trova in condizioni incompatibili con il lavoro e quindi con la possibilità di acquisire lo stato di disoccupazione.

Gli interventi previsti in materia di politiche passive sono completati e collegati ai contenuti della proposta di legge delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. **Particolarmente rilevante è l'ipotesi di costituzione di una Agenzia nazionale per l'impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro e dei servizi per l'impiego**, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **con il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali e meccanismi di raccordo con l'Inps**. La rappresentazione dell'agenzia ricorda molto (anche con riferimento alla presenza delle parti sociali) l'agenzia federale per il lavoro tedesca, che si era già auspicato potesse essere presa da modello (S. Spattini, *Jobs Act: l'ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro*, in *Bollettino Speciale ADAPT*, 2014, n. 2) per la creazione di una agenzia nazionale a cui affidare non solo il coordinamento, ma la gestione di collocamento, politiche del lavoro, formazione e ammortizzatori sociali, che consentirebbe di realizzare una vero raccordo tra politiche attive e passive e una vera condizionalità, **per un'efficace attivazione e reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati**.



## **Perché leggere la relazione della Corte dei conti sulla evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali**

di Silvia Spattini

Nella relazione [L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico](#), la Corte dei conti, analizzando la loro applicazione con particolare riferimento agli ammortizzatori sociali in deroga, **mette a disposizione interessanti dati sull'utilizzo delle risorse stanziare** (compresa l'analisi finanziaria del Fondo Sociale per l'occupazione e la formazione), **sui trattamenti e sui percettori di sostegno al reddito nell'ambito degli ammortizzatori sociali in deroga** del periodo 2009-2012.

**La principale preoccupazione della Corte dei conti riguarda l'efficacia della cassa in deroga nel perseguimento del proprio fine** di evitare i licenziamenti e consentire all'impresa di attraversare una crisi temporanea. In assenza di dati, **alla Corte rimane il dubbio che in molti casi si sia “in presenza di “accanimento terapeutico” nei confronti dell'impresa”** non più competitiva sul mercato e **che di fatto gli interventi abbiano l'unico effetto di allungare passivamente la vita lavorativa delle persone, spesso accompagnandole al pensionamento.**

---

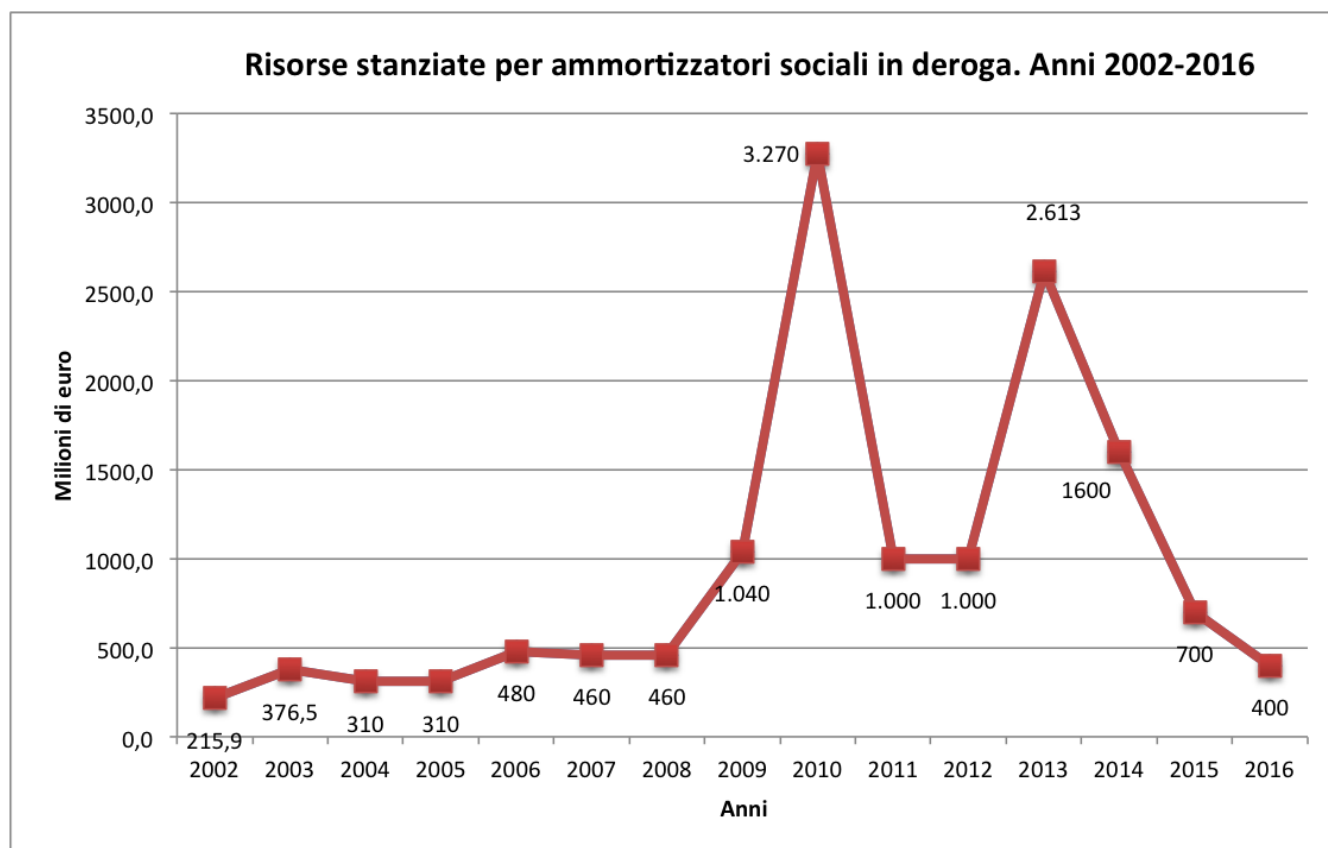
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#).

## **L'efficacia del sistema italiano della cassa integrazione**

**Il sistema delle casse integrazioni guadagni si è dimostrato, in realtà, efficace nell'“ammortizzare” l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro, impedendo che la decrescita economica si trasformasse interamente in perdita di posti di lavoro** (sia consentito rimandare a S. Spattini, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3). Infatti, tra il 2008 e il 2011 il tasso di disoccupazione aveva segnato “solo” un +1,7 punti percentuali, mentre il tasso di occupazione -1,8.

**Tra il 2011 e il 2012, si è osservato un netto peggioramento della situazione occupazionale**, con +2,3 punti percentuali del tasso di disoccupazione, ma solo un -0,18 del tasso di occupazione. **Questi dati potrebbero fare pensare a un cedimento del sistema delle casse integrazioni, mentre in realtà la spiegazione principale del forte incremento di disoccupati risiede prevalentemente nell'incremento delle persone attive** ovvero persone precedentemente fuori dal mercato del lavoro che hanno iniziato a cercare una occupazione e quindi ad essere registrate come attive e disoccupate. Infatti, a fronte di un incremento di 636 mila unità disoccupati, si sono registrati 68 mila occupati in meno e 567 mila attivi in più.

**Al contenimento dell'effetto negativo della crisi sul mercato del lavoro hanno certamente contribuito gli elevati finanziamenti stanziati a favore della cassa in deroga**, che hanno consentito di estendere gli interventi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro ai settori esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni a regime.



Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali via Corte dei Conti

**Tra il 2009 e il 2013 risultano stanziati 8,92 miliardi di euro per gli ammortizzatori in deroga, 5,78 miliardi di euro accertati dalla Corte dei conti (cfr. [Corte dei conti, L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico, 2014](#)) per il periodo da gennaio 2009 al luglio 2013 come oneri rimborsati all'INPS per gli strumenti in deroga.**

**Le misure di integrazione del reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa possono determinare distorsioni del mercato, in particolare se mantengono artificialmente in vita imprese non competitive e destinate comunque alla chiusura.** In questo caso, le misure hanno soltanto l'effetto di posticipare una disoccupazione inevitabile. Per prevenire o limitare le distorsioni, **possono essere adottate alcune contromisure, quali la riduzione del periodo di godimento del beneficio oppure l'individuazione di criteri e condizioni più severe per l'accesso.** In questa direzione va l'emanando Regolamento, previsto dall'art.4 del D.L. 21 maggio 2013 n.

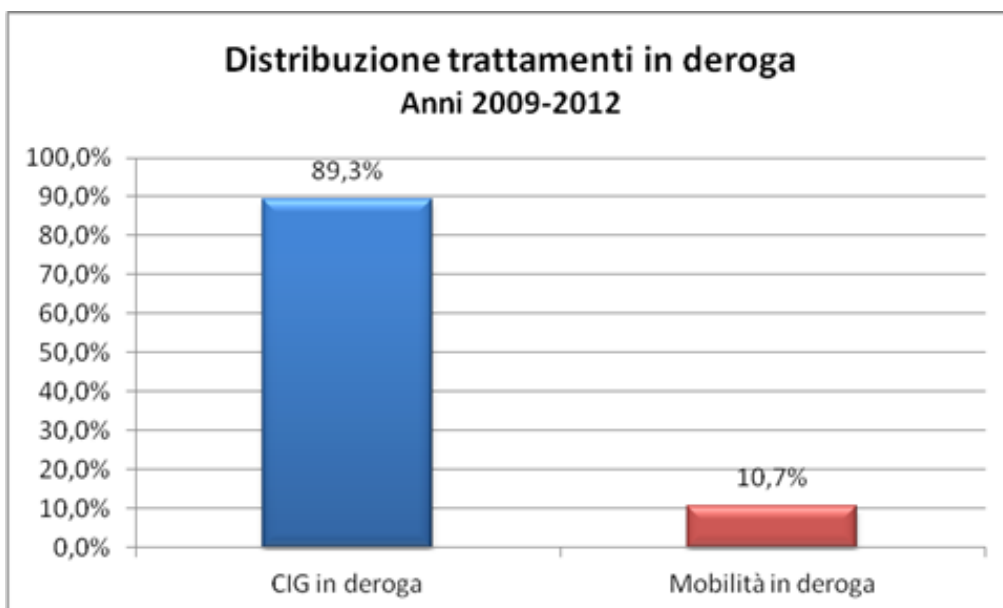
**54**, che dovrebbe stabilisce i criteri ed i requisiti soggettivi e oggettivi per la fruizione degli istituti in deroga, in attesa del loro definitivo superamento.

**La Corte dei conti mette, inoltre, in evidenza criticamente come «l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga si sia trasformato da una misura prettamente emergenziale e circoscritta nel tempo nel principale strumento di sostegno al reddito nel contesto della crisi economica», sottolineando che ciò è avvenuto anche a seguito della «prassi invalsa di ricorrere a tali modalità di intervento in luogo di altri specificamente preordinati alle singole fattispecie, come nel caso della Indennità di disoccupazione in caso di sospensione dell'attività lavorativa di cui all'art. 19, comma 1, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28.1.2009, n. 2», basata sul finanziamento integrativo dalla bilateralità.**

**Certamente la proroga dell'istituto della cassa in deroga e il continuo rifinanziamento della stessa, da un certo punto di vista irrinunciabile al fine di prevenire le possibili conseguenze sociali, non solo economiche, della crisi, hanno convinto che comunque lo Stato avrebbe continuato ad assicurare la copertura della deroga. D'altra parte, i settori in cui erano già sviluppati sistemi di bilateralità non hanno rinunciato, per le risorse che avevano disponibili, a finanziare l'integrazione dell'indennità che consentiva di attivare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione in caso di sospensione.**

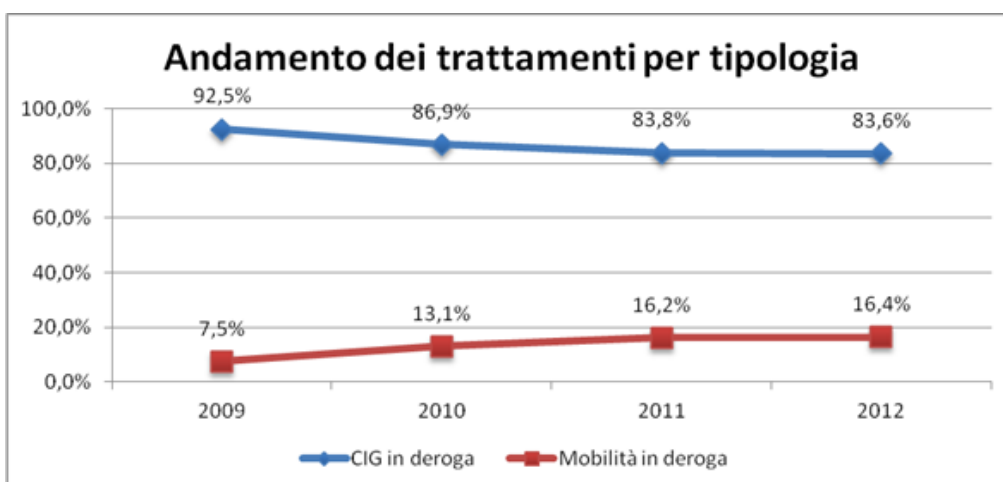
### **I numeri degli ammortizzatori sociali in deroga**

**Nell'ambito degli ammortizzatori in deroga, la distribuzione per tipologia di prestazione, come prevedibile, vede prevalere la cassa in deroga sulla mobilità in deroga.** Tra il 2009 e il 2012 sono stati erogati 1.339.253 trattamenti, di cui 1.195.466 (89,3% del totale) di cassa integrazione in deroga e 143.787 (10,7% del totale) trattamenti di indennità di mobilità in deroga.



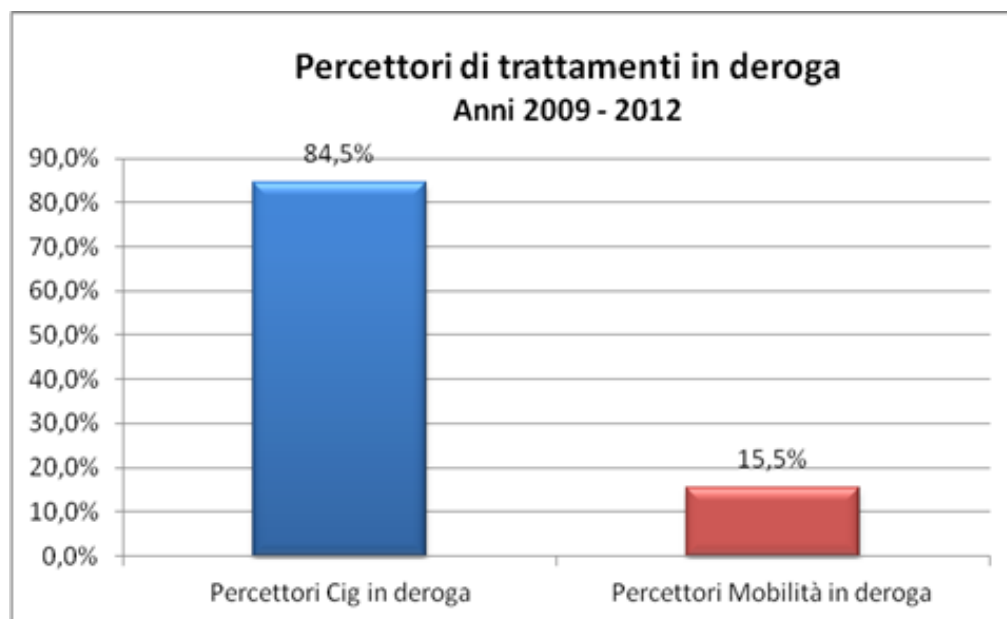
Fonte: Elaborazioni dati e grafico su elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – SIP20 via Corte dei conti

**L'andamento della distribuzione degli ammortizzatori in deroga tra tipologie è caratterizzato da un decremento della cassa in deroga e relativo incremento della mobilità.** Particolarmente evidente è la variazione della distribuzione tra il 2009 e il 2010, da imputare sia al fatto che le misure specifiche sono entrate in vigore nei primi mesi del 2009, sia al dispiegarsi degli effetti della crisi.



Fonte: Elaborazioni dati e grafico su elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – SIP20 via Corte dei conti

**Il numero di percettori di trattamenti in deroga nel periodo dal 2009 al 2012 risulta essere di 824 mila lavoratori.** Anche in questo caso, evidentemente, molto maggiore è la proporzione di percettori di integrazione salariale concessa in deroga, 84,5% dei percettori totali, rispetto ai percettori di indennità di mobilità, corrispondenti al 15,5% del totale.



Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali via Corte dei Conti

Poiché i trattamenti nel medesimo periodo sono 1 milione e 339 mila è evidente che **una parte dei percettori ha usufruito di più trattamenti tra integrazioni salariali e indennità di mobilità in deroga.** Si segnalano, infatti, 310 mila percettori, pari al 37,6% del totale, che hanno goduto di trattamenti multipli (cfr. [Corte dei conti, L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico, in Deliberazione n. 4/2014/G](#)) e, nel dettaglio, circa 18 mila che hanno beneficiato sia di integrazioni salariali sia dell'indennità di mobilità.

### **Incertezze e superamento degli ammortizzatori in deroga**

**Solo poco più del 2% dei percettori della cassa in deroga si sono trasformati in percettori di indennità di mobilità in deroga.** Questo dato è

certamente positivo, per il fatto che solo pochi lavoratori posti in mobilità in deroga sono passati inutilmente attraverso un periodo di cassa in deroga, che ha soltanto posticipato il momento della disoccupazione.

**Questi dati indurrebbero ad affermare che lo strumento della cassa in deroga sia stato efficace nel supportare le aziende in una fase critica, ma temporanea, prevenendo effettivamente la disoccupazione, senza sprecare risorse in una procrastinazione della disoccupazione. In realtà, per essere certi di questo, sarebbe necessario conoscere il destino degli altri percettori della cassa in deroga per sapere se siano ancora occupati oppure se abbiano perso il loro posto di lavoro, ma senza passare per l'indennità di mobilità in deroga.**

Anche se l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga sembra sia stato efficace nell'attutire l'impatto economico e sociale della crisi, occorre avere presente che si tratta di uno strumento emergenziale e transitorio e non può essere un surrogato per l'universalizzazione delle tutele, come di fatto è stato fino ad ora.

**Per realizzare tale obiettivo, la riforma Fornero ha disegnato un nuovo sistema di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, complementare a quello delle casse integrazioni guadagni, basato sui fondi di solidarietà. Poiché questo è il sistema attualmente disegnato dalla legge, per tentare di realizzare effettivamente l'estensione delle tutele per tutti i lavoratori in sospensione occorre realizzare compiutamente questo disegno. Pertanto, è necessario che il Ministero del lavoro provveda al più presto ad emanare gli attesi decreti necessari per dare attuazione al sistema e primo tra tutti il decreto di istituzione del fondo di solidarietà residuale, senza il quale non esiste il sistema.**





3.

## **APPRENDISTATO E TIROCINI**



## Tre linee di credito per aprire le porte ai tirocini

di Michele Tiraboschi

**Prima i vincoli, con le nuove regole della legge Fornero. Ora gli incentivi.** Così può essere sintetizzata la **più recente evoluzione dei tirocini, i cosiddetti stage aziendali.**

**Punto di partenza è la sentenza n. 287/2012 con cui la Corte Costituzionale**, nel dichiarare illegittimo l'art. 11 del decreto-legge 138/2011, **ha stabilito la competenza esclusiva delle Regioni nella regolazione degli stage.** Il resto è storia nota. L'intervento della legge n. 92/2012 con la definizione, nella conferenza Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, di dettagliate linee guida valide per l'intero territorio nazionale. Il successivo processo di trasposizione a livello regionale di quanto condiviso tra Governo e Regioni, durato oltre un anno, non ha tuttavia evitato una profonda frammentazione nella regolazione dell'istituto.

**Il punto di maggiore criticità è rappresentato dal congruo indennizzo per la prestazione resa dal tirocinante che varia in maniera sensibile da Regione a Regione.** Si passa dai 600 euro previsti in Abruzzo e Piemonte ai 300 euro di Basilicata e Sicilia che si sono attestate sul minimo previsto dalle linee guida. La mappatura delle normative regionali mostra un caleidoscopio dalle infinite possibilità: le somme indicate costituiscono infatti livelli minimi, non massimi, variabili in funzione della tipologia di tirocinio (formazione, orientamento, ingresso, ecc.) e talvolta anche dell'impegno orario del tirocinante, quasi che si trattasse di un vero e proprio rapporto di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2014.



apprendistato che, agli occhi degli operatori e delle imprese, presentano ancora oggi maggiori oneri gestionali e burocratici.

**La forte attrattività dei tirocini è ora destinata ad aumentare in ragione della progressiva messa a regime del piano straordinario di sostegno economico alla attivazione di tirocini (curriculari e non) contemplato nel “pacchetto Letta” (decreto legge n. 76/2013) e dall’avvio della cosiddetta “Garanzia Giovani” con ulteriori finanziamenti di provenienza europea.**

**Il “pacchetto Letta” prevede, in primo, luogo lo stanziamento di 1 milione di euro per l’anno 2014 destinato a un Fondo straordinario finalizzato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per cultura rivolti a giovani fino a 29 anni di età.** È poi istituito per gli anni 2013-2015 un ulteriore fondo con dotazione di 6 milioni di euro volto a coprire il costo delle indennità per la partecipazione ai tirocini nelle ipotesi in cui il soggetto ospitante del tirocinio sia una amministrazione dello Stato. Una terza e più robusta tipologia di intervento è infine prevista con specifico riferimento ai tirocini curriculari per la sperimentazione di forme di alternanza studio-lavoro rispetto ai quali si prevede uno stanziamento di 10,6 milioni di euro.

**Il pacchetto lavoro ha altresì previsto lo stanziamento di 168 milioni di euro nel triennio 2013-2015** per il finanziamento delle borse di tirocinio formativo a favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione, di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno.

**Agli incentivi di livello nazionale si affiancano poi quelli regionali** che non mancano di sostenere in termini finanziari e, talvolta, in logica di cofinanziamento, l’attivazione di stage soprattutto con riferimento a gruppi di lavoratori svantaggiati non necessariamente giovani.

**Il documento italiano di attuazione della “Garanzia Giovani”,** inviato a Bruxelles sul volgere del 2013, **prevede infine un ulteriore e ingente sostegno finanziario alla attivazione dei tirocini.** A parere del Governo, infatti, in una situazione in cui l’offerta di lavoro da parte dei giovani rischia di rimanere complessivamente maggiore della domanda, i tirocini possono rappresentare – in linea con la recente proposta di raccomandazione europea in

materia di qualità dei tirocini – una prima modalità di ingresso nel mondo del lavoro, in particolare se abbinati a momenti di formazione specialistica.

## L'apprendistato nel rapporto di monitoraggio del Ministero del lavoro tra falsi miti e realtà

di Michele Tiraboschi

**Indicato dal Legislatore come la “modalità prevalente per l’ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”, l’apprendistato ancora non decolla e non convince pienamente imprese e operatori.** Anche il sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro attivato dalla legge Fornero sembra confermarlo. Il recente rapporto del Ministero del lavoro sul primo anno di attuazione della legge n. 92/2012 vede infatti posizionarsi l’apprendistato come fanalino di coda tra le tipologie di accesso al lavoro. È certamente vero che, sul versante della domanda di lavoro, i flussi occupazionali mostrano una flessione generalizzata delle assunzioni (-9,6% tendenziale nel secondo trimestre 2013). La quota più consistente delle nuove assunzioni è tuttavia rappresentata dai rapporti di lavoro a tempo determinato (69,3% del totale dei contratti) seguiti, a larga distanza, dai rapporti a tempo indeterminato (15,4%), dalle collaborazioni a progetto (5,9%) e, buoni ultimi, dai contratti di apprendistato (2,7%).

**Esperti e addetti ai lavori si dividono sulle ragioni del mancato decollo dell’apprendistato.** Incide, indubbiamente, il ciclo economico negativo che vede i giovani tra i più penalizzati nell’accesso al lavoro. In Italia più che altrove, con tassi di disoccupazione giovanile tre volte superiori a quelli degli adulti. Non secondari sono poi gli effetti della riforma Fornero delle pensioni che, nell’allungare l’età di permanenza al lavoro, ha ridotto ulteriormente le opportunità di accesso al lavoro per i più giovani. Ancora tutta da valutare –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 26 gennaio 2014, con il titolo *Maggior dialogo tra imprese e scuola*.

ma certamente dannosa anche solo a livello intuitivo – è poi la concorrenza dei tirocini che, sorprendentemente, non vengono presi in considerazione dal rapporto di monitoraggio del Ministero del lavoro. Vero è che i tirocini, a differenza dell'apprendistato, non sono un contratto di lavoro. Eppure, dopo le linee-guida Fornero, l'alternativa di un agile canale di inserimento al lavoro come lo stage, con durate lunghe fino a 12 mesi e mini compensi che oscillano tra i 300 e i 600 euro, rende meno conveniente, agli occhi di operatori e imprese, l'apprendistato ritenuto, a torto o a ragione, maggiormente oneroso e di più complessa gestione.

Come giustamente rileva il Ministero del lavoro, **il drastico calo dell'apprendistato, particolarmente evidente nella fascia di età al di sotto dei 19 anni, non può non offrire lo spunto anche per una riflessione sulla bontà dei modelli di formazione in alternanza adottati dalle nostre Regioni.** Viene infatti da chiedersi se la domanda di lavoro in apprendistato sia correlata, in negativo, alla diversificazione su base regionale della formazione di base e trasversale. [Una recente ricerca ADAPT](#) pare tuttavia indicare come quello della frammentazione regionale sia, il più delle volte, un alibi e che il vero problema sia ancora di tipo culturale e progettuale nella messa a regime settore per settore del sistema dell'apprendistato in tutte le sue modalità specie quelle che prevedono il raccordo tra scuola e lavoro secondo il noto modello duale tedesco. Non è forse un caso che il drastico calo di questa tipologia contrattuale sia evidente in tutte le Regioni, ma non nella Provincia Autonoma di Bolzano, dove l'apprendistato è riservato prevalentemente ai minorenni per l'accesso alla qualifica e al diploma (c.d. apprendistato di primo livello) e dove, non del tutto sorprendentemente almeno rispetto ai trend internazionali dell'apprendistato, si registra una crescita del 6% rispetto all'anno precedente.

**La ricerca ADAPT mostra, in ogni caso, che anche per l'apprendistato professionalizzante gli ostacoli delle normative regionali siano più apparenti che reali.** Dopo il Testo Unico del 2011 la formazione di mestiere è interamente affidata alla contrattazione collettiva, residuando un monte di 120 ore nell'arco del triennio per la formazione di base e trasversale. Tenuto conto dell'età, del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista molte Regioni hanno tuttavia previsto una significativa riduzione della durata che può arrivare a sole 40 (pari 5 giorni nell'arco del triennio) per gli apprendisti in possesso di laurea. Non solo. Nella stragrande maggioranza delle Regioni è persino possibile, a determinate condizioni, svolgere interamente la



formazione – non solo di mestiere, ma anche trasversale – in azienda superando così in radice ogni temuta ingerenza della burocrazia regionale. Vero è, semmai, che non sempre le imprese e i loro consulenti sono attrezzati a gestire internamente la formazione che, per funzionare, impone non solo la presenza di maestri di mestiere, progettisti e *drafters* di piani formativi che ancora mancano, ma anche un moderno sistema di relazioni industriali in grado di dialogare con la scuola e l'università attraverso la metodologia dell'alternanza prevedendo altresì costi retributivi contenuti in ragione della rilevanza dell'onere formativo.

## Start up e PhD: l'impresa della ricerca

di Alfonso Balsamo

**La ricerca si fa impresa: segnali positivi sul fronte della valorizzazione del capitale umano qualificato.** Alcune disposizioni recenti stanno incentivando l'assunzione di risorse umane ad alta competenze nelle imprese che fanno innovazione, in particolare start up. Gli incentivi fanno parte di un pacchetto previsto dal decreto legge 83/2013 e reso applicativo dal decreto del Ministero dell'economia (DM 13 ottobre 2013) pubblicato il 21 gennaio in Gazzetta Ufficiale.

**La norma premia i datori di lavoro che assumono dottori di ricerca o laureati magistrali in discipline tecnico-scientifiche che sono impegnati in attività di ricerca e sviluppo.** L'assunzione dovrà essere a tempo indeterminato e vale anche nei casi di trasformazione di contratti a tempo determinato per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data dell'assunzione. In concreto si tratta del riconoscimento di un incentivo all'assunzione che ha la forma di un credito di imposta che consiste, per un massimo di 12 mesi, nell'abbattimento del 35% del costo aziendale dei neo-assunti.

**Il problema è che per adesso l'incentivazione resta soltanto sulla carta perché non è ancora operativa la procedura telematica prevista dal decreto.** Secondo la norma la procedura sarà gestita mediante piattaforma informatica che sarà il luogo virtuale in cui le imprese potranno procedere alla presentazione delle domande. Si attende dunque un decreto direttoriale che in tempi brevi possa regolare in concreto gli iter burocratici per le imprese. Va

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5.](#)

rilevato in proposito un particolare favore per le imprese delle zone colpite dal terremoto del 20 e 29 maggio 2012 (Emilia Romagna) che possono accedere provvisoriamente agli incentivi in regime *de minimis*, dunque semplificato, a meno che non vogliano far valere le proprie prerogative per concorrere alla misura generale dell'incentivo.

**Ma l'aspetto più rilevante della norma è la promozione delle start up innovative. A loro è data una vera e propria priorità rispetto alle imprese più "longeve".** Il concetto di "start up innovativa" è stato introdotto in Italia con il Decreto "Sviluppo 2.0" (n. 179 del 2012) che aveva l'obiettivo di favorire l'occupabilità del capitale umano qualificato in parallelo alla diffusione di nuova imprenditorialità e di sviluppo tecnologico. Nella pratica le start up innovative sono imprese costituite da non oltre 48 mesi che hanno come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico.

**La vocazione tecnologica delle start up innovative, lungi dall'essere dichiarata soltanto formalmente, va misurata sulle spese in ricerca.** Esse devono ammontare almeno al 20% del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione. Dovranno inoltre impiegare come dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo, anche in apprendistato, almeno un terzo della forza lavoro composta da dottori di ricerca e, importante, anche dottorandi di ricerca ancora in corso.

**Rispetto alle imprese comuni le start up innovative, oltre a procedure di assunzione semplificate, hanno la possibilità di assumere con un particolare contratto a termine.** Come già previsto dal d. l. n. 179/2012 nel periodo massimo di 4 anni dalla nascita dell'impresa sarà infatti possibile stipulare contratti a termine acausali (di durata minima di 6 mesi, massima 36 mesi). Si potrà usufruire di questo beneficio a condizione che il contratto sia stipulato per lo svolgimento di attività legate all'oggetto sociale della start up innovativa. È previsto per di più un riconoscimento della parte variabile del trattamento retributivo degli assunti che sia collegato all'efficienza o alla redditività dell'impresa e valorizzi la produttività del lavoratore.

**Le deroghe alla normativa giuslavoristica, gli incentivi con credito di imposta e la previsione di una quota obbligatoria di PhD avviano in Italia una fase nuova per la cultura industriale.** Una fase di "cultura dell'innovazione" che promuove la ricerca anche nelle imprese neo-nate e che

guarda alle *best practices* internazionali, in particolare quelle di Francia, Israele e Stati Uniti. Ciascuno di questi paesi è un modello per qualcosa: la Francia per la modernizzazione del diritto societario grazie alle SAS (*société par actions simplifiée*); Israele per la capacità di attrarre investimenti stranieri con leggi come la *Law for the Encouragement of Industrial R&D*; gli Stati Uniti per il forte approccio all'imprenditorialità attiva insegnato all'università: si è calcolato ad esempio che solo gli ex alunni di Stanford hanno creato con le loro imprese circa 5,4 milioni di posti di lavoro.

**L'Italia è ancora indietro, ma le norme in commento danno comunque una prima risposta, per quanto limitata, al fermento che proviene da giovani e università orientate all'impresa.** Ad oggi le start up innovative registrate nell'apposito registro della Camera di Commercio sono 1.394, Esse sono uno sbocco lavorativo significativo per i PhD e i dottorandi che si avviano alla carriera da ricercatore industriale e non a quella accademica. Ma per adesso si tratta ancora di un fenomeno limitato sia per l'elevato tasso di mortalità delle start up (quasi il 90%), sia perché i settori produttivi sono ancora troppo legati al digitale e sono rarissime (meno del 2%) le start up manifatturiere.

**L'impressione diffusa è che nel nostro Paese manchi un ambiente che permetta il passaggio della start up alla fase adulta.** Come per i bambini, che non possono restare tutta la vita nella culla, così le start up hanno bisogno di essere accompagnate in un progressivo cammino verso l'autofunzionamento e l'indipendenza. Manca in particolare un'adeguata formazione all'imprenditorialità e una legislazione più semplice. Siamo ancora distanti da realtà come Tel Aviv e come la celebre Silicon Valley, caratterizzate dalla presenza di tanti finanziamenti e di poche leggi (ma precise). Realtà pro-attive in cui ci sono università che invogliano finanche i PhD a far impresa.

**Eppure anche in Italia qualcosa si muove, sia da parte delle università, sia da parte delle imprese "senior".** Atenei come il Politecnico di Torino, Bari, Padova e tanti altri hanno già costituito i loro incubatori d'impresa: iniziative apprezzabili, ma bisognerà valutare nel medio-lungo periodo se riusciranno a creare condizioni stabili per imprese efficienti e produttive. L'onda delle start up permetterebbe inoltre di sviluppare il grande potenziale dei dottorati industriali, finora al palo a causa di una normativa troppo rigida, affinché diventino il canale formativo terziario più orientato alla ricerca industriale e all'imprenditorialità. Aumenta poi la responsabilità delle imprese "senior"

nell'accompagnamento delle start up: un esempio è il progetto *Adottup*, dove alcune PMI adulte si candidano ad “adottare”, diventando loro stesse incubatori, giovani idee d'impresa. Una relazione tra “generazioni” che si è mostrata finora efficace per ridurre la fisiologica mortalità delle start up.

## **Oltre la burocrazia dell'apprendistato: un modello di Piano Formativo semplice e veloce da scrivere**

di Lidia Petruzzo e Antonio Stella

**Ovunque si legge che l'apprendistato è “un contratto difficile”, che “c'è troppa burocrazia”, “costa tanto”. Ma è davvero così? È questa la vera ragione del suo mancato decollo?**

I problemi sono reali, ma una originale iniziativa diffusasi in Veneto dimostra che sono superabili, anche a normativa vigente.

In particolare, può essere diverso e più agile l'approccio al temutissimo Piano Formativo Individuale dell'apprendistato professionalizzante, che il Testo Unico ha affidato alla contrattazione collettiva o agli enti bilaterali. In questa direzione, il *team* di ricercatori di ADAPT ha perfezionato nel corso dell'ultimo anno un prototipo di Piano in grado di raccogliere tutte le informazioni utili del datore di lavoro e dell'apprendista per l'organizzazione di un monte ore di formazione totale e proporzionato durante l'intero periodo di apprendistato. Con buona pace della burocrazia.

**Promuovere, valorizzare l'apprendistato e perfezionare la tecnica di redazione del Piano Formativo Individuale (PFI)** sono stati i tre principi ispiratori alla base del progetto sperimentale promosso da ADAPT (Associazione per gli Studi Comparati sul Diritto del lavoro e delle Relazioni industriali) e dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro della Regione Veneto. Impresa ardua ma che a distanza di un anno ha visto i Consulenti del Lavoro veneti redigere Piani Formativi Individuali per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6.](#)

l'apprendistato professionalizzante in completa autonomia e a sostenere (e a credere) nella formazione c.d. formale, svolta direttamente in azienda – luogo formativo per eccellenza – dove l'apprendimento è erogato in un contesto organizzativo e strutturato, in termini di obiettivi, tempi e risorse.

**Il *format* è basato su un approccio per competenze dove non sono importanti i corsi/percorsi didattici ma le competenze, ovvero gli esiti dell'apprendimento raggiunti dal giovane durante la propria attività lavorativa, oltre che formativa.**

**Il PFI...**

Valorizza la Persona e le competenze possedute

Le attività svolte sono descritte secondo il linguaggio delle conoscenze e competenze

Non vanno segnati i percorsi o i corsi

	<b>Formazione professionalizzante e di mestiere</b>	<b>Ore</b>	<b>Di cui nel primo anno</b>	<b>Di cui nel secondo anno</b>	<b>Di cui nel terzo anno</b>
A	Conoscere e saper applicare le tecniche relazionali, comunicative ed organizzative				
B	Conoscere e saper applicare gli strumenti specifici e tecnici per lo svolgimento del proprio operato				
C	Corso base di tecniche relazionali, comunicative ed organizzative		<b>La suddivisione delle ore viene effettuata sulla base delle potenzialità dell'apprendista e le esigenze dell'azienda</b>		
D	Corso di informatica				
E					
TOT					

**Il modello predisposto dai ricercatori ADAPT prevede, vera novità, il c.d. “cronoprogramma”, annuale, relativo alla registrazione della formazione.** In questa sezione del Piano, il Consulente del Lavoro ha la possibilità di esplicitare ciò che l'apprendista ha imparato, mediante quali modalità, quali

carenze e aree di miglioramento sono propri del giovane ed utili per programmare l'eventuale formazione dell'anno successivo.

**Il progetto è facilmente fruibile mediante una moderna piattaforma online che raccoglie più di 200 piani formativi precompilati.** Questa ultima è costantemente aggiornata ricca di materiale di approfondimento.

Ai Consulenti del Lavoro è offerta anche la possibilità di usufruire di un **servizio di assistenza personalizzata** operata da un ricercatore ADAPT, un momento prezioso per confrontarsi sulla stesura di specifici Piani formativi, sviluppando così competenze relativamente alle tecniche di redazione.

La collaborazione avviata da ADAPT e ANCL Veneto, dunque, ha permesso di dare avvio ad una vera e propria avventura lavorativa che ha come denominatore comune **la promozione dell'apprendistato, con l'obiettivo di incoraggiare imprese e professionisti del mercato del lavoro a scommettere su questo prezioso strumento di inserimento dei giovani e qualificazione delle aziende, valorizzando anche (e soprattutto) la formazione.**

Considerata la grande attualità del tema relativo ai processi di semplificazione utili per il rilascio dell'apprendistato, **il prototipo di Piano formativo è, dunque, un esempio di completezza da non sottovalutare poiché raccoglie tutte le informazioni** relative alla azienda, all'apprendista, alla formazione di base e trasversale ed a quella professionalizzante. **È un percorso personalizzato, che parte dalle potenzialità dell'apprendista senza ignorare le esigenze della azienda.**

**Non da ultimo, è uno strumento che non permette di aggrapparsi alle lacune normative per rimanere immobili, ma dimostra che se si crede davvero nell'apprendistato non è poi così impossibile gestirlo.**



## **Il contratto unico? Meglio l'apprendistato**

di Francesco Riccardi e Michele Tiraboschi

**Nell'agenda del governo, la questione campeggia alla pagina del mese di marzo, sotto il titolo impegnativo di "Jobs Act". La riforma del lavoro che il nuovo governo si appresterebbe a varare ha al centro un nuovo contratto unico di inserimento.** Ancora da precisare in molti dettagli decisivi, ma con alcuni caratteri già definiti. Il primo: essere limitato a una certa fascia di età, probabilmente al di sotto dei 34 anni, per favorire l'impiego dei giovani. Il secondo: la tipologia a tempo indeterminato, con la possibilità però per le aziende di interrompere il rapporto nei primi tre anni a fronte di un indennizzo economico proporzionato al lavoro svolto. In pratica, verrebbe temporaneamente sospesa l'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, che prevede la reintegra nel posto di lavoro per i licenziamenti privi di giustificazione. Il lavoratore licenziato verrebbe per contro affidato a una rete di moderni servizi di ricollocamento verso un nuovo impiego secondo una logica attiva delle politiche del lavoro con contestuale ripensamento del sistema di ammortizzatori sociali. Molti in realtà frenano, ma c'è anche chi si spinge a ipotizzare una sospensione definitiva degli effetti dell'articolo 18 per tutte le nuove assunzioni.

**Ma è davvero necessario introdurre un nuovo contratto di ingresso per i giovani** dopo appena un anno dalla eliminazione, da parte della riforma Fornero, dei contratti di inserimento della legge Biagi? Non esiste già un contratto – l'apprendistato – che prospetta l'inserimento al lavoro dei giovani in termini non solo di flessibilità, ma anche di vero e proprio sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta del lavoro funzionale ai fabbisogni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), e in *Avvenire*, 26 febbraio 2014.

professionali espressi dalle imprese e al riorientamento della offerta formativa di scuole e università?

**La scelta di orientarsi verso un contratto unico** – nelle diverse declinazioni messe a punto da Pietro Ichino (giuslavorista già senatore Pd ora di Scelta Civica) e da Tito Boeri e Pietro Garibaldi (docenti di economia alla Bocconi e all’Università di Torino) – **intende rispondere da un lato al dramma di una disoccupazione giovanile oltre il 40% e dall’altro al fenomeno del precariato**, cercando di indirizzare le assunzioni verso un unico canale a tempo indeterminato. Secondo l’ultimo monitoraggio dei flussi occupazionali, infatti, i contratti “standard” sono calati ad appena il 15,4% delle assunzioni, il 5,9% sono le collaborazioni a progetto, mentre la gran parte delle assunzioni, il 69,3%, avviene con contratti a termine (in realtà, in un anno si ripetono molte più assunzioni a tempo anche sulla stessa persona e dunque il loro peso nei flussi è percentualmente assai più rilevante di quanto non siano in realtà i lavoratori temporanei sul totale degli occupati, circa il 15%). **Alla base delle scelte resta la convinzione che la (troppa) varietà delle forme contrattuali concorra al fenomeno del precariato.** Si ipotizza dunque di cancellare alcune tipologie di lavoro (in particolare quelle a chiamata o in condivisione) e di limitare fortemente i contratti a termine. Come “contropartita” di flessibilità, alle aziende verrebbe appunto offerta la possibilità di interrompere il rapporto con un costo certo e senza contenziosi.

**Un film già visto con la legge Fornero che ha compresso la già limitata propensione delle imprese ad assumere e che non tiene conto del pluralismo e della estrema varietà dei modi di lavorare** che certo non possono essere ingabbiati in un unico schema giuridico tanto suggestivo in termini teorici quanto deleterio in chiave di applicazione pratica. **Del resto molte ricerche hanno riconosciuto che il problema del precariato giovanile non deriva tanto dal numero delle forme contrattuali esistenti, quanto piuttosto da un lato ai comportamenti opportunistici sul piano economico e normativo dei datori di lavoro e dall’altro al difficile incontro tra competenze, titolo di studio e fabbisogni delle aziende.** Quest’ultimo problema è confermato dalle rilevazioni di Unioncamere, secondo cui le imprese continuano a lamentare la difficile reperibilità di molte figure professionali. Riguardo invece ai comportamenti opportunistici dei datori di lavoro, è interessante notare ciò che è accaduto con la nuova regolamentazione dei tirocini. L’obbligo di corrispondere una remunerazione minima ha finito per far assomigliare anche lo stage formativo a un vero e proprio contratto di

lavoro, una sorta di mini-job per giovani. Un'occasione che le imprese si sono subito affrettate a "sfruttare", sentendosi a quel punto pienamente autorizzate a chiedere agli stagisti, in cambio di qualche centinaia di euro al mese, vere e proprie prestazioni lavorative.

**Ma se si riconosce che i nodi da affrontare per combattere la disoccupazione giovanile attengono** soprattutto ai tre fattori appena ricordati – **costi, flessibilità normativa e gap formativo** – **il Paese dispone già dello strumento più adatto per rispondervi: appunto il contratto di apprendistato.** Nelle sue tre forme – per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione; professionalizzante; di alta formazione – l'apprendistato offre infatti una gamma di risposte efficaci a diversi bisogni. Dei giovani anzitutto: da quelli che hanno abbandonato la scuola e possono così completare il percorso scolastico, a coloro che intendono imparare sui banconi un mestiere o una professione. Fino a quei ragazzi che, lavorando, possono completare un percorso di istruzione di alto livello, con la laurea o un master, sfruttando a pieno pure le competenze acquisite "on the job". Sul piano normativo i contratti di apprendistato, di durata variabile tra 6 e 42 mesi, sono già a tempo indeterminato, pur prevedendo la possibilità per il datore di lavoro di non confermare l'assunzione alla conclusione del periodo di formazione. L'apprendistato è poi particolarmente conveniente sul piano economico, prevedendo la possibilità di sottoinquadramento salariale dei lavoratori e una netta decontribuzione. Soprattutto, però, **l'apprendistato è la tipologia contrattuale che meglio può garantire alle imprese la possibilità di formare e qualificare il personale secondo i propri fabbisogni.** E, dall'altro lato, offre ai ragazzi la possibilità di usufruire di formazione sia all'interno sia all'esterno dell'azienda.

**Non a caso in Germania – dove l'apprendistato e il sistema duale di alternanza tra scuola e lavoro sono particolarmente diffusi – il livello di disoccupazione giovanile è inferiore all'8%** e soprattutto non si discosta molto dal dato generale (5,1%), mentre in Italia il tasso di giovani senza lavoro (41%) è oltre il triplo di quello relativo alla disoccupazione in generale (12,7%). Più che ideare un nuovo contratto unico a tutele crescenti, dunque, meglio sarebbe puntare con decisione a rafforzare l'apprendistato come canale di accesso privilegiato per i giovani al mondo del lavoro. E interrogarsi seriamente sulle cause che ancora oggi – dopo due importanti riforme – ne limitano il ricorso da parte delle imprese ad appena il 3% delle assunzioni. Può essere che, in taluni casi l'applicazione pratica dell'apprendistato sia frenata da

un eccesso di formalismo e di burocrazia come denunciano talune associazioni datoriali. Vero è però che l'apprendistato ancora non funziona perché manca un sistema di integrazione scuola lavoro entro cui collocarlo. Difficile formare una giovane in azienda quando manca ancora una analisi sistematica dei fabbisogni professionali e formativo di un settore produttivo e del territorio. Ancor più difficile formare un giovane al termine del percorso scolastico o universitario là dove le esperienze di successo indicano che l'apprendistato funziona quando è parte dei percorsi educativi e formativi e non un semplice contratto di lavoro.

**Sullo sfondo pesa il pregiudizio sulla valenza formativa del lavoro e l'eccesso di attenzione ai profili formali e contrattuali**, quando invece l'apprendistato è una esaltazione del profilo soggettivo del lavoro e cioè la relazione tra un giovane e un adulto che lo introduce ai segreti del suo mestiere. Impossibile avere apprendisti se il sistema produttivo e la società in generale non sono più dotate di Maestri e di robusti percorsi di orientamento nelle scelte educative e professionali.

**Il contratto unico è un ottimo slogan, ma alla prova dei fatti potrebbe rivelarsi come l'ennesima falsa risposta al dramma di una generazione oggi senza futuro** perché ad essere in crisi, prima di ogni altra cosa, è il sistema educativo che non parte solo dalla impresa e dalla scuola ma investe genitori ed educatori. **Una generazione di giovani, alla quale va invece restituito l'orgoglio del fare, di crescere come persone lavorando**, assieme alla certezza che lo studio e l'impegno sono l'unica garanzia di un'occupazione che non dipende da leggi e incentivi ma prima di tutto da competenze e professionali spendibili sul mercato del lavoro.

## **Linee guida apprendistato professionalizzante: un piccolo passo nella semplificazione**

di Andrea Simoncini

**Il 20 febbraio scorso sono state approvate, in Conferenza Stato Regioni, le Linee guida per l'apprendistato professionalizzante**, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 76/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 99/2013. Come si ricorderà il decreto-legge n. 76/2013 prevedeva l'adozione, entro il 30 settembre 2013, di linee guida in vista di una disciplina maggiormente uniforme a livello nazionale dell'offerta formativa pubblica regionale nell'apprendistato professionalizzante. Nell'ambito delle linee guida potevano, in particolare, essere adottate disposizioni derogatorie dello decreto legislativo n. 167/2011, riguardanti:

- l'obbligatorietà del piano formativo individuale esclusivamente in relazione alla formazione di tipo professionalizzante;
- la registrazione della formazione e della qualifica professionale da effettuarsi in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino;
- la possibilità, per le imprese multilocalizzate, di fare riferimento per la formazione alla disciplina della Regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

**Il 17 ottobre la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva ufficializzato una proposta di linee guida che nei mesi successivi è stata oggetto di confronto tecnico e di perfezionamento** insieme con il Ministero del lavoro. Il testo delle linee guida proposto dalle Regioni è stato già trattato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

nel *Bollettino ADAPT* n. 38/2014, in un [articolo](#), a cura di P. Rausei, di cui si condividono in massima parte i contenuti di merito.

**Il testo delle linee guida deliberato dalla Conferenza Stato Regioni non modifica radicalmente l'impianto precedente**, anche in ragione del fatto che il confronto tecnico si è limitato a interventi essenziali in rapporto all'istanza di un non facile equilibrio di mediazione sul testo diramato, tra tutte le amministrazioni coinvolte. Il presente contributo pertanto si limita a dare un semplice e sintetico aggiornamento, soffermandosi, in modo particolare, sulle modifiche introdotte allo scopo di mettere in luce le piccole migliorie che ne derivano in una prospettiva di semplificazione e certezza per le aziende e per gli apprendisti.

Nel merito del provvedimento i punti essenziali delle linee guida sono i seguenti:

- la durata, i contenuti, l'obbligatorietà e le modalità di realizzazione dell'offerta formativa pubblica per l'acquisizione di competenze di base e trasversali da parte delle Regioni;
- i contenuti del piano formativo individuale, che sono stati limitati alle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
- la registrazione della formazione realizzata nel libretto formativo del cittadino, o in mancanza di specifica regolamentazione del libretto, in un documento avente i medesimi contenuti minimi del libretto;
- la possibilità per le imprese multilocalizzate, di avvalersi dell'offerta formativa pubblica disponibile presso le Regioni in cui le imprese hanno sedi operative ovvero nella Regione della propria sede legale.

**Con riferimento al carattere di obbligatorietà dell'offerta formativa pubblica regionale, le modifiche** intervenute rispetto al testo iniziale **contengono una serie di precisazioni volte a inquadrare la disciplina in un'ottica di maggiore chiarezza per le imprese**, riducendo il più possibile i margini di genericità suscettibili di dare adito ad applicazioni incerte e, conseguentemente, a misure ispettive e sanzionatorie dubbie o discrezionali. La prima versione delle linee guida stabiliva che l'offerta formativa pubblica «è da intendersi obbligatoria nella misura in cui: sia disciplinata come tale nell'ambito della regolamentazione regionale, anche attraverso specifici accordi e sia realmente disponibile», Un rinvio in nota specificava che: «si intende disponibile un'offerta formativa pubblica con adeguata copertura finanziaria». Tale definizione tuttavia poteva risultare di incerta

interpretazione e dare luogo ad applicazioni discordanti e a potenziali contenziosi. La copertura finanziaria in un bilancio pubblico, infatti, potrebbe non implicare, di per sé, la disponibilità di un'offerta di formazione concreta e reale per l'impresa e per l'apprendista.

**Ministero del lavoro e Regioni sono intervenute sul testo sia con una definizione più puntuale** («un'offerta formativa formalmente approvata e finanziata dalla pubblica amministrazione competente, che consenta all'impresa l'iscrizione all'offerta medesima affinché le attività formative possano essere avviate entro 6 mesi dalla data di assunzione dell'apprendista»), **sia attraverso una clausola di trasparenza volta a garantire maggior tutela e certezza alle imprese e agli apprendisti nel caso di esaurimento delle risorse pubbliche annualmente disponibili** («Le amministrazioni regionali e delle P.A. laddove esauriscono le risorse disponibili e per l'intero periodo di indisponibilità, ne garantiscono tracciabilità e comunicazione anche alle direzioni territoriali del lavoro quale causa esimente per le imprese dell'obbligo della formazione di base e trasversale»).

**Il richiamo alla normativa uniformante per le imprese multilocalizzate** (per cui la formazione può avvenire nel rispetto della disciplina della Regione dove l'impresa ha sede legale), già apparentemente superfluo nella norma di delega, **è stato riformulato nel testo approvato dalla Conferenza**. Tuttavia **le modifiche non appaiono sostanziali** né lasciano intendere un posizionamento diverso nel senso e nella finalità della norma, se non nei termini di una conferma del chiarimento ministeriale contenuto nella Circolare n. 35/2013 in relazione all'uniformità di durata e contenuti della formazione per l'acquisizione di competenze di base e trasversali.

**Infine la novità più rimarchevole è data dall'inserimento di un paragrafo di disposizioni finali che rinviano a una serie di impegni di attuazione e implementazione delle linee guida che nella prima stesura erano rimaste completamente indeterminate.**

Innanzitutto **si prevede che le Regioni si impegnano a recepire le linee guida entro sei mesi dalla data di approvazione** delle stesse. Inoltre, **si prevede la costituzione di un gruppo tecnico di lavoro**, composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e da rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome allo scopo di:

- definire gli ambiti di applicazione della formazione a distanza anche con riguardo alla possibile individuazione e condivisione di piattaforme informatiche comuni;
- individuare i costi standard a livello nazionale per la formazione relativa all'acquisizione delle competenze di base e trasversali;
- definire ulteriori standard per l'erogazione della formazione per l'acquisizione di competenze di base e trasversali in azienda;
- articolare, in coerenza con i criteri dell'EQF, l'elenco delle competenze di base e trasversali individuate nelle linee guida;
- definire operativamente modalità omogenee per garantire trasparenza e certezza in ordine all'obbligatorietà per le imprese e gli apprendisti della formazione di base e trasversale.

**In particolare, appare apprezzabile l'impegno a valorizzare maggiormente, nell'ottica di piattaforme comuni, le possibilità offerte dalla di formazione a distanza (FAD).** Infatti, il carattere standardizzato e universale dei contenuti dell'offerta pubblica regionale per l'apprendistato professionalizzante si presta particolarmente all'utilizzo di queste tecnologie, considerando peraltro che alcune piattaforme FAD per l'apprendistato già esistono e si tratterebbe solo di mettere a punto strumentazioni già esistenti e operative. La condivisione di piattaforme FAD potrebbe quindi rappresentare una opzione di scelta e di offerta sussidiaria in grado di:

- garantire, in economia, un canale di offerta pubblica universale e costantemente disponibile;
- semplificare parte delle difficoltà applicative, gestionali, ispettive e sanzionatorie connesse all'obbligatorietà della formazione per le competenze di base e trasversali;
- consentire una maggiore concentrazione dell'investimento pubblico sulle tipologie di apprendistato finalizzate al conseguimento di un titolo di studio o di formazione, in coerenza con lo spirito di riforma del Testo unico dell'apprendistato.

Gli altri quattro punti rappresentano altrettanti impegni a precisare successivamente parti delle linee guida che richiedono un ulteriore sviluppo tecnico, nella prospettiva di pervenire ad una cornice di standard minimi, in particolare in merito a contenuti e costi della formazione e ai requisiti delle aziende che erogano direttamente la formazione finalizzata all'acquisizione delle competenze di base e trasversali.



Concludendo, se i correttivi introdotti appaiono nel complesso utili a non rendere la cura di semplificazione del decreto-legge n. 76/2013 “peggiore del male” – e, nei fatti, l’impressione diffusa è che, con questa misura, rimangano ancora tutte sullo sfondo le questioni prioritarie per il successo dell’apprendistato – gli impegni assunti nelle disposizioni finali potrebbero invece rappresentare un’occasione per orientare il confronto tecnico del partenariato istituzionale verso prospettive ulteriori rispetto ai meri criteri di delega della norma.

## **L'apprendistato al centro del jobs act? Quello che i media non dicono**

di Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi

**Quelle dei temi del lavoro nell'informazione Italiana sembrano essere sorti alquanto infelici.** Il neo ministro del lavoro Poletti, durante la [puntata di Porta a porta](#) andata in venerdì sera scorso sera è intervenuto sui contenuti del tanto discusso e atteso, quanto rimandato, jobs act, svelando diversi aspetti che avrebbero in tutto e per tutto potuto costituire una notizia. Per esempio il fatto che il Ministro consideri rischioso intervenire sulla semplificazione dei contratti per decreto legge, il che pone l'interrogativo su quale sia la sintonia con ritmi serrati enfaticamente annunciati dal presidente del consiglio Renzi. O ancor più il fatto che il contratto unico di inserimento a tutele crescenti, dopo mesi passati a svolgere il ruolo di cavallo di battaglia del piano che Renzi annuncia da almeno un anno (precisamente dal marzo 2013), passi nel giro di una serata di talk show nelle seconde file dei correttivi alternativi. Lo strumento al centro del jobs act ora, stando alle parole di Poletti, diventerebbe l'apprendistato, istituto che deve essere reso più efficace per poter svolgere la sua funzione di semplificazione all'accesso al lavoro.

**Che cosa questo significhi (se si batterà il consumato tasto della sburocratizzazione, o se piuttosto si guarderà alla qualità e alla modernità del modo di intendere la componente formativa) non è ancora dato sapere.** Fatto sta che la centralità strategica dell'apprendistato nel piano riformatore è certamente una bella notizia. Se dovesse essere confermata dalla presentazione del piano, attesa per mercoledì prossimo, il [convegno in ricordo di Marco Biagi](#) che si terrà a Roma il 19 marzo sul tema della semplificazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

sarà certamente la migliore occasione per capire dalle parole del Ministro, che concluderanno la giornata, quali siano le precise intenzioni del governo.

**Mettere l'apprendistato al centro significa promuovere un'idea del lavoro nella quale anche l'impresa forma e contribuisce alla crescita del giovane, sia professionalmente che culturalmente, in un ottica riscontrabile anche nelle parole del Ministro venerdì sera.** È quindi un gran peccato che tutti i titoli degli organi di informazione italiani abbiano scelto di porre l'accento sulla preoccupazione espressa da Poletti circa l'insufficienza degli stanziamenti per la cassa integrazione in deroga, condizione in verità citata dal Ministro non tanto per creare allarmismo quanto per sottolineare un altro punto dell'azione programmatica, ossia la soppressione della tipologia della cig in deroga (in linea con quanto previsto dalla riforma Fornero), ritenuta fonte di distorsione nell'equità delle coperture. Si conferma così un atteggiamento raramente smentito dai media italiani, sempre inclini a raccontare e descrivere i temi del mondo del lavoro attraverso il filtro pessimista della constatazione problematica, anche laddove la notizia sarebbe più ragionevolmente la soluzione proposta.

**A questo si aggiunga che la scelta delle tematiche da mettere in prima pagina rispondono a vecchie logiche che poco hanno a che fare con il mercato del lavoro contemporaneo e che spesso non colgono i suoi cambiamenti.** In questo i mezzi di comunicazione dovrebbero essere l'avanguardia che mostra l'orizzonte ad un sistema politico e sindacale ancorato in paradigmi superati, tuttavia spesso sono proprio i media che riportano la discussione a terra appena tenta di spiccare il volo.

**Per questo cogliamo l'occasione per riproporre i contributi che ADAPT ha presentato recentemente sull'apprendistato:**

- Working Paper ADAPT n. 151/2014, [\*Incentivi apprendistato: guida ragionata alle misure regionali e nazionali\*](#), a cura di Michele Tiraboschi, Umberto Buratti e Lidia Petruzzo;
- ADAPT Professional series n. 1/2014, [\*Apprendistato facile. La formazione di base e trasversale interna all'azienda, nelle discipline regionali e in alcune esperienze di successo\*](#), a cura di Silvia Cusmai;
- Bollettino Speciale ADAPT n. 8/2014, [\*#apprendistato e #alternanza per la formazione dei giovani\*](#), a cura di Simone Caroli.

## Il d.l. Renzi sul lavoro “rottama” la causale per il tempo determinato; e la formazione per gli apprendisti?

di Nicola Porelli

Il d.l. n. 34 del 20 marzo 2014, entrato in vigore il 21 marzo, contiene le prime misure sul lavoro del Governo Renzi. In particolare il Decreto contiene alcune **“semplificazione” per i datori di lavoro in materia di contratto a termine e apprendistato** (oltre che per i servizi per il lavoro, smaterializzazione del Durc, risorse per i contratti di solidarietà).

Tale decreto dovrebbe essere un **“antipasto”** del c.d. Jobs Act.

Nonostante la limitatezza del campo di intervento del Decreto, emergono **dubbi operativi** che dovranno essere chiariti, come di consueto, da una circolare ministeriale.

Si sotto riporta una scheda di sintesi del d.l. n. 34/2014 relativamente al contratto a tempo determinato e di apprendistato con alcuni “semplici” dubbi da “operatore”.

<b>Fonti</b>	<b>Decreto legge n. 34 del 20 marzo 2014</b> , pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2014, entrato in vigore il 21 marzo 2014. Modifiche a:- d.lgs. n. 368/2001 (contratto a tempo determinato);- d.lgs. n. 167/2011 (Testo unico dell'apprendistato).  Si sotto riportano le modifiche alle normative citate (in rosso e sottolineate le novità introdotte dal d.l., barrato quanto abrogato).
--------------	---

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12.](#)

<p><b>Art. 1</b>  <b>Semplificazione</b>  <b>alle disposizioni in</b>  <b>materia di</b>  <b>contratto di lavoro</b>  <b>a termine</b>  <b>d.lgs. 368/2001</b></p>	<p><b>Art. 1 Apposizione del termine</b> 1. È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro. <b>di durata non superiore a trentasei mesi, comprensiva di eventuali proroghe, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 10, comma 7, il numero complessivo di rapporti di lavoro costituiti da ciascun datore di lavoro ai sensi del presente articolo, non può eccedere il limite del 20 per cento dell'organico complessivo. Per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato.</b></p> <p>1-bis. Il requisito di cui al comma 1 non è richiesto:</p> <p>a) nell'ipotesi del primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi comprensiva di eventuale proroga, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;</p> <p>b) in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.</p> <p><b>2. L'apposizione del termine di cui al comma 1 è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto.</b></p> <p><b>Art. 4</b>  <b>Disciplina della proroga</b></p> <p>1. Il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, prorogato solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni. In questi casi <del>la proroga è ammessa</del></p>
--	--

	<p>una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca <b>le proroghe sono ammesse, fino ad un massimo di otto volte, a condizione che si riferiscano</b> alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato. Con esclusivo riferimento a tale ipotesi la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni.</p>
<p><b>I dubbi dell'operatore</b></p>	<p>- <b>I contratti a tempo determinato in corso</b> rimangono soggetti alla vecchia disciplina?- <b>I rapporti acausali in corso</b> possono essere prorogati fino a 36 mesi?- <b>I rapporti di lavoro in corso</b>, acausali e non, possono essere prorogati fino a otto volte?</p> <p>– Art. 1, comma 1, “.....Per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato”, quindi, <b>tale previsione non è applicabile agli studi professionali (che non sono imprese). È corretto?</b> Di conseguenza, uno studio professionale che ha in forza quattro lavoratori dipendenti a tempo indeterminato non può assumere nessun lavoratore a tempo determinato?</p> <p>– <b>Il limite del 20% come si calcola?</b> Su una media annuale? Considerando quali lavoratori? Solo i lavoratori a tempo indeterminato?</p>
<p><b>Art. 1 Semplificazione alle disposizioni in materia di contratto di apprendistato d.lgs. 167/2011</b></p>	<p><b>Art. 2 Disciplina generale</b> a) <del>forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale da definire, anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva e dagli enti bilaterali, entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto;</del> <b>a) forma scritta del contratto e del patto di prova;</b> ..... i) <del>possibilità di forme e modalità per la conferma in servizio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al termine del percorso formativo, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato, fermo restando quanto previsto dal comma 3 del presente articolo;</del> ..... 3-bis. L'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. Dal computo della predetta percentuale sono</p>

	<p>esclusi i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa. Qualora non sia rispettata la predetta percentuale, è consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi. Gli apprendisti assunti in violazione dei limiti di cui al presente comma sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato, al di fuori delle previsioni del presente decreto, sin dalla data di costituzione del rapporto.</p> <p>3-ter. Le disposizioni di cui al comma 3-bis non si applicano nei confronti dei datori di lavoro che occupano alle loro dipendenze un numero di lavoratori inferiore a dieci unità.</p> <p><b>Art. 3</b> <b>Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale</b></p> <p><b>2-ter. Fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva, in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione che tenga conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione nella misura del 35% del relativo monte ore complessivo.</b></p> <p><b>Art. 4</b> <b>Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere</b></p> <p>3. La formazione di tipo professionalizzante e di mestiere, svolta sotto la responsabilità della azienda, è integrata, <b>può essere integrata</b>, nei limiti delle risorse annualmente disponibili, dalla offerta formativa pubblica, interna o esterna alla azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali per un monte complessivo non superiore a centoventi ore per la durata del triennio e disciplinata dalle Regioni sentite le parti sociali e tenuto conto dell'età, del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista.</p>
<p><b>I dubbi dell'operatore</b></p>	<p>- <b>L'abrogazione della forma scritta del piano formativo:</b> è una semplificazione "teorica" o "pratica"? Come si fa a dimostrare di aver formato effettivamente l'apprendista senza un piano sottoscritto dalle parti? - Pur essendo stato abrogato l'obbligo di una stabilizzazione</p>

	<p>minima (art. 2 c. 3-bis) <b>permane sempre il limite complessivo</b> (art. 2, c. 3): 3 a 2 (apprendisti) rispetto alle maestranze specializzate (tale rapporto non può superare il 100% per i datori di lavoro che occupano meno di dieci unità; in ogni caso fino a tre apprendisti). - <b>Apprendistato professionalizzante</b> o di mestiere: cosa vuol dire che la formazione aziendale può (non deve) essere integrata con l'offerta formativa pubblica? È a discrezione del datore di lavoro? Se la Regione organizza percorsi formativi, rimane sempre una scelta del datore di lavoro far frequentare o meno tali corsi ai propri apprendisti?</p> <p>- Le novità riguardano <b>solo i contratti di apprendistato stipulati dal 21 marzo 2014 in poi?</b></p>
--	--



## Stabilizzazione apprendisti: cosa cambia?

di Michele Tiraboschi

**Il decreto-legge n. 34/2014 ha sancito il venir meno della stabilizzazione legale degli apprendisti.** Un obbligo da taluno assimilato a una sorta di “imponibile di manodopera” per rimarcare una logica inutilmente vessatoria e che purtuttavia non poco ha inciso sulla propensione delle imprese italiane ad assumere in apprendistato.

**La finalità dell'intervento è chiara. Assai meno chiare e certe sono, invece, le conseguenze operative che non sono poi così scontate.** Nulla vieta, infatti, alla contrattazione collettiva di prevedere specifiche clausole di stabilizzazione posto che, tra i principi direttivi stabiliti nello stesso comma 1 dell'articolo 2, non si individua alcun espresso divieto in tal senso (come invece avviene in tema di sistemi di retribuzione a cottimo o disciplina del recesso). È vero che viene meno l'espressa indicazione della possibilità per la contrattazione collettiva di procedere in questo senso. È altrettanto vero, tuttavia, che l'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 2 è, a tutta evidenza, meramente esemplificativo di alcuni profili che il Legislatore ha voluto evidenziare al fine di indirizzare la contrattazione collettiva di categoria e gli accordi interconfederali di transizione. Restano dunque pienamente in vigore le previsioni, invero abbastanza generalizzate ([vedi tabella](#)), della contrattazione collettiva nazionale di categoria che subordinano nuove assunzioni in apprendistato a percentuali di stabilizzazioni di gran lunga superiori al modesto 30% della legge Fornero. Fra tutte le intese sottoscritte in tale senso spicca quella del settore del commercio che pone come limite alla assunzione di nuovo personale in apprendistato la stabilizzazione dell'80% degli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo 2014, con il titolo *Niente sanzioni, ma rischio-liti*.

apprendisti assunti nei 24 mesi antecedenti. Percentuali del 70%, calcolate su un periodo che oscilla tra i due e i tre anni, si trovano in diversi altri settori: quali quello degli occhiali, il tessile, la gomma-plastica, la ceramica. Alcuni contratti nazionali di categoria prevedono peraltro la possibilità di fissare il tetto a livello aziendale, mentre altri riducono la soglia al 25% nel caso di aziende con meno di 10 dipendenti. All'interno della forbice tra il 50% e il 60% di stabilizzazioni si trovano diversi accordi che riguardano per esempio la chimica, la farmaceutica e il mondo delle piccole e medie imprese. Diverso il caso del contratto dei meccanici. Avendo espressamente subordinato, nella intesa del 5 dicembre 2012, l'assunzione di nuovi apprendisti alle previsioni dell'articolo 2, commi 3-*bis* e 3-*ter*, d.lgs. n. 167/2011 ora abrogati, le imprese meccaniche non risultano così più soggette a vincoli di stabilizzazione neppure di natura contrattuale.

**Con il decreto-legge n. 34/2014 non è dunque venuto meno l'obbligo di stabilizzazione. Ciò che ora cambia, semmai, è il relativo regime sanzionatorio** venendo meno sia la fonte legale dell'obbligo (legge Fornero) sia anche l'espresso sostegno legislativo a clausole di stabilizzazione di matrice collettiva. Pare dunque venir meno l'automatica conversione in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore di lavoro che non abbia rispettato l'obbligo di stabilizzazione di una data percentuale di apprendisti ai sensi del contratto collettivo applicabile. Vero è, tuttavia, che le clausole di inscindibilità contemplate nei contratti collettivi di categoria, nel rappresentare le discipline contrattuali come un blocco unitario ai fini del loro utilizzo, potrebbero ora aprire varchi interpretativi in sede di verifica giudiziale della legittimità dei contratti contestati. Con buona pace della finalità di semplificazione a cui tende l'intero provvedimento.

# **Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine**

di Luigi Oliveri

**L'entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 con la sua modifica al lavoro a tempo determinato pone il serio problema dell'opportunità della permanenza nell'ordinamento del lavoro i tirocini di inserimento o reinserimento lavorativo.**

Tali tirocini hanno lo scopo di agevolare il primo inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro di soggetti privi di occupazione, attraverso l'instaurazione non di un rapporto di lavoro, bensì di un'esperienza formativa "in situazione", svolta, cioè, non attraverso teoria o laboratori, ma direttamente in azienda, con l'affiancamento di un tutor.

Come è noto, i tirocini di questo tipo non possono avere durata superiore ai 6 mesi, proroga compresa, e danno diritto ad un rimborso, a carico dell'azienda ospitante, non inferiore ai 300 euro, salvo diverse disposizioni delle regioni.

**Il tratto caratteristico dei tirocini è il loro scopo:** un breve addestramento non formale allo svolgimento di un'attività, utile per immettere la persona priva di occupazione in una realtà lavorativa vera, conoscerla e mettersi in gioco; al contempo è un sistema di incontro domanda/offerta, perché si mettono le imprese in condizione di conoscere dal vero persone in cerca di lavoro. L'incontro mediante il tirocinio non di rado produce, poi, assunzioni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13.](#)

**Non c'è, tuttavia, da nascondere il punto debole della disciplina dei tirocini: l'effettiva funzione formativa e, dunque, non lavorativa.** Il tirocinio non dovrebbe avere lo scopo di rafforzare la forza lavoro del datore, ma essere solo un'occasione di conoscenza tra le parti, per altro regolata da un preciso piano formativo, posto a fissare esattamente quali apprendimenti debba acquisire la persona priva di lavoro e come documentarli. Tuttavia, troppo spesso i piani formativi sono insufficienti, poiché finiscono per coincidere con i meri mansionari delle figure professionali, oppure, anche se ben strutturati, non solo tali da scongiurare il pericolo che i tirocini siano un sistema di acquisizione di manodopera a buon mercato, particolarmente appetibile perché a bassissimo costo e a impatto burocratico ridotto, quanto meno nella fase gestionale. La "busta paga" infatti è semplicissima. C'è solo, all'avvio, l'onere di stendere il progetto formativo con l'ente promotore e di sottoscriverlo con la convenzione regolante i rapporti. Niente contributi, niente Inps, solo l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni.

È evidente che il d.l. n. 34/2014, avendo introdotto il contratto a tempo indeterminato totalmente acausale per i primi 36 mesi, frazionabili fino ad 8 periodi prorogabili, con una durata media di ogni segmento di 4-5 mesi, mette fortemente in discussione l'utilità stessa dei tirocini, così come regolati dalla norma.

**A ben vedere, un servizio per il lavoro pubblico o accreditato non ha più troppe ragioni per promuovere un tirocinio** di massimo sei mesi, al duplice scopo di creare un'esperienza per il lavoratore e favorire la conoscenza delle capacità lavorative al datore.

Non sussistendo alcuna necessità di evidenziare ragioni particolari per l'attivazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato, risulterebbe certamente più utile e conveniente proporre direttamente l'assunzione a tempo determinato, prendendo atto di una circostanza incontestabile: la nuova configurazione del lavoro a tempo determinato è null'altro se non una "prova lunga", con facile possibilità di "ripensamento" in capo al datore, che dosando bene i tempi del contratto e delle proroghe, può facilmente interrompere il rapporto, puntando sul decorso del termine, al riparo da qualsiasi vertenza.

**L'utilità sarebbe reciproca.** Per il lavoratore che con un contratto di lavoro a termine, anche breve, avrebbe la medesima opportunità formativa "on site" e di contatto con un datore offerta dal tirocinio, godendo, però, di un vero e proprio contratto di lavoro, con le sue garanzie e, soprattutto, i versamenti contributivi. Per il datore, l'utilità di evitare di stilare un progetto formativo

formale (magari “solo” formale) e incaricare un tutor, ed assumere direttamente il lavoratore, senza il pericolo di attivare, anche solo per leggerezza, un tirocinio simulato, che nasconde una vera e propria attività lavorativa.

**Certo, per il lavoratore si perderebbe il “beneficio” della formazione strutturata nel piano.** Ma, in realtà, proprio perché la funzione formativa dei tirocini è l’elemento più critico, di fronte alla possibilità di un contratto di lavoro “vero”, per quanto breve (ma anche i tirocini possono essere di pochissimi mesi) meglio un rapporto di lavoro genuino.

**Il Governo farebbe molto bene ad assumere velocemente l’iniziativa di rivedere profondamente i tirocini di inserimento e reinserimento,** abolendoli del tutto, lasciandoli solo per le categorie di lavoratori svantaggiati ed i disabili, oltre a garantire la permanenza dei tirocini curriculari.

Non sarebbe opportuno apprendere, tra qualche mese, che nonostante il tentativo sbandierato di flessibilizzare all’estremo il lavoro, i tirocini continuano egualmente la loro inarrestabile marcia all’incremento esponenziale, che ha contribuito (non certo da sola) al fallimentare bilancio dell’apprendistato.

**Se i tirocini restassero in piedi e fagocitassero, come nulla pare escludere, anche il lavoro a tempo determinato nonostante la sua riforma,** vi sarebbe la controprova di un sistema del mercato del lavoro condizionato non tanto e non solo dalla forma giuridica della contrattazione, quanto proprio esclusivamente dalla corsa alla svalutazione del salario.

È vero che mediamente le aziende sono disposte ad assegnare ai tirocinanti rimborsi superiori ai minimi previsti dalle regioni. Ma, comunque, la spesa risulterebbe molto, ma molto inferiore al costo aziendale di un vero e proprio contratto di lavoro.

**Dunque, ci si può aspettare che i tirocini di inserimento e reinserimento continuino ad essere utilizzati per una forma indiretta di “dumping”** anche contro il tempo determinato acausale. Una scoperta che sarebbe molto meglio non fare, con un intervento profondo ed urgente, che punti alla valorizzazione del lavoro, senza scorciatoie.

## **Apprendistato “scolastico”: ecco le vere criticità e come superarle**

di Michele Tiraboschi

**Apprendistato per gli studenti delle scuole superiori e degli istituti professionali: se ne parla molto, spesso citando il modello tedesco.** Eppure quando si deve passare dalle parole ai fatti qualcosa si blocca ([vedi cartina](#)). Lo confermano i preziosi rapporti annuali dell’ISFOL. Unica eccezione la Provincia Autonoma di Bolzano che, per tradizione e cultura, segue un modello di formazione professionale diverso da quello del resto del Paese.

**Introdotta nel lontano 2003 dalla legge Biagi, l’apprendistato scolastico è stato rilanciato col Testo Unico del 2011 che ha semplificato le procedure di implementazione a livello regionale.** Non a caso solo tre Regioni sono oggi sprovviste di una apposita disciplina. In tutte le altre, invece, è già possibile assumere giovani apprendisti per far conseguir loro, in assetto lavorativo, 22 tipologie di qualifiche professionali e 21 tipologie di diplomi professionali differenti. Indubbiamente la competenza regionale ha contribuito a una Babele di discipline molto diverse le une dalle altre. Un caso, tra i molti possibili, è il confronto tra Piemonte e Lombardia. Il primo, per i ragazzi tra i 15 e i 18 anni, prevede 990 ore di formazione strutturata all’anno. La seconda, invece, 400.

**Più lacunosa la regolamentazione collettiva di attuazione delle disposizioni regionali** ([vedi tabella](#)). Il XIII monitoraggio dell’ISFOL registra un vero e proprio vuoto: solo 17 contratti nazionali si sono occupati della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 1° aprile 2014, con il titolo *Qualifica, corsi a durata variabile*.

materia, non sempre in modo dettagliato. Il decreto-legge n. 34/2014 affronta ora il tema dal punto di vista della retribuzione durante il periodo formativo, riducendola a un contenuto 35%. Il paradosso è che tale previsione opera solo in assenza di discipline collettive. Fissata la tariffa *ope legis* l'incertezza degli operatori è dunque assoluta non essendo presenti regole contrattuali di riferimento per tutti i profili che non siano quelli retributivi.

**Il vero nodo critico, tuttavia, è che l'apprendistato di primo livello si occupa unicamente di apprendistato per la qualifica triennale e per il diploma quadriennale mentre tace sui percorsi di durata quinquennale.** Questo significa escludere dalla possibilità di coinvolgere in apprendistato gran parte della popolazione giovanile che frequenta gli istituti tecnici o i licei. Più utile sarebbe allora una riforma dell'articolo 5 del Testo Unico del 2011 abbassando dagli attuali 18 ai 16 anni l'età di accesso all'apprendistato di alta formazione per percorsi di scuola secondaria superiore.

**Al netto delle resistenze culturali, ancora molto forti nel nostro Paese, l'apprendistato per i minorenni in Italia è dunque bloccato da criticità che possono esser superate anche in tempi rapidi.** A livello legislativo sarebbe sufficiente un intervento sull'articolo 5 del Testo Unico e non tanto sull'articolo 3 come fa invece il decreto-legge n. 34/2014. Sul piano contrattuale, invece, sarebbe decisivo un intervento delle parti sociali magari con un accordo "cedevole" a livello interconfederale che renda subito operativo il suo funzionamento in tutti i settori produttivi, se del caso richiamando per analogia la disciplina dell'apprendistato professionalizzante per quanto non disciplinato dai contratti di categoria. Una strada questa che appare facilmente percorribile, vista la sostanziale unità delle parti sociali nella valorizzazione dell'apprendistato, e che potrebbe offrire utile materiale al Parlamento che si appresta a discutere la legge di conversione del decreto-legge n. 34/2014.

## **Apprendistato professionalizzante e di Poletti: nessun rischio se presi con l'agenzia**

di Antonio Bonardo

**“Ma allora la formazione non si deve fare più?”** Mi dice il Direttore generale di una catena alberghiera commentando il decreto-legge “Poletti” sulla parte relativa alla semplificazione dell'apprendistato professionalizzante.

**In sintesi, è questo il messaggio principale che è passato all'opinione pubblica in tema di apprendistato. Ma così non è, né potrebbe esserlo,** per un contratto pensato appositamente per favorire la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro attraverso un percorso di inserimento in azienda in cui si realizzi un investimento formativo professionalizzante da parte del datore di lavoro, scambiandolo con una minore retribuzione nei confronti del lavoratore ed un risparmio di oneri contributivi verso lo Stato.

**Già in passato le imprese hanno pagato caro il non rispetto dell'impegno contrattuale relativo al contenuto formativo previsto dai contratti di formazione e lavoro,** con la restituzione all'Unione europea delle agevolazioni contributive godute parecchi anni prima. Per Bruxelles si trattava di aiuti di Stato.

**Come evitare allora questo rischio anche oggi?** Una strada sicura c'è: affidandosi ad una agenzia per il lavoro!

Come è noto, il Testo unico sull'apprendistato (decreto legislativo n. 167/2011) ha introdotto la possibilità per le agenzie di somministrare lavoratori apprendisti alle aziende utilizzatrici, valorizzandone la capacità di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)



saper gestire progetti formativi legati al *placement* lavorativo, maturati negli anni tramite la gestione delle risorse finanziarie del fondo bilaterale Formatemp.

**In questi primi due anni di operatività nell'ambito della somministrazione di apprendisti le Agenzie hanno capitalizzato un solido *know-how* nella gestione dei contratti di apprendistato professionalizzante**, che comprende: la selezione professionale del candidato idoneo (aspetto cruciale, trattandosi di un contratto di durata triennale), la consulenza nella progettazione del percorso formativo in ambito lavorativo, la supervisione circa la sua implementazione in azienda, la certificazione del percorso svolto e delle relative competenze acquisite. Tutte fasi di un processo di lavoro (ciascuna fondamentale) per la realizzazione di un percorso di inserimento lavorativo capace di costruire solide competenze professionali nel giovane neo assunto, spendibili nell'azienda in cui lavora e riconosciute dal mercato del lavoro. Percorso la cui formalizzazione, al di là di quanto previsto o meno dalla norma, è fondamentale ai fini di eventuali controlli ispettivi. Sia per evitare il rischio di restituzione allo Stato delle agevolazioni contributive dovute, sia di dover integrare la minor retribuzione riconosciuta al lavoratore, con la contestuale trasformazione del contratto di apprendistato di durata triennale in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, Naturalmente con effetti retroattivi dall'inizio del rapporto di lavoro.

**Dunque è evidente che l'abrogazione di un vincolo formale, vale a dire il progetto formativo scritto, che avrebbe l'obiettivo di togliere di mezzo un adempimento burocratico, rischia di tradursi in un boomerang per le imprese.**

Auspichiamo pertanto che questa novità legislativa serva a far concentrare l'attenzione delle aziende sulla parte di contenuto del contratto di apprendistato professionalizzante, laddove le agenzie per il lavoro sono certamente in grado di dare un contributo sostanziale fondamentale.

## **La sorveglianza sanitaria nei confronti del tirocinante: focus sul caso lombardo**

di Roberta Scolastici e Giulia Tolve

**Ai fini della corretta attivazione e gestione di un tirocinio, è da considerarsi essenziale l'esatto adempimento delle misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro**, come confermato anche dalle Linee Guida in materia di tirocini del 24 gennaio 2013, che al punto 5 si limitano a stabilire che il soggetto ospitante «deve essere in regola con la normativa sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro».

Se da un lato infatti il tirocinio consiste in un periodo di alternanza scuola lavoro ovvero di orientamento e di formazione, non configurabile come rapporto di lavoro, dall'altro ai fini della normativa prevista dal Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro il tirocinante è equiparato a tutti gli effetti ad un lavoratore.

**Al riguardo, l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, alla lettera a) del comma 1 definisce il "lavoratore" quale «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione [...]. Al lavoratore così definito è equiparato [...] il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro».**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

**Ne consegue che nei confronti del tirocinante**, sia nell'ambito di un tirocinio formativo e di orientamento, ovvero curriculare o di inserimento/reinserimento, **il datore di lavoro è tenuto ad osservare tutti gli obblighi generali e particolari previsti dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro**, adempiendo a tutti gli oneri formativi connessi alla specifica attività svolta dall'impresa. Ciò è stato ribadito anche dal Ministero del lavoro, con risposta a quesito del 1 ottobre 2012.

**Ai tirocinanti è dunque accordata la, peraltro ampia, tutela assicurata dal d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. ai lavoratori ordinari.** Di più, secondo un principio espresso in successive pronunce della Corte di Cassazione (Cass. 12 gennaio 2002, n. 326; Cass. 11 maggio 2007, n. 11622; Cass. 7 aprile 2009, n. 15009; Cass. 10 gennaio 2013, n. 536) riguardanti il lavoro dei giovani, l'inesperienza e la giovane età postulano una maggiore intensità degli obblighi prevenzionistici a carico del datore di lavoro.

Sul punto, il Ministero del lavoro con interpello n. 1/2013 ha precisato che l'equiparazione tra i tirocinanti ed i lavoratori, che, indipendentemente dalla formula contrattuale, svolgono una attività lavorativa, effettuata dal succitato art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, assume valore solo ai fini dell'applicazione delle prescrizioni sancite dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

**In particolare, il Dicastero ha chiarito che l'obbligo di attivazione della sorveglianza sanitaria, di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, sussiste anche nei confronti dei tirocinanti (sia maggiorenni che minorenni) nei casi in cui è esplicitamente previsto dalla normativa vigente.** Nello specifico, secondo quanto stabilito dalle norme sui singoli rischi contenute nel TU, la sorveglianza sanitaria riguarda i lavoratori esposti: alla movimentazione manuale dei carichi, ai videoterminali, al rumore, alle vibrazioni, ai campi elettromagnetici, alle radiazioni ottiche artificiali, agli agenti chimici, cancerogeni e biologici, all'amianto, a radiazioni ionizzanti, nonché coloro che prestino la propria attività a bordo di navi, in cave e miniere ed ai lavori notturni. L'obbligo è disposto altresì nelle attività che comportano un elevato rischio di infortuni o comunque elevati rischi per la sicurezza, l'incolumità e la salute di terzi, allo scopo di verificare l'assenza di condizioni di alcol-dipendenza e di assunzione di sostanze psicotrope, oltre che nelle ulteriori ipotesi eventualmente sancite dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro istituita dal d.lgs. n. 81/2008, art. 6.

**La delibera X/835 della Regione Lombardia non ha disposto norme più specifiche in merito all'obbligo di sorveglianza sanitaria nei confronti del tirocinante**, ma si è limitata a ribadire i principi contenuti nella già citate Linee Guida.

In particolare l'art. 2.2 del provvedimento stabilisce che il soggetto ospitante, per svolgere tale funzione, debba essere in regola con la vigente normativa sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Inoltre, al paragrafo 3.4 la delibera prevede che il tirocinante abbia diritto ad una sospensione del tirocinio per maternità, malattia lunga o infortunio. La chiara previsione dell'infortunio – una lesione originata dall'attività lavorativa – quale causa di sospensione del rapporto implica pertanto l'equiparazione del tirocinante al lavoratore in peculiari ipotesi, funzionalmente collegate ad esigenze di tutela di salute e sicurezza.

**Altre normative regionali, quali ad esempio le discipline delle Regioni Piemonte o Emilia Romagna sono state più specifiche sugli obblighi gravanti sul soggetto ospitante in materia**, non tanto in riferimento alla sorveglianza sanitaria, quanto piuttosto in merito alla formazione ed all'informazione dei tirocinanti, imponendo che ad essi venga garantito l'accesso ai corsi di formazione e siano messi a conoscenza delle norme comportamentali ed antinfortunistiche all'inizio del rapporto.

**Tornando alla Regione Lombardia**, questa si era già occupata del tema della sorveglianza sanitaria in un parere del 2 marzo 2010, avente ad oggetto l'obbligo di visita medica preventiva nei confronti di studenti coinvolti in percorsi di alternanza scuola-lavoro ed in tirocini formativi e di orientamento. Seppur elaborate in un contesto normativo parzialmente differente, le conclusioni a cui giungeva la Regione Lombardia sono certamente applicabili e valide anche oggi: **i tirocinanti devono essere equiparati ai lavoratori quando si tratta di tutela della salute e della sicurezza di coloro che prestano un'attività nell'ambito dei locali dell'ente ospitante, con la conseguenza che devono essere rispettati anche gli obblighi in tema di sorveglianza sanitaria.**

**La soluzione è peraltro confermata dal testo dell'art. 6 dello schema di convenzione pubblicato sul sito della Regione**, che pur non avendo carattere vincolante per gli operatori, rappresenta il modello cui rivolgersi per la predisposizione della documentazione necessaria all'attivazione dei tirocini. Tale articolo – il cui testo è riportato anche nelle Faq sui tirocini disponibili

sul sito della Regione Lombardia – riguarda specificamente gli obblighi in materia di salute e sicurezza e al punto b) impone di indicare nella convenzione il soggetto – ente promotore o ente ospitante – che si faccia carico degli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria.

**Uno specifico riferimento in merito è inoltre presente nel modello di Piano formativo individuale – anch’esso pubblicato sul sito della Regione – in cui si richiede alle parti di attestare il rispetto dei regolamenti aziendali e delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.**

**È evidente quindi che, concretamente, la corretta attuazione del rapporto di tirocinio non potrà prescindere dall’adempimento, da parte del soggetto ospitante, degli obblighi in materia di salute e sicurezza.** Conseguentemente, si può concludere che, ai sensi del quadro normativo nazionale, ma anche dell’assetto della disciplina della Regione Lombardia, il tirocinante debba essere sottoposto alla sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal d.lgs. n. 81/2008, la cui sussistenza deve essere verificata dal soggetto ospitante attraverso una puntuale valutazione dei rischi.

## **Apprendistato: basta fare le cose “all’italiana”**

di Paolo Varesi

**Tanto tuonò che alla fine piovve.** Si potrebbe sintetizzare così quanto è successo all’apprendistato in questi giorni: dopo mesi di attacchi più o meno evidenti, l’istituto è stato spogliato della sua mission.

**Ma facciamo un passo indietro. Subito dopo l’accordo siglato la scorsa estate dai sindacati con Expo Spa (che, per propria natura, non poteva ispirarsi a principi di flessibilità) si sono rinvigorite le ambizioni di quanti da sempre sognano un’ampia e permanente “deregulation del lavoro” all’insegna della libertà economica.** Qualcuno ricorderà come subito dopo la firma di quel patto, l’allora Ministro Giovannini convocò le parti sociali per invitarle a trovare una soluzione che rendesse più flessibile il mercato del lavoro apportando modifiche alle forme contrattuali vigenti. Oggetto della “riforma”, tra i vari istituti, anche l’apprendistato, contratto per cui sono notoriamente disponibili ingenti risorse “pubbliche” che la Ragioneria centrale non consentirebbe di spostare su altri istituti. La soluzione anche allora era di snaturare l’apprendistato, individuandone una nuova formulazione che consentisse alle imprese di fruire di vantaggiosi incentivi fiscali senza tuttavia nessun onere formativo. Una misura “praticona” dunque, che in realtà non mirava a tutelare l’inserimento nel mercato del lavoro dei nostri ragazzi salvaguardandone e qualificandone il percorso formativo, ma che intendeva solo dare una risposta (politica) a breve termine al problema dell’alto tasso di disoccupazione degli under 30, rimandandone (in concreto) gli effetti negativi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15.](#)

**La verità è che stiamo scaricando sulle forme contrattuali e soprattutto sull'apprendistato problemi che invece sono propri del sistema imprenditoriale italiano**, caratterizzato da piccole e micro imprese, prevalentemente a conduzione familiare la cui logica economica è fortemente orientata al profitto a breve termine. Come dargli torto, considerato anche il peso fiscale che grava sulle imprese? Allora perché non partire, ad esempio, da un piano nazionale di sviluppo economico, indicando settori e priorità infrastrutturali sui quali orientare gli investimenti, l'innovazione tecnica e quindi i modelli contrattuali, invece di ridurre tutto ad una sempre maggiore ed esasperata semplificazione e liberalizzazione dei rapporti di lavoro, che non potranno da sole cambiare le sorti delle imprese italiane?

**L'apprendistato non funziona per quelle imprese che cercano solo manodopera finanziata, senza nessun altro obbligo aggiunto.** Non funziona in quelle imprese che non hanno una visione innovativa a prescindere dalle proprie dimensioni e dalla propria attività.

**La decisione presa dunque non mi sorprende, anzi conferma quello che io e la mia organizzazione sindacale denunciavamo da tempo: l'affannata ricerca di scorciatoie e la compressione dei luoghi di dibattito.** Tanto più ho il timore che la scelta (non causale) di coinvolgere sempre meno le rappresentanze dei lavoratori porterà non solo ad un arretramento delle politiche economiche del Paese, ma anche ad un arretramento dei diritti del lavoro nel suo complesso, in cambio di promesse occupazionali per lo più a basso costo e a basso impegno sociale per le imprese.

**È per questo motivo che non condivido il provvedimento varato dal Governo.** La soluzione proposta è nel complesso peggiorativa, mentre l'alleggerimento dei contenuti formativi rischia di trasformare l'apprendistato in mero contratto di inserimento. Se di semplificazione vogliamo parlare, diciamo che è "d'interesse economico", a favore delle imprese ma a danno dei giovani e delle loro competenze.

**Le politiche a breve termine da sole non riusciranno ad abbattere l'elevata disoccupazione giovanile e a lenire le difficoltà sperimentate dai giovani italiani nella transizione verso il mercato del lavoro una volta concluso il percorso di studi:** se si vuole rilanciare l'occupazione giovanile bisogna guardare anche ai difetti del nostro sistema di istruzione e formazione, ammettendo che necessita di una radicale trasformazione che deve investire

anche il modo di pensare delle famiglie, spesso colpevoli di orientare i propri figli verso percorsi formativi che non trovano alcuna declinazione occupazionale rispondendo ad arcaici stereotipi e soprattutto di non stimolarli all'autoimprenditorialità.

**Così come abbiamo bisogno di integrare maggiormente scuola e lavoro, abbiamo altresì bisogno di rilanciare l'apprendistato come strumento di programmazione e di facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.** È perciò fondamentale la fase dell'orientamento, veicolando l'importanza dell'alternanza scuola lavoro e la maturazione di una mentalità imprenditoriale che oggi appartiene solo a chi può vantare tale esperienza in famiglia.

**L'apprendistato funziona in una economia che stimola l'innovazione, in un sistema politico che incoraggia il dibattito tra istituzioni e corpi sociali e che poggia il proprio sviluppo sulla qualità culturale e formativa dei propri cittadini.** È su questa convinzione che dobbiamo cercare di lavorare, perché per costruire un nuovo apprendistato non basterà snellire le procedure burocratiche e abbassare il costo del lavoro. Se il Parlamento non provvederà a modificare il decreto legge n. 34/2014 ci troveremo di fronte non più ad uno strumento di promozione e qualificazione dell'occupazione giovanile e di integrazione tra i diversi sistemi (scuola, lavoro, formazione) ma all'ennesima forma contrattuale agevolata che perderà la sua efficacia quando i fondi pubblici saranno terminati.



## **Apprendistato? Si può fare!**

di Andrea Lazzaroni e Cristina Zambon

**Un anno fa il prof. Pier Antonio Varesi, Presidente dell'Isfol, ha affermato in un'intervista che «se l'apprendistato non decolla non è solo a causa degli ostacoli burocratici:** nella cultura del nostro paese c'è ancora la percezione che non spetti al datore di lavoro farsi carico della formazione di un giovane».

**La nuova definizione dello strumento contrattuale, contenuta nel Jobs Act, fa propria la necessità di intervenire solo sull'aspetto burocratico amministrativo, senza porre la dovuta attenzione alla formazione,** svilendo lo strumento e di fatto confermando la lacuna culturale che come Paese abbiamo nei confronti di questa tipologia contrattuale.

**Che mondo affascinante è l'apprendistato!** È in grado di evocare contemporaneamente nuove forze e collaudate esperienze, autentici entusiasmi e reiterati pregiudizi, vecchi approcci e nuove tendenze.

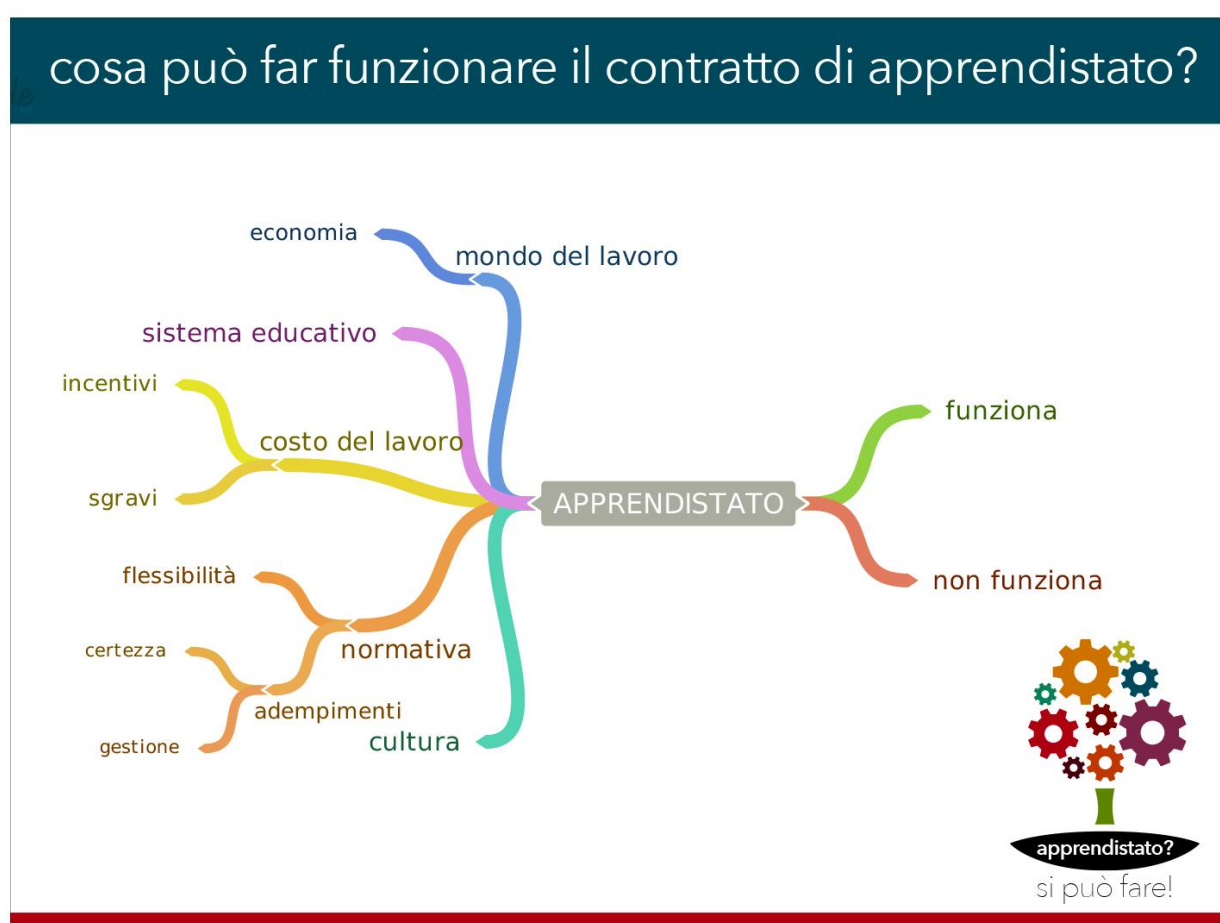
Tutto questo e altro ancora. Chi ha avuto il privilegio di partecipare, a partire dal 1997, all'avvio di questo strumento, ha avuto la fortuna di condividere un *tavolo* insieme a datori di lavoro, sindacati, enti di formazione, per provare a definire i primi modelli di formazione esterna, trasversale e professionalizzante, e successivamente ha lavorato *di fino* per riformulare e ridefinire i percorsi formativi nel succedersi delle riforme, ed ha potuto vedere, nel tempo, come questo mondo abbia modificato forme, facce, attori e, in parte, anche atteggiamento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15.](#)

**Ci sono molte aziende, apprendisti, formatori e consulenti entusiasti, convinti dell'effettivo valore dell'apprendistato e ce ne sono altrettanti scontenti, arrabbiati, sconfortati.** E chi ha lavorato su questo tema non può che essere d'accordo con il *leit motiv* di questi tempi: occorre semplificare l'istituto dell'apprendistato, certo, ma occorre anche capire che cosa si intende per apprendistato.

**Che cosa può far funzionare questo contratto?**



**Il nostro gruppo di lavoro, composto da persone appartenenti a diverse istituzioni e organismi che a vario titolo lavorano nel e con l'apprendistato, ha pensato di venire incontro alle aziende: si è voluto rendere evidente l'impegno sino ora profuso nella formazione delle nuove leve, facilitandone il compito, di concerto con gli attori territoriali.**

**Per fare questo si è provato ad accorpate tutti gli adempimenti dovuti da un'azienda per assumere un apprendista ai sensi dell'art. 4 del 167/2011, aggregandoli in un unico documento** che contiene fac simili, in grado di sostenere gran parte delle aziende (soprattutto le piccole, piccolissime o di medie dimensioni) nello sviluppo, ad esempio, di un piano formativo che consenta di usare il contratto di apprendistato come uno strumento per far effettivamente apprendere un lavoro ai giovani e, nel contempo, aiutare l'azienda a crescere. ***Il progetto Apprendistato? Si può fare!* si propone dunque di favorire il superamento del vissuto di eccessiva complicazione e burocratizzazione legata alla gestione del contratto di apprendistato.**

L'analisi del contesto del mondo del lavoro nazionale e territoriale ha portato ad individuare degli obiettivi specifici che sono stati posti alla base dell'attività del progetto:

- **semplificare** i documenti, creando dei dispositivi unitari che possano sviluppare delle buone prassi;
- **coinvolgere** gli attori e le risorse che possono sostenere e migliorare una corretta gestione dei contratti di apprendistato;
- **documentare** il processo di apprendistato e controllare gli adempimenti;
- creare standard e strumenti per “togliere tempo” alla gestione burocratica e favorire l'**investimento** nella formazione dell'apprendista e nello sviluppo di competenze.

Per questo abbiamo messo a disposizione gratuitamente il “**Kit Apprendistato**“ per ora solo per l'art.4 , ma è nostra intenzione implementare anche le versioni per l'apprendistato in art. 3 e 5.

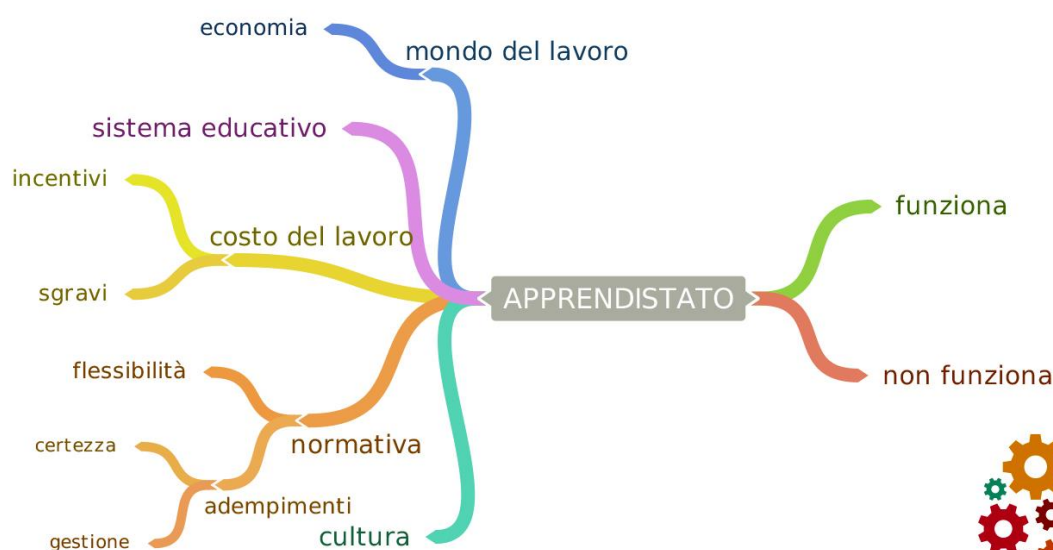
**Il Kit è composto da una Guida, i file di supporto sui CCNL di riferimento, i Siti internet collegati, le FAQ;** sono inoltre previsti dei momenti di informazione/formazione per il loro utilizzo.

È evidente che questo approccio contiene in sé un impegno, un patto tra tutti coloro che lo sostengono: quello di non ritenere, nei fatti più che nei proclami, che la «... la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato» (vedi M. Tiraboschi, [\*Direzione giusta. Contenuti, tempi e metodo sbagliati. Prime note sulla riforma dell'apprendistato\*](#)).

Recenti e numerosi scambi con il confinante Canton Ticino ci hanno inoltre permesso ulteriormente di vedere che è possibile lavorare con l'apprendistato in modo serio, proficuo e altamente qualificante, con piena soddisfazione da parte di tutti gli attori coinvolti.

**Il nostro gruppo** (Provincia di Varese, Direzione Territoriale del Lavoro di Varese, Ordine dei Consulenti del Lavoro), **nonostante le problematiche novità legislative, prosegue il suo lavoro, nella convinzione, più volte confermata in questi giorni da autorevoli commentatori, che la formazione professionalizzante vada erogata**, e le aziende, ancora una volta, non possono essere lasciate sole.

## cosa può far funzionare il contratto di apprendistato?



## **Il sistema duale di apprendistato tedesco: il caso Audi**

di Carlotta Piovesan

**Ingolstadt: cuore della Baviera, sulle rive del Danubio. Città natale del Dottor Frankenstein, come noto a più. E anche, cosa meno nota, sede dell’Audi, una delle case automobilistiche tedesche più importanti nel mondo.**

La fama di Audi si deve certamente alla qualità delle autovetture che produce. Pochi sanno tuttavia che il segreto del successo di Audi non è solo la tecnologia e la proverbiale efficienza produttiva tedesca. Nel cuore della fabbrica esiste infatti una vera e propria scuola di apprendistato, nata quaranta anni fa e che accoglie ogni anno 500 nuovi apprendisti. Parliamo di giovani tra i 16 e i 24 anni che, attraverso un percorso della durata di tre anni, costruisce una altissima e validissima professionalità tecnica a supporto dell’intero processo produttivo.

**Questo modello, conosciuto in Germania con il nome di *Duale Ausbildung*, ovvero “formazione duale”, nacque nel 1969 con la *Berufbildungsgesetz*, la legge che regola tutt’oggi gli aspetti sostanziali e formali dell’apprendistato (cfr. Manfred Weiss, [Formazione professionale in Germania: il sistema duale](#)). Supportato nel corso del tempo da un forte interesse politico che ha visto nel sistema duale una fondamentale leva di placement, l’alternanza scuola-lavoro viene comunemente utilizzata dalle aziende tedesche, in quanto strumento con cui formare giovani lavoratori altamente qualificati sulla base delle proprie esigenze produttive.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2014, n. 16](#).

**Entrando all'interno della scuola Audi non si può difatti evitare di notare come essa si sviluppi al centro dello stabilimento di Ingolstadt:** tale ubicazione ha un chiaro valore simbolico che mostra come gli apprendisti siano considerati parte effettiva dello staff, pur non essendo dipendenti dell'azienda, nonché il cuore pulsante del futuro dello stabilimento.

All'interno della scuola si snoda tra diversi piani il Training Center, ovvero il luogo dove i ragazzi possono apprendere e sperimentarsi sui macchinari messi a loro disposizione, e dove, nel corso dei tre anni di addestramento in Audi, vengono loro insegnate le competenze base, avanzate e specialistiche inerenti il proprio profilo professionale.

Naturalmente l'esperienza nel Training Center non è caratterizzata solo da attività manuali, ma anche da alcune ore di lezione, durante le quali gli apprendisti acquisiscono i rudimenti teorici di ciò che poi andranno praticamente a sperimentare: per questo motivo sono allestite anche aule dotate di tutti gli strumenti informatici necessari.

**All'interno dei Training Center sono presenti alcune figure particolarmente importanti che hanno il compito di svolgere attività di tutoring verso gli apprendisti, ovvero i *co-trainers*.** Essi sono solitamente lavoratori esperti e specializzati che affiancano quotidianamente i ragazzi durante il loro percorso di apprendimento in azienda: il loro compito consiste nel far acquisire agli apprendisti, prima teoricamente e poi praticamente, le varie skills che caratterizzano il loro profilo professionale in base al piano formativo aziendale, e supervisionarne poi la capacità di acquisizione.

Ovviamente il loro è anche un ruolo di supporto nei confronti dei ragazzi, fermo restando la costante presenza all'interno del Training Center di uno psicologo cui gli apprendisti possono rivolgersi.

I *co-trainers* vengono a loro volta supervisionati dai *trainers*, lavoratori altrettanto esperti e qualificati che hanno il compito di dirigere ed indirizzare il lavoro dei *co-trainers*, nonché fornire loro il sostegno necessario nell'insegnamento.

**Dal momento che la scuola Audi si inserisce all'interno del sistema duale di alternanza scuola-lavoro, di grandissima rilevanza è anche lo stretto legame con la scuola statale,** che viene coinvolta nelle fasi di elaborazione dei programmi di addestramento degli apprendisti, e in quelle finali di valutazione dell'apprendimento. Difatti, è compito dell'istituto scolastico, insieme ad alcuni responsabili di Audi, esaminare gli apprendisti, i quali vengono sottoposti a due esami durante il percorso di alternanza scuola-lavoro.

Al termine, i ragazzi potranno conseguire il Diploma, che consentirà, a chi non desidera restare in azienda, di proseguire i propri studi all'Università.

Il compito della scuola, generalmente un istituto tecnico o professionale, non si limita tuttavia a ciò: durante le dodici settimane all'anno che i ragazzi trascorrono in aula (poche sono le aule tradizionali, più spesso si tratta di laboratori attrezzati con banchi e lavagne), essi apprendono sia le materie più tradizionalmente scolastiche, come tedesco, matematica e politica, sia quelle più spiccatamente a carattere tecnico che forniranno loro le competenze e le conoscenze propedeutiche per affrontare il periodo di addestramento in azienda.

**L'interscambio e l'interconnessione tra la scuola e l'azienda è costante:** una volta al mese co-trainers ed insegnanti si riuniscono per valutare lo stato di avanzamento dell'apprendimento dei ragazzi, ma anche affinché gli insegnanti siano sempre aggiornati sui nuovi macchinari utilizzati da Audi sui quali gli apprendisti dovranno esercitarsi. Inoltre, per favorire il continuo aggiornamento degli insegnanti sulle nuove tecnologie, è previsto che ogni tre o quattro anni essi trascorrono un periodo di formazione e addestramento in Audi.

**Pare evidente come il successo del sistema duale tedesco sia stato costruito nel corso del tempo anche grazie alla collaborazione di una classe politica che ha avuto la lungimiranza di capire l'immenso investimento in termini di produttività e qualità del lavoro che aziende e ragazzi avrebbero guadagnato da tale sistema.** Ma ciò che sta alla base del successo dell'apprendistato tedesco è soprattutto un fattore culturale: le aziende non concepiscono questo strumento come un mezzo per avvalersi di manodopera a basso costo (in media un apprendista tedesco guadagna 600€ al mese), ma credono fortemente nel valore formativo del sistema duale. Credono che, durante un percorso di tre anni, formeranno una risorsa altamente qualificata, inserita in un contesto lavorativo e di apprendimento altamente stimolante e ricco di opportunità. Credono che, grazie all'apprendistato, tanti ragazzi potranno cominciare fin dall'adolescenza a costruirsi una propria professionalità basata non solo su conoscenze teoriche, ma anche su competenze pratiche acquisite sul campo. Credono che, formando questi apprendisti con i migliori insegnanti ed i migliori strumenti, sapranno far crescere lavoratori così capaci, da non aver alcun interesse, al termine del percorso formativo, a farli tornare sul mercato del lavoro per essere acquisiti dalla concorrenza.

**Ovviamente le aziende hanno il vantaggio di modellare il percorso di apprendimento dei ragazzi sulla base delle proprie esigenze e specificità interne: siamo tuttavia certi del fatto che una maggiore integrazione tra le imprese ed i percorsi scolastici non gioverebbe anche al nostro sistema di istruzione?**

Probabilmente, uno dei motivi per cui il sistema duale stenta a decollare in Italia, deriva da una scarsa consapevolezza della ricchezza che l'apprendistato può portare ad imprese e ai giovani. Dunque, dal momento che tanti sono gli sforzi in corso per importare il sistema duale tedesco, se certamente comprendere l'organizzazione del *Duale Ausbildung* è utile, sarebbe prioritariamente auspicabile capirne la logica e la cultura sottostante.



## **La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito**

di Alfonso Balsamo, Legas Habtamu

**L'apprendistato è diventato nel Regno Unito un significativo punto di riferimento per combattere il preoccupante deficit di competenze nel mercato del lavoro** e per sviluppare un processo di avvicinamento virtuoso al lavoro tramite la formazione. Di conseguenza i governi britannici hanno avviato diversi processi di riforma per modernizzare l'apprendistato e renderlo uno strumento efficace.

**La storia dell'apprendistato nel Regno Unito è radicata nell'età delle gilde medievali e si sviluppa costantemente fino alla rivoluzione industriale.** Con lo Statute of Artificers (1561), con l'Health and Morals of Apprentices Act (1802), con i Factory and Workshop Acts (1878-1895) una forma di apprendistato "pre-moderno" si è diffuso nel paese, anche se è stata criticata per essere esclusivamente legata al lavoro maschile, troppo poco orientata ai risultati ed eccessivamente statica per creare nuova occupazione.

**Alla sua forma "moderna" – dopo il Modern Apprenticeship Act del 1994 – l'apprendistato giunge grazie ai governi Conservatore e Laburista che mettono in campo diverse politiche orientate a rendere l'apprendistato una vera e propria priorità.** I Conservatori si sono focalizzati soprattutto su come l'apprendistato potesse far acquisire competenze più elevate (dal Livello 3 in poi del Competence Qualification, Functional Skills), mentre i Labouristi si sono concentrati sull'aumento di giovani apprendisti nel Paese (anche di Livello 2). Se dunque i Conservatori hanno puntato sull'innalzamento della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18.](#)

qualità dell'apprendistato, i Laburisti sull'innalzamento della quantità di apprendisti.

La conciliazione di questi obiettivi apparentemente inconciliabili è stata possibile con politiche di diffusione dell'apprendistato tra gli adulti e, nel frattempo, di miglioramento dell'offerta di apprendistato rivolta ai più giovani. Grazie a queste riforme lo strumento dell'apprendistato è diventato sempre più flessibile e capace di rappresentare un "accordo per la formazione" di tipo trilaterale (apprendista, provider, datore) che attualmente coinvolge il 13% della forza-lavoro inglese.

**Gli apprendistati sono rapporti di lavoro retribuito in cui lavoro e formazione sono integrati.** In conformità con l'Employment Rights Act (1996) un contratto di apprendistato deve essere firmato tra l'apprendista e il datore di lavoro. In questo senso l'accordo deve indicare chiaramente il tipo di mansioni da svolgere e il percorso di formazione al lavoro in modo tale che possa essere certificato dall'Alliance Skills Councils che ne attesta il completamento.

**Con l'*Apprenticeships, Skills Children and Learning Act (2009)* si è stabilito che gli apprendisti hanno diritto a ricevere il salario minimo nazionale che ammonta a 2,68 Sterline all'ora.** Gli apprendisti over-19 riceveranno il salario minimo nazionale applicabile alla loro età dopo aver completato un anno del loro apprendistato. Il governo e il datore di lavoro condividono il costo della formazione che varia con l'età dell'apprendista.

**Il governo contribuisce al 100% dei costi di formazione se l'apprendista è di età compresa tra 16-18 anni, il 50% dei costi di formazione se l'apprendista è di età compresa tra 19-24 anni e fino al 50% dei costi di formazione se l'apprendista è di età superiore a 25.** In tal modo il governo britannico affida la competenza al Department for Education (DfE) e al Department of Business, Innovation and Skills (BIS), rispettivamente, se l'apprendista è under-19 e se l'apprendista è over-19. Il governo ha inoltre progettato una borsa di apprendistato per i datori di lavoro tra 16 a 24 anni. Questo incentivo nasce soprattutto per attirare le piccole imprese ad assumere giovani apprendisti. In questo caso, saranno pagati i datori di lavoro £ 1.500 per apprendista in base a criteri appositamente stabiliti.

Su questa scia, **il Governo ha istituito, a partire dal 1 agosto 2013, un Advanced Learning Loans per gli apprendisti over-24 e per gli studenti che si trovano in un percorso di formazione-lavoro (di Livello 3 e Livello 4) e tirocini per competenze di livello avanzato.** Va altresì menzionato il ruolo che giocano le Agenzie per l'Apprendistato (ATAs). L'ATA agisce come datore di lavoro dell'apprendista e si occupa del suo placement presso un datore ospitante che, a sua volta, paga all'ATAs una quota per i servizi dell'apprendista. Per beneficiare di tutte le opportunità finora riassunte a tutti gli apprendisti è richiesto di svolgere almeno 12 mesi di apprendistato con 280 ore annuali di formazione guidata, in accordo con lo Statement on Apprenticeship Quality pubblicato dal NAS (National Apprenticeship Service). È altresì richiesto di svolgere specifici percorsi per gli apprendisti che ancora non hanno acquisito il Livello 2 in Inglese e Matematica.

Le informazioni del BIS indicano un generale incremento nel numero di apprendisti che si è consolidato negli anni. Per esempio in Inghilterra c'è stato un +14% di nuovi apprendisti nel 2011/12 rispetto al 2009/10. L'incremento arriva addirittura al 210% se si fa riferimento agli apprendisti nel 2002/03. Sempre il BIS ha rilevato che nel 2012/13 il 45% di nuovi apprendisti erano persone tra con oltre 25 anni (nel 2009/10 erano il 18%). C'è stato invece un decremento dei nuovi apprendisti under 19 (dal 42% del 2009 al 25% del 2012) e dei nuovi apprendisti tra 19-24 anni (dal 41% del 2009 al 31% del 2012). I dati indicano inoltre le differenze di livello dell'apprendistato nel tempo. Secondo il report BIS del 2011/12 gli apprendistati di livello più alto (*Higher Apprenticeship*, livello 4) hanno rappresentato soltanto l'1% del totale, mentre gli apprendistati di livello 3 "Advanced" il 36%. La maggior parte degli apprendistato è stato di livello "Intermediate" (livello 2 del *Competence Qualification, Functional Skills*). **Le statistiche sul coinvolgimento dei datore di lavoro nei percorsi di apprendistato rilevano una partecipazione ancora troppo bassa nell'impiego di apprendisti.** Le informazioni fornite dal Centre for Economic Performance (CEP) indicano che solo il 10% dei datori di lavoro ha formato apprendisti. Sulla stessa scia, solo l'11% dei datori di lavoro ha apportato un contributo finanziario diretto all'apprendistato finanziando i provider della formazione. Pertanto, nonostante gli sforzi fatti e la sua lunga storia, il sistema di apprendistato nel Regno Unito sembra disfunzionale per raggiungere gli ambiziosi obiettivi attesi dal governo: da una parte troppo pochi i giovani intraprendono un percorso di apprendistato, dall'altra parte il livello di competenze acquisite è ancora troppo basso.

**Appare piuttosto evidente che gli incentivi nati per incoraggiare i datori di lavoro a impegnarsi con apprendistato non abbiano sortito effetto.** Così ha sostenuto il Centre for Economic Performance che ha sottolineato come il coinvolgimento eccessivo del governo e delle agenzie private sia stato una delle cause principali del fallimento delle riforme sull'apprendistato. Ci sono state troppe sovrapposizioni e ed eccessivi passaggi burocratici per una parte sostanziale dei finanziamenti pubblici che di fatto non hanno sortito effetto tra i datori di lavoro. Ne è nata, di conseguenza, una rinnovata necessità da parte del governo nel cercare un nuovo modello di finanziamento più incentivante per i datori di lavoro in modo che l'apprendistato potesse essere rivitalizzato.

Nel giugno 2012, il Department of Business, Innovation and Skills e il Department for Education hanno incaricato Doug Richard (un imprenditore californiano stabilitosi in Inghilterra e specializzato nel trasferimento tecnologico) di tracciare le linee per una riforma dell'apprendistato in il Regno Unito (stabilendo ciò che un apprendistato dovrebbe essere e come gli apprendisti possono soddisfare le esigenze di un'economia in rapido cambiamento), e, più in particolare, su un nuovo modello di finanziamento pubblico dell'apprendistato. **Ne è nata nel marzo 2013 la c.d. Richard Review che fa perno essenzialmente su due aspetti: maggiore autonomia e maggiore responsabilità sia per il datore di lavoro che per l'apprendista.**

**Al centro dei principi proposti da Doug Richard si mette in rilievo la necessità che la gestione dell'apprendistato sia posta più saldamente nelle mani dei datori di lavoro e che tutti gli apprendistati debbano rigorosamente rispondere ai fabbisogni produttivi delle imprese.** L'obiettivo di Richard è infatti costruire un modello di apprendistato che crei valore ed effettiva crescita per le imprese e per i giovani.

Una *vision* di questo tipo si lega direttamente alla modalità con cui gli apprendistati sono finanziati dal governo, facendo emergere i seguenti ulteriori principi che la consultazione riporta.

- 1) **Il datore di lavoro è il “customer” (cliente) dell'apprendistato:** si tratta di un concetto che pone l'accento sulla capacità e necessità degli imprenditori di comunicare e manifestare le proprie esigenze produttive, diventando coloro che orientano (il testo ufficiale parla di “control”) i finanziamenti pubblici per l'apprendistato.
- 2) **Il datore di lavoro è il “co-invester” dell'apprendistato:** egli deve permettere all'apprendista di raggiungere elevati standard di competenze e

quindi occuparsi della sua gestione e della sua retribuzione, anche per attività formative che si svolgono fuori dal luogo di lavoro. Il contributo finanziario pubblico sarà diretto al datore di lavoro per incentivarlo a fornire all'apprendista una formazione di alta qualità.

- 3) **Non c'è uno specifico “costo di formazione” fissato dal governo:** il costo della formazione è dunque liberato dal “controllo” del governo. Esso non è stabilito “dall'alto” per via pubblica, ma è determinato dal lavoratore e dal datore tramite una negoziazione. Questa scelta è dichiaratamente orientata verso una priorità: la miglior formazione possibile per l'apprendista. Il governo, a sua volta, dovrà trovare una proporzione sul costo formativo, stabilendo un massimo per ciascun apprendista, che dipende dai singoli settori produttivi.
- 4) **Finanziamento pubblico “on result”:** il contributo del governo è legato al raggiungimento della formazione prevista dall'apprendistato, che sarà valutata da un apposito organismo autorizzato. Questa previsione è rivolta soprattutto ai datori di lavoro, affinché garantiscano. Ciò fornisce forti incentivi per i datori di lavoro per garantire che gli individui acquisiscano la miglior formazione possibile.

Sulla base dei principi proposti da Richard nel luglio del 2013 il Governo inglese ha avviato una consultazione per la riforma del finanziamento pubblico dell'apprendistato. L'obiettivo dichiarato era diffondere ulteriormente l'apprendistato tra i giovani inglesi e, nel contempo, rispondere alle necessità produttive e di innovazione delle imprese. Per questa ragione il Department for Business, Innovation and Skills ha lanciato una *Consultation on Funding Reform for Apprenticeships in England* a cui hanno risposto la maggior parte dei “providers” di apprendistato nel Regno Unito, alimentando un dibattito che ha coinvolto larghe fasce produttive e lavorative del paese. Va ricordato che per “providers” si intendono i “fornitori” di formazione e i centri di formazione (soprattutto privati). Le consultazioni si sono chiuse il 1° ottobre 2013 e ne sono emersi due principali risultati:

- 1) il datore del lavoro e l'aspirante apprendista sono gli unici a negoziare il contenuto e la retribuzione dell'apprendistato (fatti salvi alcuni limiti generali);
- 2) il governo dovrebbe finanziare una parte di questa retribuzione, fino ad un importo massimo per studente. A seconda delle caratteristiche del datore di lavoro e dell'apprendista, il governo può anche approvare un contributo maggiore per studente. A determinarlo sarà la relazione con i risultati formativi e con l'effettivo conseguimento di valore per l'impresa.

**La Richard Review ha introdotto, anche se ancora non definitivamente, un cambiamento radicale rispetto all'attuale sistema di finanziamento dell'apprendistato inglese.** Attualmente infatti, il contributo pubblico per le spese di formazione è imposto dal Funding Agency Skills. Il contributo è, in via principale, versato direttamente ai "providers" (centri di formazione) come coloro che hanno la responsabilità formativa per l'apprendistato. Le imprese non ricevono direttamente finanziamenti, salvo che non siano grandi imprese appositamente registrate e accreditate dalla Funding Agency Skills. Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi, il governo dà, a prescindere dai risultati, un contributo più elevato per gli apprendisti di età compresa tra i 16 e 18 anni (con copertura massima del 100% dei costi) rispetto a quelli di età compresa tra 19 e 25 (con copertura massima fino al 50% dei costi). Per gli apprendisti over 25 attualmente è il datore di lavoro che versa direttamente un contributo finanziario al "provider" della formazione per tutte le spese di formazione necessarie. Tale circostanza tuttavia, come è sottolineato dalla consultazione, disincentiva il datore di lavoro che non è portato a richiedere un'alta qualità della formazione dell'apprendista, ma di contenerne i costi il più possibile.

**La consultazione del Department of Education ha delineato tre modelli pratici per la distribuzione dei finanziamenti pubblici per l'apprendistato:**

- 1) pagamento diretto dal datore al provider (**Direct Payment Model**): il governo paga il datore di lavoro direttamente sul suo conto bancario e monitora l'apprendistato grazie ad un nuovo sistema online;
- 2) sgravi fiscali per il datore che a sua volta pagherà il provider (**PAYE Payment Model**): il PAYE (*pay-as-you-earn tax*) è la tassa sulla retribuzione che il governo, in caso di apprendistato, rimborserà al datore di lavoro;
- 3) pagamento diretto per il provider (**Provider Payment Model**): i datori di lavoro pagano l'ente di formazione scelto (provider) fino a copertura massima del loro contributo al costo della formazione. I providers possono poi chiedere il resto del finanziamento direttamente al governo.

**I tre modelli pratici hanno in comune tre passaggi essenziali: *registration, training, assessment* (registrazione, formazione, valutazione) che sono le tre colonne su cui si sviluppano tutte le innovazioni della Review sul sistema di apprendistato.**

## **Registration**

La registrazione è intesa come una procedura per riconoscere nell'aspirante apprendista i requisiti che giustificano il finanziamento pubblico. È necessario nella registrazione che il datore di lavoro, a cui si è rivolto l'apprendista, specifichi l'età di quest'ultimo e lo specifico settore industriale in cui inserirlo. Dati tali requisiti, un ufficio pubblico si occuperà di calcolare quanta parte della formazione potrà essere finanziata dal contributo pubblico (facendo leva sul costo massimo stabilito per ciascun settore). Successivamente il datore riceverà riscontro su quanta parte del costo di formazione sarà finanziata con fondi pubblici.

## **Training**

La tipologia di formazione dell'apprendistato sarà decisa dal datore di lavoro assieme al centro di formazione e all'apprendista stesso. La formazione dovrà essere orientata agli standard del settore produttivo, sui quali sarà concordato il costo (il documento parla di "price") di ciascun apprendistato. Il governo sottolinea l'importanza di un sistema trasparente che faccia circolare le informazioni sugli standard produttivi e sulla qualità e specificità di ciascun centro di formazione e sia sottoposto ai registri di controllo dell'Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*). Il rapporto tra il datore di lavoro e il centro di formazione è considerato un "rapporto di fornitura": quando inizia l'apprendistato il datore paga il prezzo pattuito al provider e, una volta registrato questo pagamento, può procedere alla richiesta dell'incentivo pubblico previamente determinato in fase di registrazione.

## **Assessment**

La valutazione dell'apprendistato avverrà dopo un periodo di durata minima dello stesso (definito della negoziazione delle parti) a cura di un apposito organismo pubblico e mediante specifici report messi a punto dal datore e dal provider. La valutazione sarà lo strumento finale per accertare i risultati del percorso formativo e la "padronanza" delle competenze di un determinato settore. È previsto che la valutazione sia un processo continuato durante il percorso di apprendistato, in modo che l'apprendista possa avere fiducia in questo strumento che ha il compito di misurare le sue competenze. Il finanziamento pubblico si concretizzerà soltanto qualora si possa dimostrare che l'apprendista abbia acquisito effettivamente le competenze previste.

Qualora così non fosse, sarà possibile per l'apprendista continuare il suo percorso formativo andando a rinegoziare gli standard con il datore e il centro di formazione.

Nel dicembre 2013 il Cancelliere inglese George Osborne ha annunciato, presentando l'Autumn Statement, che il nuovo modello di finanziamento userà il sistema dell'Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) per permettere di finanziare direttamente i datori di lavoro (orientandosi dunque il modello 1 e 2 riportato in precedenza). Ne è seguita un'ulteriore consultazione generale che si chiuderà il 1° di maggio.

**Dare i datori di lavoro controllo diretto sul finanziamento della formazione esterna e la valutazione dei loro apprendisti è ritenuta la strada giusta per migliorare qualitativamente e quantitativamente l'apprendistato nel Regno Unito.** Basandosi sui risultati della consultazione del 2013 e sulla scorta dei principi di finanziamento dell'Autumn Statement il Governo si sta orientando sul modello PAYE o su un modello di "credito per l'apprendistato" per le imprese.

L'obiettivo dichiarato del Governo è dare corso al nuovo finanziamento pubblico dell'apprendistato nell'anno scolastico 2014/2015. Nel frattempo è **già evidente come il processo di riforma in corso nel Regno Unito rappresenti un esempio di come stia diventando sempre più rilevante il ruolo della formazione all'interno del mercato del lavoro.** Tale processo si caratterizza per il riconoscimento di una sorta di "diritto della produzione" che si concretizza nell'attenzione sempre maggiore alle imprese e al loro contributo nello sviluppo complessivo del capitale umano di un paese.



## **Intermediare tirocini gratuiti per le imprese? Facile**

di Luigi Oliveri

**In attesa che vada a regime la complessa attività della Garanzia Giovani in Veneto, la Regione ha attivato il progetto [Welfare to Work](#), che ne anticipa alcuni limitati passaggi.**

L'estrema sintesi del progetto è: i giovani interessati debbono rivolgersi ai centri per l'impiego (dal progetto sono esclusi i soggetti privati autorizzati o accreditati), essere iscritti in Garanzia Giovani, sostenere un colloquio per capire le potenzialità, essere messi in contatto con aziende che si siano rivolte ai Cpi per attivare tirocini, e concordare con esse un percorso di tirocinio. Il progetto prevede che alle aziende sia assegnato un finanziamento pubblico di 400 euro per ciascuno dei 6 mesi di tirocinio. Le aziende, dunque, sono esentate dal sostenere i costi della "indennità di partecipazione" che spetta al tirocinante per legge, nella misura, in Veneto, di 400 euro. Si prevede, inoltre, che se l'azienda assuma il tirocinante prima della scadenza del tirocinio con un contratto di almeno 6 mesi (esclusa la somministrazione o la chiamata), faccia sua la quota-parte del finanziamento dell'indennità di partecipazione.

Il progetto si è attivato il 5 maggio scorso. I tirocini attivati dalle province venete sono già centinaia sui 1.240 che si prevede di realizzare.

**La cosa che risalta è la sostanziale semplicità nell'attivare l'incontro domanda/offerta di questi tirocini.** Il che non stupisce. I Cpi, infatti, hanno la possibilità di offrire ai datori di lavoro l'opportunità di avvalersi per sei mesi di un tirocinante dovendo solo accollarsi l'onere della spesa per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22.](#)

l'assicurazione infortuni, senza nemmeno doversi preoccupare delle pratiche amministrative per pagare l'indennità di partecipazione, in quanto sarà erogata dall'Inps. Dunque, la proposta all'azienda è piuttosto vantaggiosa e il tasso di adesione dei datori al progetto è inevitabilmente molto elevato.

**I dati già rilevati nei pochi giorni di attivazione del progetto dimostrano alcune cose:**

- a) è possibile far lavorare i servizi pubblici per il lavoro per target e per progetti: basta individuare con chiarezza numeri, percorsi e modalità, e prevedere le risorse informatiche necessarie. La regione Veneto può contare, in effetti, su un sistema informativo lavoro particolarmente efficiente e all'avanguardia;
- b) i centri per l'impiego riescono a garantire livelli di incontro domanda/offerta significativi, se "sfidati" da progetti chiari nei risultati e negli strumenti da utilizzare;
- c) effettuare l'incontro domanda/offerta di tirocini finanziati con risorse pubbliche, dunque sostanzialmente senza oneri nemmeno amministrativi per le imprese, risulta piuttosto agevole;
- d) non ha, dunque, particolarmente senso stabilire, come nella Garanzia Giovani, un "premio a risultato" per le agenzie private, legato (anche, è uno dei vari moduli attuativi della Garanzia Giovani) al numero di tirocini attivati. Infatti, anche nel caso della Garanzia Giovani l'indennità di partecipazione sarà finanziata dalle risorse pubbliche. Quindi, perché premiare "a risultato" un'attività che si rivela, oggettivamente, semplice e può essere svolta abbastanza efficacemente dai servizi pubblici per il lavoro?
- e) l'incontro domanda/offerta di lavoro non si determina in modo spontaneo ed automatico nei canali "istituzionali", ma occorre che vi siano "spinte" o "incentivi" per le aziende;
- f) infatti, i canali "istituzionali" raccolgono molto bene l'offerta, cioè le persone che dichiarano di cercare lavoro, ma poco la domanda, le proposte di lavoro delle aziende, che si orienta verso canali non istituzionali, prevalentemente la cerchia delle conoscenze personali, il "lavora con noi" o ricerche sui portali internet, che consentono sì di acquisire molte candidature, ma tantissime di esse non preselezionate e filtrate;
- g) le aziende, pertanto, si rivelano ben disposte ad avvalersi dei canali "istituzionali" non disdegnando affatto quello pubblico, se trovano una specifica convenienza;

h) ciò è dimostrato dall'architettura della legge n. 68/1999, la quale, pur non potendosi considerare come norma perfetta, configurando in capo alle aziende l'obbligo di assumere disabili e categorie protette ricorrendone le condizioni, favorisce l'incontro domanda/offerta di lavoro proprio per le persone che partono da uno svantaggio nel mercato.

**Accanto al lato positivo della funzionalità del progetto *Welfare to Work***, che ovviamente ha il pregio, indiretto, di favorire tra centri per l'impiego e aziende un contatto operativo positivo, dal quale potranno potenzialmente scaturire successivi contatti sulla base di un rapporto di fiducia instauratosi grazie al progetto, **si debbono constatare alcuni lati negativi**, non dell'idea progettuale, ma delle dinamiche del mercato del lavoro in generale.

Si nota, in sostanza, che se **non c'è un sostanzioso contributo pubblico** (per i 1240 tirocini finanziati ciascuno con 2400 euro la spesa è di 2.976.000 euro) alle politiche di incontro domanda/offerta, esso rischia di rimanere asfittico.

**Da diverso tempo, ormai, sta prendendo sempre più piede l'idea che occorra estendere la privatizzazione dei servizi**, dando per scontato l'inefficienza dei servizi per il lavoro. L'ultimo monitoraggio dell'Isfol (*Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*) conferma che in Italia il problema effettivo dei centri per l'impiego, capaci di una bassa percentuale di intermediazione, deriva da un investimento di risorse pubbliche nella funzione di aiuto alla ricerca del lavoro incomparabilmente inferiore rispetto a quello dei principali Paesi competitori.

Dunque, **si dimostra che una maggiore efficienza del sistema dell'incontro domanda offerta intanto deve affrontare il problema della variabile indipendente dell'adeguatezza del finanziamento pubblico**. E occorre prendere atto che se anche si volesse insistere sul sistema della "premieria" o delle "doti", per finanziare l'attività dei soggetti privati o accreditati, sempre di risorse pubbliche si tratterebbe.

**Insomma, la maggiore efficienza dei servizi per il lavoro non va ricercata nel miope dualismo pubblico vs privato, ma mediante investimenti pubblici:**

a) che sappiano potenziare il sistema pubblico, l'unico in grado di attuare le norme costituzionali sul diritto al lavoro in modo universale e non segmentato per target, così da assicurare a chiunque un livello minimo

- uguale di prestazioni, a condizione che si uniformino, però, le politiche e gli interventi nelle regioni, lasciando ad esse il compito di introdurre progetti particolari solo per andare oltre i livelli minimi;
- b) che inducano i soggetti privati a collaborare con il pubblico, allo scopo di aumentare le quantità e la qualità degli interventi che i servizi pubblici sono in grado di assicurare, adempiendo ai livelli essenziali delle prestazioni;
  - c) che incentivino/obbligino le aziende ad utilizzare i canali “istituzionali” di ricerca, ma non solo mediante investimenti che riducano i costi finanziari.

**Non appare possibile perseguire a lungo modalità di facilitazione dell’incontro domanda/offerta che, di fatto, addossino all’erario pubblico parte dei costi che deve sobbarcarsi il datore di lavoro.**

Certo, se lo Stato potesse pagare i lavoratori al posto delle aziende, per esse sarebbe un sollievo ed un guadagno non da poco. È ovvio che ciò non sia possibile. Le aziende possono godere di rilevanti sgravi retributivi e previdenziali assumendo lavoratori percettori di ammortizzatori sociali o anche apprendisti. Per altro, l’utilizzo dell’apprendistato è bassissimo, perché nonostante i forti benefici retributivi (la sottoqualificazione iniziale) e contributivi, le imprese considerano troppo onerosi gli obblighi formativi e le pratiche amministrative per attivare i contratti.

Allora, sarebbe opportuno orientare la normativa verso strumenti, mutuabili dalle logiche della legge n. 68/1999, che inducano le imprese a veicolare la domanda di lavoro nei canali ufficiali, utilizzando le risorse pubbliche non tanto per creare finanziamenti indiretti alle imprese medesime, sotto forma di “doti” ai lavoratori, quanto per potenziare i servizi pubblici, lasciando loro anche risorse per attivare collaborazioni con i privati, mediante appalti o convenzioni finalizzate ad estendere i servizi medesimi o, di volta in volta, di rispondere meglio a progetti particolari rivolti a target particolari, o ad attivare standard più elevati.

## **Apprendistato professionalizzante: serve un'alleanza tra Regioni e Agenzie per il lavoro**

di Antonio Bonardo

**La legge n. 78/2014 del 16 maggio scorso, con cui è stato convertito il cd. “Decreto Poletti”, ha correttamente reinserito l’obbligo di redigere il piano formativo in forma scritta, ancorché semplificato, all’interno del contratto di assunzione in apprendistato professionalizzante.** Ha inoltre posto in capo alle Regioni l’onere di notificare all’impresa che assume, entro 45 giorni dall’avviamento lavorativo, la modalità ed il luogo di svolgimento della formazione pubblica per l’acquisizione delle competenze di base e trasversali, prevedendo che la stessa possa essere erogata anche in azienda, per il tramite dello stesso datore di lavoro o delle associazioni datoriali.

**Molto bello, sulla carta. Ma assai poco realistico, nella pratica,** considerando che le Regioni italiane sono in questi giorni alle prese con l’avviamento della mastodontica operazione Garanzia Giovani, con il relativo assorbimento di tutte le energie disponibili.

**D’altro canto, la formazione pubblica (o fatta dal privato ma riconosciuta dal pubblico come tale) non può essere elusa,** pena il versamento dei contributi sociali risparmiati, per infrangimento delle normative europee sugli aiuti di Stato, come molte aziende fanno per esservi incappate al tempo dei contratti di formazione e lavoro non correttamente implementati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22.](#)

**Come evitare allora questo rischio anche oggi?**

**Si apre qui a mio avviso la possibilità di una grande alleanza operativa tra le Regioni e le Agenzie per il lavoro**, che in molti casi stanno già collaborando per le politiche attive del lavoro o iniziano a collaborare ora per l'attuazione del programma Garanzia Giovani.

Come è noto, il Testo Unico sull'apprendistato (decreto legislativo n. 167/2011) introdusse la possibilità per le agenzie di somministrare lavoratori apprendisti alle aziende utilizzatrici, valorizzandone la capacità di saper gestire progetti formativi legati al placement lavorativo, maturati negli anni tramite la gestione delle risorse finanziarie del fondo bilaterale di settore, Formatemp.

**In questi primi due anni di operatività nell'ambito della somministrazione di apprendisti le Agenzie hanno capitalizzato un solido know-how nella gestione dei contratti di apprendistato professionalizzante.**

Ora si può fare un passo in avanti: Le Regioni e le Agenzie hanno l'occasione per collaborare, diventando quest'ultime la *longa manus* delle istituzioni pubbliche sul territorio, affinché la formazione di base e trasversale possa essere effettuata nell'arco dei 45 giorni di avviamento dei contratti di apprendistato professionalizzante e con contenuti davvero utili all'azienda ed al lavoratore protagonisti del patto di lavoro. Con il rilascio di una certificazione formale da parte dell'Agenzia, in nome e per conto della Regione sul cui mandato opera.

Che sarebbe, inoltre, totalmente coerente con il programma attuativo di Garanzia Giovani, in cui l'apprendistato è non solo tra le soluzioni previste, ma tra le maggiormente auspiccate da parte della Commissione europea, patrocinatrice di questa iniziativa volta a contrastare il dramma della disoccupazione giovanile.

**Le Agenzie sono pronte a partire, ora attendiamo le Regioni: chi farà da apripista?**

## Apprendisti tra i banchi di scuola

di Emmanuele Massagli

Si consolida anche in Italia l'idea di un **apprendimento scolastico nei luoghi di lavoro**. Dopo quasi un anno di attesa, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha annunciato ieri la firma del decreto interministeriale (coinvolti anche il Ministero dell'economia e quello del lavoro) necessario per attivare la **sperimentazione dell'apprendistato per gli iscritti agli ultimi due anni dell'istruzione tecnica e professionale**.

Culturalmente si tratta dello stesso "apprendistato-scuola" regolato dall'articolo 3 del Testo Unico dell'Apprendistato, ovvero un **percorso formativo per studenti** ancora in diritto-dovere strutturato attorno a solide esperienze di alternanza scuola-lavoro.

L'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale regolato dall'articolo 3 è però rivolto in via esclusiva ai soli studenti dei percorsi di **Istruzione e Formazione Professionale triennale o quadriennale, di competenza regionale e non statale**.

*Si tratta di una canale assai interessante e in espansione. Altra cosa è, invece, l'istruzione tecnica e professionale quinquennale, di esclusiva competenza del Ministero dell'istruzione, ricompresa, invece, nell'articolo 5 dedicato all'apprendistato di alta formazione e di ricerca.*

La diversa collocazione ha due conseguenze. La prima, prettamente culturale, è la ripetuta e odiosa **gerarchizzazione dei percorsi di scuola secondaria**: il Testo Unico, nascendo dalla mediazione tra Stato, Regioni e sindacati ha

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23](#), e in *La Nuvola del Lavoro*, 6 giugno 2014.

replicato i pregiudizi diffusi nel Paese, per cui l'istruzione tecnica è cosa diversa e di maggiore valore di quella professionale.

La seconda è che l'apprendistato per gli studenti liceali o di scuola tecnica **non è possibile prima dei 18 anni**, poiché questa è la soglia minima per stipulare un contratto di alta formazione e ricerca.

Essendo molti di più gli iscritti alle scuole tecniche che quelli alla formazione professionale (foss'anche perché questa opzione non è praticabile in metà delle regioni italiane, serenamente disapplicanti la legge Moratti del 2003) era nella natura delle cose che qualche azienda abituata ad assumere ragionieri e periti prima o poi chiedesse lumi sul **perché le fosse vietato anticipare l'avvio del rapporto di lavoro quantomeno all'ultimo biennio**.

*Questa domanda ha "spiazzato" i ministeri competenti, che hanno deciso di intervenire sul Testo Unico per superare la restrizione. Purtroppo non si è avuta la forza (né la volontà) di modificare l'articolo 3, già scritto a questo scopo, affidandogli la regolazione dell'apprendistato in ogni ordine di scuola.*

Si è proceduto invece prevedendo la sperimentazione di una vera e propria **deroga all'età di ingresso** all'articolo 5. A questo fine nel percorso di conversione in legge del decreto Scuola dell'ex Ministro Carrozza è stato aggiunto un articolo che bisognava del decreto interministeriale citato in apertura per essere operativo.

Quell'articolo non esplicitò sufficientemente il superamento dei limiti imposti dal Testo Unico e per questo, dopo un lungo e sterile periodo di concertazione ministeriale (quanto di più lontano servisse a rassicurare le imprese che avevano chiesto la modifica normativa e che già hanno firmato accordi sindacali in materia di apprendistato per diciassettenni) è **stato necessario un nuovo intervento del Legislatore, contenuto nel recente decreto Poletti, per sbloccare l'impasse**.

Dal prossimo anno scolastico **inizierà finalmente la sperimentazione** e, indipendentemente da ogni valutazione giuslavoristica, c'è da augurarsi abbia successo. Per affermare l'importanza per il giovane, l'impresa e l'intero sistema economico dell'apprendistato a scuola **non servono più solo battaglie culturali e dottrinali, ma la testimonianza di esperienze reali**.



## Un apprendistato senza garanzia

di Francesco Nespoli

**L'apprendistato come canale privilegiato di accesso al mercato del lavoro per i giovani.** Un obiettivo formalmente e frequentemente condiviso da chiunque detenga un ruolo di responsabilità nel mondo dell'occupazione. Un obiettivo tuttavia ancora lontano come testimoniano le ultime rilevazioni ISFOL e INPS sul numero di contratti di apprendistato attivati ogni anno: - 22635 nel 2012 rispetto all'anno precedente.

Chiunque avesse infatti riposto fiducia nell'attuazione del piano Garanzia Giovani come ultima occasione per vedere aumentare gli incontri tra i giovani in cerca di lavoro e l'apprendistato sarà inevitabilmente costretto a ricredersi.

**Tra i nove strumenti presenti nel “menù” a disposizione delle Regioni per l'implementazione del programma, l'apprendistato si è infatti aggiudicato l'ultimo posto nella classifica delle ripartizione delle risorse finanziarie** (il 4% del totale di 1,4 miliardi, come sottolineato da Francesca Barbieri su *Il Sole 24 Ore*).

La motivazione addotta è alquanto contraddittoria: tolto l'apprendistato professionalizzante (escluso direttamente al tavolo con il Ministero) gli apprendisti in primo e in terzo livello in Italia sono uno sparuto gruppo. Tanto vale lasciar perdere.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), e in *Tempi*, 18 giugno 2014, con il titolo *Mezza Europa crea occupazione di qualità con l'apprendistato. Perché l'Italia è ferma agli spot con Fiorello?*

**Sono i tirocini invece a vedersi assegnate la maggior parte delle risorse.** Si aggiunga pure la fresca notizia della firma presso il Mibac del decreto col quale sono stati stanziati fondi per 150 tirocini pagati 1000 euro al mese in importanti siti italiani e si otterrà un sufficiente catalogo di segnali che suonano come una programmatica rinuncia della politica, a tutti i livelli, a promuovere lo scambio di qualità tra formazione e lavoro per un'occupazione di qualità. Puntare sui tirocini non significa altro che fotografare lo *status quo* del mercato del lavoro, trascurando l'incidenza della qualità della formazione e riconciliandosi con i malumori dell'opinione pubblica intervenendo sul versante economico (con criteri alquanto evanescenti).

Alla luce delle esperienze estere, molto più lungimirante sarebbe invece **puntare su quelle tipologie di contratto con le quali il diritto del lavoro assicura un legame tra investimenti in capitale umano** da parte delle imprese e l'occupazione.

**La ragione del mancato decollo dell'apprendistato** non si trova dunque nella densità degli adempimenti burocratici richiesti, né la maggiore onerosità è una spiegazione oggi di per sé sufficiente. **Le cause fondamentali sono piuttosto culturali.**

Che l'apprendistato per la qualifica e il diploma e quelli di alta formazione e di ricerca siano sostanzialmente sconosciuti ai ragazzi come alle imprese, nonché misconosciuti dalla maggior parte dei contratti collettivi, era infatti più che noto. E tuttavia proprio quella della Garanzia Giovani avrebbe potuto essere un'importante opportunità per dare un primo vero impulso alla promozione dell'apprendistato a tutti i livelli, sfruttando la razionalizzazione prevista dei servizi per l'impiego per ottenere una maggiore capillarità nella comunicazione dei vantaggi di questa forma di contratto.

**La comunicazione dell'apprendistato in Italia si è composta invece finora di episodi isolati:**

- uno [spot voluto dall'ex Ministro Fornero con Fiorello](#) a fare da testimonial, circolato in radio e tv durante i primi mesi dello scorso anno ma dagli effetti tanto deludenti da essere stato descritto recentemente dallo stesso Ministro come "rimasto nel cassetto";
- un [sito istituzionale](#), anche esso ormai dimenticato, privo di interattività e che impallidisce al confronto con le migliori esperienze internazionali (si veda su tutti il portale del *Apprenticeship National Service* inglese e si avrà

- un eccellente esempio di cosa la comunicazione dell'apprendistato possa essere);
- un [video tutorial istituzionale](#) (1750 visualizzazioni) destinato ai giovani, che illustra il funzionamento della Garanzia Giovani affiancando come fossero indistinti tirocinio e apprendistato e rischiando quindi di alimentare la confusione che già regna a riguardo;
  - un [video istituzionale destinato alle aziende](#) (4302 visualizzazioni), dove, oltre la figura quasi caricaturale dell'imprenditore, è da rilevare lo stridore tra la così descritta "occasione per le imprese per formare professionisti ed essere più competitive" e la scelta delle regioni di privilegiare i tirocini.

Quale che sia la fortuna che incontreranno i messaggi sinora lanciati, chi si occupa di piani di comunicazione istituzionali, dovrebbe operare con la consapevolezza che **la cultura non si cambia a suon di spot**, né con agognate campagne di marketing virale, **bensì solo con la relazione e lo scambio di buone prassi**.

La comunicazione dell'apprendistato ha insomma bisogno di relazione e storie, storie che semplicemente raccontino che "si può fare" e come. **L'apprendistato non è un prodotto da pubblicità, è un'esperienza di vita: funziona se qualcuno ce la racconta e la testimonia.**

Un'operazione fatta di piccoli tasselli, nel brevissimo periodo quasi ininfluenza sull'opinione pubblica, ma al contempo capace nell'immediato di ispirare e orientare la ricerca di identità individuale, sia quella di un imprenditore con la passione per il talento, sia quella di un giovane alle prese con la prima ricerca di lavoro.

Si tratterebbe di un incentivo persuasorio che alla lunga offrirebbe un irrinunciabile sostegno alle riforme basate su sgravi, incentivazioni e deregolamentazione.

Una visione di politica comunicativa di lungo raggio che punti a costruire progressivamente e pazientemente una cultura imprenditoriale e sindacale favorevole all'incontro sinergico tra formazione e lavoro è invece ancora da attendere. Sino a quando?

## Apprendistato, diffondiamo le buone pratiche

di Michele Tiraboschi

**Che futuro possiamo offrire ai nostri giovani?** Quanti anni di calvario li attendono prima di trovare un lavoro? Potranno, infine, realizzare i loro sogni e concretizzare anni di studio? **Una risposta** a simili quesiti **potrebbe essere l'apprendistato**; anche se, non sempre, l'apprendistato sembra essere lo strumento più adatto agli occhi delle famiglie e dei giovani, che ancora lo accostano, talvolta, all'immagine del vecchio garzone di bottega e che disdegnano, dopo lo studio, una sana gavetta come migliore risposta al difficile inserimento nel mondo del lavoro.

**Nonostante la diffidenza, però, le buone pratiche non mancano.** Ogni giorno centinaia di giovani si recano sul posto di lavoro per imparare un mestiere. Alcuni di questi lo fanno anche durante l'orario scolastico grazie all'alternanza scuola-lavoro. Per queste ragioni è utile una rubrica come quella che inauguriamo oggi. **Il servizio migliore che si possa offrire all'apprendistato, infatti, è quello di raccontare esperienze presenti sul territorio.** È quello che fanno già da tempo i giornali stranieri (*The Guardian* su tutti), che utilizzano le loro colonne per interessanti e utili sperimentazioni di *Storytelling* sul tema.

**Lo scarso utilizzo dell'apprendistato in Italia, invece, ha una natura più culturale che altro.** L'idea che il luogo di lavoro possa essere lo spazio centrale di crescita delle competenze è ancora molto distante dalla sensibilità di un certo mondo imprenditoriale e sindacale italiani. **Anche i nostri ragazzi**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), e in *Tempi*, 9 luglio 2014, con il titolo *Ogni giorno centinaia di studenti si recano in azienda per imparare facendo. Qui diamo voce alla loro esperienza.*

**spesso non sono a conoscenza di questa possibilità.** Raccontare le storie di tanti loro coetanei, pertanto, potrebbe mostrargli un mondo ignorato sia per un pregiudizio culturale, del quale sono succubi, sia per mancanza di informazione da parte dei media.

**Mostrare che, dove avviene, l'apprendistato funziona, forma lavoratori competenti, aumenta l'occupabilità dei giovani, diminuisce il rischio di disoccupazione,** è oggi il modo migliore per tentare di sciogliere questo nodo culturale che tanto fa male al nostro Paese.

## **Storia di Samuel, che a scuola era uno scansafatiche. Ma con l'apprendistato ha imparato a restaurare le cattedrali**

di Michele Loconsole e Marco Menegotto

Dopo due espulsioni dalla scuola a 15 anni, Samuel James Wilson si innamora dei rubinetti e dei mattoni. Così ha restaurato le cattedrali di York e Lincoln e ora racconta la sua storia a chi sta cercando il suo posto nel mondo.

La storia di [Samuel James Wilson](#) è quella di un giovane come tanti altri. Ma è anche la storia di un apprendista di successo. Samuel, infatti, è uno di quei tanti ragazzi di cui le cronache giornalistiche raramente si occupano, intente come sono a rappresentare un mondo giovanile fatto solo di passioni tristi, tanta disoccupazione e una sequela di lavori saltuari che non portano più da nessuna parte. Eppure Samuel, come molti suoi coetanei, è riuscito a realizzare il suo sogno, anche se non senza difficoltà e incertezze. Samuel, inoltre, è riuscito persino a raccontare il suo percorso e a farlo arrivare fino a noi grazie a quello strumento formidabile, se bene utilizzato, che è la rete internet.

**L'amore per i rubinetti.** Samuel è inglese di nascita e australiano di adozione. A scuola non è uno dei migliori, anzi. A 15 anni ha già alle spalle due espulsioni da istituti scolastici, conseguenza della scarsa voglia di apprendere ciò che gli veniva insegnato e della sensazione, comune a molti ragazzi della sua età, di perdere tempo prezioso sui banchi di scuola, quando la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), e in *Tempi*, 14 luglio 2014.

vita, fuori dalle grigie pareti delle aule, esercita su di lui ben altro richiamo e attrattiva.

**Lasciata la scuola, Samuel inizia a lavorare per alcuni mesi come idraulico.** Al termine di questo periodo la prima svolta: la possibilità, subito colta, di poter svolgere la medesima professione in un programma di apprendistato. Samuel ritorna a scuola, una scuola diversa fatta prevalentemente in azienda, e, dopo due anni, riceve la qualifica di istruzione professionale di secondo livello come idraulico.

L'amore per i rubinetti e l'impiantistica, però, inizia presto ad appassire, in parallelo con la fioritura di quello per l'edilizia e, stranamente, per il college. **Terminati i due anni come apprendista muratore, Samuel decide di intraprendere una strada nuova, quella della libera professione.** Assieme a un gruppo di amici si dedica a piccoli lavori di edilizia, come la realizzazione di padiglioni per fiere e feste locali. È durante una di queste, la "Harrogate Flower Show", che il suo lavoro viene premiato con la medaglia d'oro per la miglior realizzazione assegnata dalla fiera stessa.

**Restaurare cattedrali.** La sua attività viene notata, alla fine del 2011, anche dalla [Prince's Foundation](#), l'autorevole istituzione presieduta da Carlo d'Inghilterra, che gli offre un programma di formazione professionale come apprendista artigiano. Samuel accetta e, assieme ad altri nove ragazzi, inizia a girare il Paese affiancato dai migliori maestri artigiani del Regno Unito per restaurare edifici storici, come le cattedrali di Lincoln e York. Dopo due anni di formazione, riceve direttamente dalle mani di Sua Altezza il Principe del Galles la qualifica professionale di apprendista di alta formazione.

La crisi economica morde anche Oltremanica, per cui Samuel prende la decisione più importante della sua giovane vita: quella di andare a vivere in Australia. È l'aprile del 2013 quando Samuel viene nominato da numerose associazioni, governative e non, per concorrere all'assegnazione di premi dedicati alla sua carriera di giovane artigiano e costruttore. Viene selezionato, tra gli altri, come *Young Builder of the Year 2013*, *Construction Worker of the Year 2013*, *Tradesman of The Year 2013*.

**Dall'Australia al mondo.** Oggi Samuel vive e lavora in Australia. La sua esperienza di formazione professionale viene raccontata da qualche anno su [The Apprentice-Ship](#), il suo blog personale. Nato come un diario virtuale,

negli anni il blog è diventato un luogo di condivisione di esperienze, emozioni, paure e incertezze, sogni e aspirazioni. Molti giovani vi accedono per iniziare a conoscere il loro futuro occupazionale, usandolo come alternativa ai siti istituzionali, che riportano nella maggior parte dei casi in modo asettico locandine promozionali e fredde statistiche. Il successo di questa originale attività di *storytelling* è confermato dal sempre crescente numero di contatti della pagina, più di 3 mila al mese da 80 paesi differenti, tanto che Samuel ha deciso di mettersi a disposizione in prima persona per colloqui individuali con giovani in cerca di risposte sul loro futuro.

Ora per Samuel, e per tanti giovani come lui, una nuova sfida: una campagna di *crowdfunding* per finanziare la realizzazione di un portale web che consenta di tradurre in realtà quello che ha in mente, vale a dire una piazza virtuale nella quale domande e offerte di contratti di apprendistato possano incontrarsi proficuamente, essendo l'abbandono scolastico e lo scarso "appeal" della formazione professionale frontale uno dei problemi che stanno attanagliando il mondo dell'occupazione giovanile britannica.

**Una prospettiva che non termina qui.** Samuel non dispone delle ingenti risorse pubbliche che spingono molti Paesi (tra cui anche il nostro) a costruire portali pubblici del lavoro che rimangono poi inesorabilmente inattivi, come la nostra Borsa nazionale del lavoro o il sito pubblico [www.nuovoapprendistato.gov.it](http://www.nuovoapprendistato.gov.it), dove ancora l'Italia è ferma a uno *spot con Fiorello*. Siamo certi, però, che la sua iniziativa andrà in porto e avrà largo successo perché risponde a una reale esigenza del mercato del lavoro e dei giovani che viene affrontata non con logiche pubblicitiche e istituzionali, ma dal lato degli utenti e di chi conosce davvero cosa è l'apprendistato e le sue immense potenzialità.

Tramite questo portale i potenziali apprendisti potranno lanciare le proprie candidature, mentre i loro futuri datori di lavoro saranno messi nelle condizioni di vagliarle e scegliere quale candidato meglio si adatti alle proprie caratteristiche aziendali. «Ci sono tre soggetti che devo ringraziare se ora sono arrivato qui», ci dice Samuel. «I primi sono i miei genitori, che mi hanno pazientemente assecondato e che sono venuti incontro alle mie esigenze, specie negli anni turbolenti della scuola.

Poi devo ringraziare il mio blog *The Apprentice-Ship*, che mi ha consentito di condividere la mia esperienza con migliaia di altri giovani. Infine, devo



ringraziare il sistema formativo in alternanza e i servizi ad esso collegati. Senza l'esperienza vissuta come apprendista oggi sarei probabilmente l'ennesima anima che vaga in giro alla ricerca di uno dei tanti *dead-end jobs* sperando nel remoto colpo di fortuna che mi cambi la vita».

## **Ancl Veneto-ADAPT: come superare la burocrazia dell'apprendistato**

di Antonio Stella, Monica Zanotto

**L'apprendistato è da sempre identificato quale strumento di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, che permette di acquisire una professionalità specifica e spendibile.**

Il mancato decollo di questo contratto viene spesso attribuito alla burocrazia, e in particolar modo al Piano Formativo Individuale, che viene visto dai datori di lavoro e da parte di alcuni operatori del settore come un vero e proprio impiccio.

Ma è davvero così?

**A dimostrazione che queste criticità gestionali, seppure esistenti, possono essere superate, Ancl Veneto e ADAPT, hanno messo a disposizione dei Consulenti del lavoro, due agevoli strumenti per rispondere alle esigenze della normativa relativamente agli aspetti formativi del contratto di apprendistato:** una piattaforma on line che raccoglie più di 250 profili professionali sviluppati e servizio di assistenza personalizzata, che rappresenta un momento formativo e di orientamento per la redazione degli stessi.

Quest'esperienza nasce dall'elaborazione di un prototipo di Piano Formativo, frutto del confronto tra la sensibilità dei ricercatori di ADAPT e la pragmaticità gestionale dei Consulenti del lavoro partecipanti al progetto. Il Piano Formativo rappresenta, infatti, la vera e propria bussola del percorso formativo e viene articolato ponendo l'attenzione alle conoscenze, competenze e abilità, ovvero identificando ciò che l'apprendista dovrà essere in grado di

---

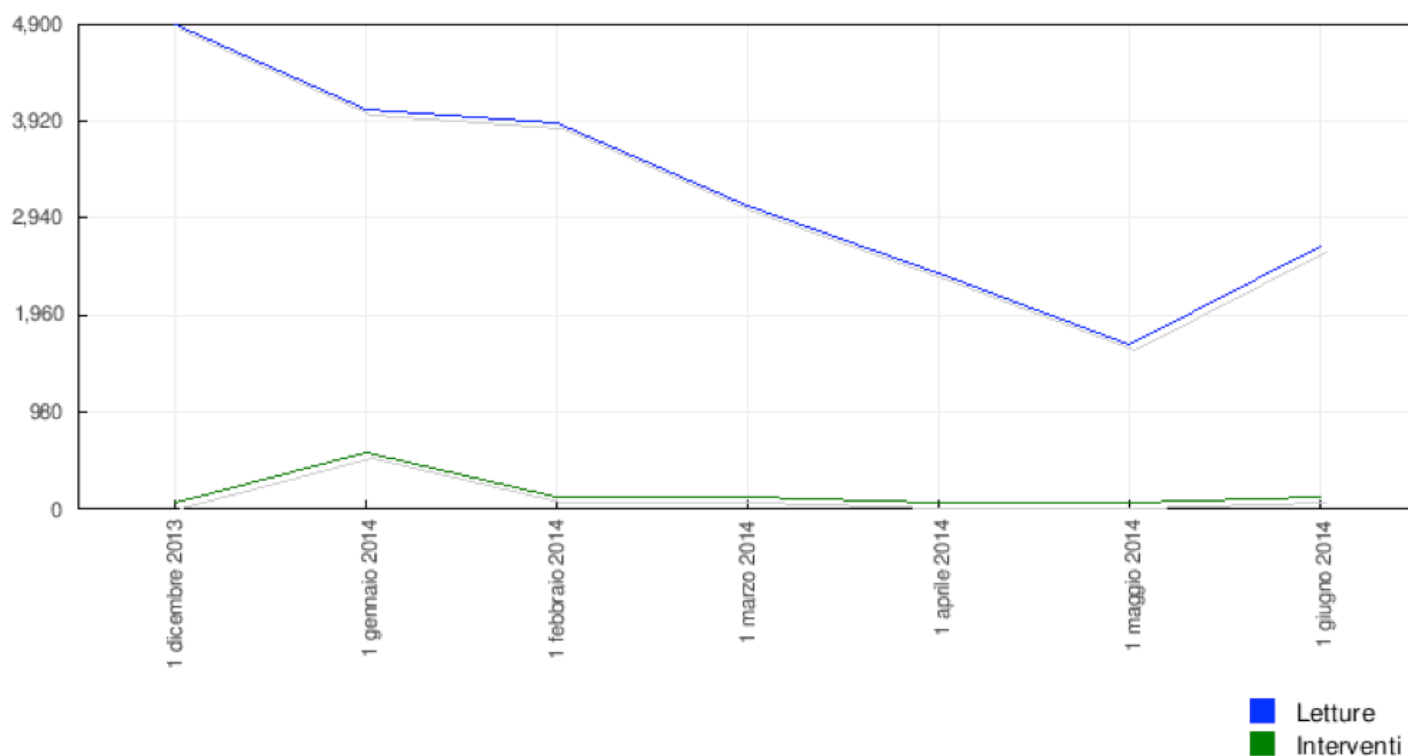
\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 22 luglio 2014, n. 0.](#)

fare alla fine, della formazione, tenendo conto del pregresso percorso didattico ed eventuali esperienze lavorative.

**Il D.L. 34/2014 aveva inizialmente soppresso la forma scritta del PFI, rischiando così di svilire e, a lungo termine, di far arenare il progetto finora portato avanti dal team Ancl Vento-ADAPT.** Così non è stato, infatti la legge di conversione 78/2014, anche nell'ottica di preservare da possibili censure le dotazioni a livello di riduzione degli oneri contributivi, ha reintrodotto il previgente obbligo della forma scritta, seppure in forma sintetica, secondo formulari o moduli predisposti dalla contrattazione collettiva, di fatto confermando quanto fatto fino ad oggi.

Il criterio guida del progetto è stato da sempre quello di una gestione “agile e flessibile”, sia nella fase di redazione che in quella della registrazione dell'avvenuta formazione. Il modello di Piano Formativo, soprattutto alla luce dei recenti interventi normativi, ha dimostrato come esso sia flessibile e di facile compilazione, anche da parte dei Consulenti del lavoro che hanno dimostrato di apprezzare questo supporto in particolare per quanto riguarda la gestione degli aspetti formativi.

**La validità e l'attualità del progetto, è confermata dai numeri di accesso della piattaforma.** Il grafico ci mostra infatti che, l'utenza ha inevitabilmente risentito dei cambiamenti normativi, con un minor utilizzo, durante la vigenza del D.L. 34/2014, ma che Il Piano formativo è ancora ampiamente scaricato ed utilizzato, segno che la componente formativa non rappresenta più un ostacolo, con oltre 12.000 accessi dall'inizio del 2014. In questa fase di transizione, gli iscritti hanno preferito utilizzare il servizio di assistenza per orientarsi e avere delucidazioni sui cambiamenti normativi.



**A più di due anni dallo start up di questo progetto, il monitoraggio mostra come la piattaforma sia ancora uno strumento molto utilizzato dai Consulenti del lavoro, con le oltre 240 iscrizioni, grazie anche al costante aggiornamento della stessa con nuovi profili professionali e materiali utili.**

**Il progetto fin ora sviluppato in tutto il territorio regionale, ha permesso non solo una diffusione e valorizzazione dell'apprendistato, ma anche un arricchimento degli operatori del settore che non vedono più nella componente formativa un onere complesso. L'ultimo intervento legislativo non semplifica l'apprendistato, già raccolto in soli sette articoli, ma il modo di gestire lo stesso, segno che il legislatore crede nello stesso come principale canale per inserire i giovani nel mercato del lavoro, superando le difficoltà applicative e legislative.**

**«L'apprendistato  
è il migliore contratto di inserimento  
di un giovane nel contesto produttivo».  
Storia di Marco, 19 anni, fresatore**

di Michele Loconsole e Marco Menegotto

Spesso si dice che l'economia italiana è in crisi perché è in crisi la piccola e media imprenditoria, cuore pulsante del nostro tessuto produttivo e di tutto il "Made in Italy". È proprio da una di queste piccole e medie imprese che proviene la nuova storia di apprendistato che, come dice in questo editoriale Michele Tiraboschi, [ADAPT e Tempi.it](#) hanno deciso di raccontare insieme, dopo quella dell'inglese [Samuel James Wilson](#). Questa volta si tratta di un italiano, Marco, del suo attuale lavoro e dei suoi sogni per l'avvenire.

**UN INCONTRO CAMBIA LA VITA.** Marco ha diciannove anni, vive in provincia di Varese e da quasi due anni è inserito a pieno regime nella vita di un'azienda a conduzione familiare, composta da otto persone, compreso il titolare, specializzata nella realizzazione di stampi in metallo per la produzione di materiali plastici. Marco qui si occupa della fresatura del materiale che poi si avvia verso il ciclo di produzione, fino ad arrivare al definitivo sviluppo dello stampo. Il suo percorso è simile a quello di molti altri giovani della sua età: due anni fa ha conseguito il diploma professionale come addetto alle macchine utensili presso il Centro di Formazione Professionale con indirizzo meccanico di Tradate, vicino casa, ed ha immediatamente cercato di introdursi nel mercato del lavoro, con i mezzi che aveva a sua disposizione. Forse la fortuna o forse la capacità di relazionarsi con le persone nella piccola realtà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#), e in *Tempi*, 21 luglio 2014.

della sua cittadina, gli hanno permesso di incontrare quasi subito Giorgio, imprenditore artigiano, che si è dimostrato ben disponibile a dargli un'opportunità.

**LA SCUOLA, DA SOLA, NON BASTA.** Dopo un breve periodo di prova, Marco ottiene il suo primo contratto di lavoro e incomincia la sua avventura in apprendistato professionalizzante. Da subito, però, si rende conto che le competenze scolastiche, per quanto valide, da sole non bastano per affrontare le difficoltà del contesto lavorativo. Ci racconta che «il Centro di Formazione Professionale fornisce sì le basi per affrontare questo tipo di mestiere (il fresatore, ndr), ma quello che più conta sono certamente l'esperienza e la tecnica, che si acquisiscono con il tempo e solo se si è inseriti all'interno del ciclo produttivo». Ciò a totale conferma dell'importanza della [formazione in azienda](#), che deve essere valorizzata e ben programmata per un percorso professionalizzante di successo. Tutto questo è condiviso dal suo datore di lavoro Giorgio, che aggiunge: «La formazione scolastica dà sicuramente delle basi, che però da sole non sono spendibili nel mercato del lavoro. Per questo l'apprendistato è ancora di gran lunga il [migliore contratto](#) di inserimento di un giovane nel contesto produttivo, o almeno nel nostro. Anzi. Non solo l'apprendista deve essere consapevole del suo impegno in azienda, ma deve sempre più ricercare attività esterne all'orario di lavoro, che gli permettano di acquisire competenze specifiche in un dato settore, da poter spendere in futuro sul mercato. E non si parla solo delle ore di formazione pubblica trasversale, spesso superflua per 'apprendista».

**MOLTO MEGLIO DI UNO STAGE.** Marco è consapevole di essere stato fortunato e non lo nasconde, perché il quadro generale è piuttosto fosco: secondo i dati di [Confartigianato Varese](#), infatti, le assunzioni di apprendisti dei quali quelli in apprendistato professionalizzante sono l'assoluta maggioranza nel quinquennio 2009/2013 sono crollate del 60,6 per cento, anche se il dato in parte è mitigato dal fatto che la percentuale si riduce in aziende con meno di dieci dipendenti, arrivando ad un -41,6 per cento. I motivi sono molteplici, come ci spiega Giulio di Martino, responsabile Ufficio studi di Confartigianato Varese: la crisi economica ha sicuramente giocato un ruolo determinante, spostando le energie dell'imprenditore nella gestione dell'aumentato rischio di impresa più che nella formazione di giovani apprendisti, ma non va trascurata nemmeno la scarsa pubblicità che viene fatta ad uno strumento di ingresso al lavoro, quale il contratto di apprendistato, spesso offuscato dalla erronea sovrapposizione con l'istituto dello [stage](#) o

tirocinio e con la paura della precarietà. I dati, però, non sono tutti così cupi: si è infatti registrato, sempre secondo Confartigianato Varese, un incremento del 38,5 per cento nell'assunzione di apprendisti tra i 16 e i 18 anni. Segno che la storia di Marco non è e mai sarà solo un caso isolato. Specie non appena si diraderanno le nebbie della recessione e si potrà finalmente intravedere il faro della ripresa.

**L'ITALIA SE N'È ACCORTA?** Certo, Marco è agli inizi del suo percorso lavorativo ed è consapevole che serviranno ancora anni per affinare tecnica e competenze. Ma questo non lo preoccupa. Lo si percepisce ascoltandolo; l'orgoglio e l'entusiasmo con cui racconta la sua giornata in azienda (raggiunge il luogo di lavoro in pochi minuti, con la bicicletta, 5 giorni a settimana) e il lavoro che svolge, non lasciano troppo spazio ai dubbi sul suo futuro professionale. E, aggiungiamo noi, in un periodo di crisi come questo l'accompagnamento al lavoro che può fornire il contratto di apprendistato deve essere considerato come il timone da tenere ben saldo nella nave in tempesta. Possibilmente iniziando ad investire anche in quella [formazione duale](#), modello di successo [ovunque in Europa](#) e che tanto si invidia alla Germania, ma che poi, a conti fatti, da noi ancora [stenta a decollare](#).

## **Giovani, laureati e disoccupati? Non tutti. Con il dottorato in apprendistato Silvia ha imparato un mestiere**

di Eliana Bellezza e Lilli Casano

Un rapporto pubblicato nel gennaio 2014 dalla multinazionale della consulenza aziendale [McKinsey&Company](#) ha evidenziato che il 40 per cento della disoccupazione giovanile in Italia ha natura strutturale e affonda le sue radici nello [scarso dialogo](#) tra sistema educativo e sistema economico. Come dire, in termini più semplici, che 4 giovani su 10 non trovano lavoro non perché non ci siano opportunità per loro, non perché non vi siano aziende pronte ad investire sul loro talento, ma perché posseggono competenze, conoscenze e titoli che non interessano alle imprese e non rispondono al loro reale fabbisogno formativo. Questo [grave disallineamento](#) tra formazione e competenze, tra percorsi scelti dai giovani e *skills* richieste loro dalle aziende, però, non è insuperabile. Nel nostro ordinamento giuridico, infatti, ci sono strumenti e istituti tesi proprio a colmare questa lacuna; soltanto che non vengono utilizzati come dovrebbero.

**L'università in azienda.** Uno di questi, per esempio, è l'[apprendistato di alta formazione](#), un contratto di lavoro a tempo indeterminato introdotto dalla [Legge Biagi](#) nel 2003 e rilanciato dal Testo Unico dell'apprendistato nel 2011, che consente di conseguire titoli di studio di alta formazione, come la laurea triennale, quella magistrale, master di I e II livello e il dottorato di ricerca. Percorsi che permettono a giovani di talento di proseguire gli studi sviluppando competenze professionali specialistiche, tanto più preziose in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32](#), e in *Tempi*, 12 agosto 2014.



quanto maturate in contesto di lavoro, ma sempre sostenute da un'attività di studio mirata. In particolare, con il dottorato in apprendistato, si crea circolarità tra studio, lavoro e ricerca, di cui si avvantaggiano i giovani, ma anche le imprese, che investono in innovazione, e le università, che ampliano il proprio network e la propria capacità di progettare percorsi formativi e di ricerca aderenti alle richieste del mercato del lavoro. Come ha raccontato [Michele Tiraboschi](#), direttore del Centro studi ADAPT-Marco Biagi, in [\*Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale comparato.\*](#)

**Un'occasione per pochi.** Per il momento, non sono molti i giovani italiani che hanno avuto la fortuna di poter svolgere percorsi formativi di questo tipo. Anche perché, purtroppo, è scarso il numero di [sperimentazioni avviate](#). Una di queste [scuole di dottorato](#) è quella promossa da Adapt e dall'Università di Bergamo con il dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, iniziata ormai diversi anni fa insieme all'Università di Modena e Reggio Emilia e che prosegue tuttora in Lombardia. È, infatti, stato recentemente pubblicato il [nuovo bando](#) di dottorato il cui termine per presentare domanda di ammissione è il 20 agosto. Si tratta di un'esperienza che, senza esagerare, può tranquillamente essere definita pionieristica e unica su scala nazionale, tanto per l'alto numero di percorsi di dottorato in apprendistato attivati (quindici), quanto per l'ampia rete di imprese coinvolte e la particolare metodologia formativa adottata (si veda, in proposito, di Lilli Casano [\*Dottorato industriale e apprendistato di alta formazione: il caso ADAPT.\*](#)

**Ed è proprio dalle file di ADAPT che proviene il primo dottore di ricerca italiano che ha recentemente conseguito il titolo svolgendo un apprendistato di alta formazione.** Il suo nome è Silvia Donà e la sua storia inizia nel 2009, quando, appena laureata, partecipa ad un bando di dottorato nell'ateneo modenese. Non un dottorato tradizionale, ma un canale attraverso cui Silvia riesce ad entrare in contatto con un gruppo di ricerca eterogeneo e dal respiro comparato ed internazionale, specializzato in diritto del lavoro e nelle relazioni industriali.

**La storia di Silvia.** «Appena entrata in ADAPT – racconta a *tempi.it* Silvia – mi colpirono i ritmi sostenuti, la voglia e la possibilità di mettersi in gioco per fare, per migliorare, ma anche il forte senso di responsabilità e la grande apertura mentale». È la prima impressione che conserva di quell'esperienza. Silvia è stata scelta per svolgere la sua *internship* nella [Fondazione Studi dei](#)

[Consulenti del lavoro](#) a Roma, dove inizia per lei un percorso affascinante e pieno di sfide. Non riceve una normale borsa di studio ma le viene proposto un contratto di lavoro vero e proprio, come apprendista di ricerca. Questo significa per Silvia capire ben presto che la distanza che esiste tra la teoria e la pratica, tra quello che l'università insegna e quello che il mercato del lavoro richiede, può essere colmata solo da un'esperienza diretta, in un vero luogo di lavoro e, perciò, da un percorso dove può, fin da subito, mettere in pratica le nozioni apprese "teoricamente", trasformandole in competenze professionali.

«Sono entrata in un clima vivace e fattivo – prosegue Silvia – e sono stata subito inserita nel comitato scientifico dei tirocini formativi e di orientamento che la Fondazione Lavoro ha la possibilità di attivare come soggetto promotore. Ho così maturato una passione per il tema». Per ogni giovane e brillante laureato, questo significa ricevere una opportunità concreta per crescere professionalmente senza dimenticare quale supporto e quanta qualità conferisca al lavoro quotidiano, l'approfondimento scientifico e la ricerca. La dimensione teorica e quella pratica diventano quindi la miscela perfetta affinché il mercato del lavoro, quello reale, acquisisca un grado qualitativo ed innovativo maggiore e contemporaneamente i percorsi accademici preparino i giovani per la vita e la professione realmente consapevoli dei bisogni delle imprese.

**Il giusto mix tra teoria e pratica.** Ed è per questo motivo che il ricordo che Silvia conserva di quegli anni è quello di una vera Scuola, con la "S" maiuscola, durante i quali ha alternato momenti di aula e laboratori accademici, nelle aule delle università, a momenti di lavoro vero e di confronto reale su casi specifici. «È un'occasione che, se ben vissuta, aiuta a costruire una vera identità professionale, per la grande formazione di cui si gode e il confronto che si ha, dove la possibilità di mettersi in gioco e di spezzare tutti quei vincoli che, a volte, impediscono una piena crescita. Consiglierei certamente questo percorso ad un giovane perché è altamente formativo e dà concretamente la possibilità di trovare un lavoro nelle materie di attinenza al proprio studio».

La storia di Silvia, che ora come giovane professionista prosegue la sua collaborazione con la stessa Fondazione che le ha concesso di vivere una esperienza così speciale e formativa, ci insegna che il mondo delle università e quello delle imprese possono dialogare con profitto, e che farlo significa crescita reciproca. Per l'[università](#), dando senso alla sua *mission*, ossia quella

di creare professionisti in grado di arricchire i contesti aziendali in cui si inseriscono, valorizzando quelle stesse competenze che per prime le imprese richiedono. Per le [aziende](#), invece, ricevendo in cambio valore e risorse umane, accogliendo e formando persone altamente qualificate e ricercatori, capaci di indicare la strada verso l'eccellenza. Quale occasione migliore per un giovane di oggi?

## **Il valore della formazione nell'apprendistato: la testimonianza di GPS S.p.A. nel racconto di un apprendista e del responsabile HR**

a cura di Giulia Rosolen e Monica Zanotto

**GPS S.p.A.** è una azienda *leader* nella produzione e commercializzazione di *shopping bags* in carta e plastica. Si trova nel vicentino e dal 1976 ad oggi ha sempre creduto nelle energie dei giovani e su queste ha costruito il suo successo e il suo sviluppo.

Mauro Righela, responsabile delle Risorse umane, racconta che in questo ultimo anno l'azienda ha deciso di fare un importante investimento su se stessa e sulla sua crescita, per questo **ha deciso di assumere sei giovani in apprendistato.**

**Che l'apprendistato in GPS funzioni davvero, lo raccontano le parole di Manuela Serena, apprendista in GPS S.p.A. da tre anni:** «l'apprendistato per me è una cosa molto utile perché porta ad avere una concezione concreta e completa del lavoro che fai quotidianamente. Impari a risolvere i problemi e ad affrontarli lì dove nascono davvero, sul luogo di lavoro».

Manuela Serena, lavora gomito a gomito con Mauro che oltre ad essere il responsabile delle Risorse umane, è anche il suo tutor. Ci raccontano che

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#) L'articolo è stato scritto sulla base di un'intervista realizzata in collaborazione con Confindustria Vicenza nell'ambito del progetto seguito da un gruppo di ricercatori di ADAPT volto a raccontare l'apprendistato con la voce dei protagonisti e di coloro che lo vivono tutti i giorni, apprendisti e aziende, e di cui il presente contributo costituisce un'anticipazione.

vivono il loro rapporto come quello tra “maestro” e “allievo”, confessandoci però che spesso i ruoli si scambiano, perché **l'apprendistato è in fondo un'esperienza che permette non solo ai giovani di crescere e di formarsi, ma anche alle aziende.**

**Assumere in apprendistato per un'azienda significa investire nel capitale umano** – in termini di conoscenze e competenze – fronteggiando i *gap* causati dalle istituzioni scolastiche del territorio, formando le persone sul luogo di lavoro. Un percorso formativo che insegna ad imparare “sporcandosi le mani” stando alle regole di un'organizzazione, a i suoi orari, ai suoi tempi. Imparare a vivere in un'azienda, questo deve insegnare l'apprendistato.

**Gli ostacoli burocratici connessi all'apprendistato non fermano GPS:** «l'assunzione di un'apprendista è certamente più complessa, ma una volta che ci si attrezza, lo si gestisce facilmente» e poi rispetto alle altre tipologie contrattuali (e non) a termine o della durata di pochi mesi, «questa forma contrattuale gode della sicurezza di un rapporto di lavoro della durata relativamente lunga e può annoverarsi come la migliore forma di investimento in termini lavorativi e formativi». **È senz'altro da preferirsi allo stage** – secondo Mauro Righele – perché questo «il più delle volte viene usato in modo distorto portando effetti negativi di disaffezione della persona all'azienda. L'apprendistato invece può costituire lo strumento per il ricambio generazionale, grazie alla formazione *on the job* e in affiancamento, che costituiscono una formula per garantire l'inserimento lavorativo delle nuove leve e il trasferimento delle competenze dei lavori maturi e soprattutto è uno strumento che aiuta ad avvicinarsi al mondo del lavoro, a crescere, a farti una bella esperienza che può servire anche in futuro come bagaglio culturale».

## **Apprendistato di mestiere: l'obiettivo (mancato) della uniformità di regole**

di Michele Tiraboschi

Lo scorso 20 febbraio Governo e Regioni condividevano alcune **Linee guida per l'apprendistato professionalizzante o di mestiere** (per un commento complessivo si rimanda *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove re-gole sui tirocini* a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè, Milano, 2011), con l'obiettivo dichiarato di **renderne uniforme (e più semplice) la regolamentazione sull'intero territorio nazionale** (si veda quanto contenuto in premessa delle Linee guida ove si esplicita “la necessità di adottare una disciplina dell'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere maggiormente uniforme su tutto il territorio nazionale”). Il testo delle Linee guida è disponibile alla voce Fonti del sito [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)).

L'attuazione delle Linee guida a livello regionale, passaggio imprescindibile per la loro concreta operatività, era prevista entro “entro 6 mesi dalla data di approvazione delle stesse” e cioè **entro lo scorso 20 agosto 2014**. Il monitoraggio di ADAPT e del gruppo di ricerca del portale [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) indica tuttavia che **solo cinque Regioni hanno provveduto alla implementazione delle Linee guida** e al conseguente processo di semplificazione dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere. Di modo che la regolamentazione dell'apprendistato è ancora oggi una disciplina composita e a macchia di leopardo come indica la cartina n. 1.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), e in M. TIRABOSCHI (a cura di), [Apprendistato di mestiere: appuntamento mancato con la semplificazione. Rapporto di monitoraggio sulla implementazione a livello regionale delle Linee-guida del 20 febbraio 2014](#), Working Paper ADAPT, 2014, n. 165.

In **Marche, Lombardia, Piemonte e Umbria** il recepimento delle Linee guida è stato puntualmente formalizzato. Parimenti ha fatto il **Friuli Venezia Giulia**, anche se manca ancora la documentazione ufficiale.

Tutte le altre Regioni, invece, sono in una fase di stallo e, comunque, non hanno rispettato i termini previsti della intesa in Conferenza unificata. Significativi appaiono i casi della Provincia autonoma di Bolzano e dell'Emilia Romagna. La prima ha confermato la propria disciplina territoriale precedentemente riformata utilizzando la clausola di salvaguardia contenuta al punto 6 delle Linee guida prevista per le Province autonome (si veda quanto contenuto in premessa delle Linee guida ove si esplicita “la necessità di adottare una disciplina dell'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere maggiormente uniforme su tutto il territorio nazionale”. Il testo delle Linee guida è disponibile alla voce Fonti del sito [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)). La seconda, invece, ha continuato ad essere molto attiva in materia di apprendistato professionalizzante evitando, però, la recezione del provvedimento sottoscritto a febbraio. L'Emilia Romagna, infatti, si è preoccupata di recepire, pur non essendo richiesto, le novità introdotte con il decreto legge n. 34/2014 in merito ai 45 giorni di tempo per la comunicazione ai datori di lavoro dell'offerta formativa disponibile senza, al contempo, modificare il proprio impianto legislativo secondo quanto contenuto nelle Linee guida (il riferimento è alla DGR n. 822 del 9 giugno 2014 recante il Recepimento dell'art. 4, comma 3 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 “Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della Legge 24 dicembre 2007, n. 247” come modificato dal decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 convertito con Legge 16 maggio 2014, n. 78, modifica alle proprie Determinazioni 775/2012 e 1150/2012).

L'analisi delle normative regionale oggi in vigore in materia di apprendistato professionalizzante (dati aggiornati al 22 ottobre 2014) mostra dunque il fallimento del processo di semplificazione avviato a inizio anno, prima ancora delle novità del c.d. decreto Poletti e della successiva legge di conversione, con penetranti modifiche sul punto, che complicano ulteriormente la materia (sul punto si vedano: M. Tiraboschi (a cura di), [\*Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele\*](#), ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, 2014, n. 21; M. Tiraboschi (a cura di), [\*Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro\*](#), ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, 2014, n. 25).





documentazione contenuta nella [Proiezione informatica](#) del volume *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit.), è stato al centro di un acceso dibattito sia prima della riforma del 2011, in vigenza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 276/2003, sia dopo, nonostante il punto di equilibrio trovato con l'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 167/2011. Le Linee guida del febbraio scorso hanno optato per una soluzione bilanciata, prevedendo una diversa articolazione dell'obbligo formativo complessivo collegata sia ai titoli di studio posseduti dall'apprendista sia all'esperienza e alle competenze dello stesso (vedi tabella che segue).

Tabella 1 – Monte ore di formazione di base e trasversale secondo le indicazioni delle Linee guida

Durata*	Titoli di studio
120 ore	Apprendisti privi di titolo, in possesso di licenza elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di I grado
80 ore	Apprendisti in possesso di diploma di scuola secondaria di II grado o di qualifica o diploma di istruzione e formazione professionale
40 ore	Apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente

\* Le durate possono essere ridotte per gli apprendisti che abbiano già completato, in precedenti rapporti di apprendistato, uno o più moduli formativi

Fonte: analisi ADAPT su banca dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

Il mancato recepimento delle Linee guida da parte della maggioranza delle Regioni fa sì che rimangano in vita le disposizioni precedenti, generando una differenziazione territoriale dai tratti marcati (vedi tabella che segue).

Tabella 2 – Monte ore della formazione di base e trasversale nelle regolamentazioni regionali

Regione	Ore di formazione di base e trasversale
Abruzzo	120 ore nell'arco del triennio. La durata complessiva è riparametrabile in caso di acquisizione di titolo di studio in vigenza del contratto di apprendistato o in caso di precedenti rapporti di lavoro in apprendistato.

Basilicata	120 ore nell'arco del triennio. Esonero per chi ha conseguito un titolo triennale o quadriennale leFP acquisito in apprendistato e per chi ha conseguito una qualifica leFP secondo le consuete modalità di frequenza.
Bolzano	40 ore l'anno per tre anni. Per gli apprendisti in possesso di diploma universitario o altro titolo post-secondario l'impegno annuale è di 20 ore.
Calabria	120 ore nell'arco del triennio. La durata complessiva è riparametrabile a seconda del titolo di studio dell'apprendista, dell'età e delle competenze.
Campania	N.D.
Emilia Romagna	40 ore all'anno per un massimo di 120 ore nel triennio.
Friuli Venezia Giulia	120 ore da completare nella prima annualità di apprendistato. Oppure 40 ore al primo anno e 80 il secondo anno. Per gli apprendisti in possesso di una laurea triennale o magistrale l'impegno è ridotto a 40 ore. Per gli apprendisti in possesso di titolo di studio secondario o qualifica/diploma leFP l'impegno è ridotto a 80 ore. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Lazio	120 ore per gli apprendisti in possesso di diploma di scuola secondaria di primo grado o privi di diploma; 80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma/qualifica leFP o di diploma di scuola secondaria superiore; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o altri titoli di livello terziario. Altre riduzioni sono possibili in riferimento all'età e alle competenze dell'apprendista.
Liguria	120 ore per gli apprendisti in possesso di diploma di scuola secondaria di primo grado o privi di diploma; 80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma/qualifica leFP o di diploma di scuola secondaria superiore; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o altri titoli di livello terziario. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Lombardia	120 per gli apprendisti privi di titolo, in possesso della licenza elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di I grado; 80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma/qualifica leFP o di diploma di scuola secondaria superiore; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente.

Marche	120 per gli apprendisti privi di titolo, in possesso della licenza elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di I grado; 80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma/qualifica leFP o di diploma di scuola secondaria superiore; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Molise	120 ore nell'arco del triennio. La durata complessiva è riparametrabile a seconda del titolo di studio dell'apprendista, dell'età e delle competenze se coerenti con il profilo formativo.
Piemonte	120 ore per gli apprendisti privi di titolo, in possesso di licenza elementare e/o della sola licenza media inferiore; 80 ore per gli apprendisti in possesso di qualifica/diploma leFP o diploma di istruzione secondaria superiore che permette l'accesso all'università; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea (vecchio/nuovo ordinamento), diploma terziario extra-universitario, diploma universitario, diploma di studio post-laurea, master universitario di primo livello, diploma di specializzazione, titolo di dottore di ricerca. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Puglia	120 ore nel triennio così suddivise: 60 ore il primo anno; 40 ore il secondo anno; 20 il terzo anno. Il monte ore può essere ridotto in relazione all'età, al titolo di studio e alle competenze dell'apprendista.
Sardegna	120 ore massime nel triennio ovvero moduli di 40 ore per ogni anno di contratto di apprendistato. Possibilità di svolgere l'intero monte ore nel primo anno. In alternativa: 40 ore al primo anno; 80 ore al secondo anno.
Sicilia	120 ore nel triennio.
Toscana	120 ore nel triennio; 90 ore per gli apprendisti in possesso di qualifica/diploma leFP; 60 ore per gli apprendisti di un diploma secondaria superiore di durata quinquennale o di laurea. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Trento	40 il primo anno; 20 ore il secondo e terzo anno.
Umbria	120 per gli apprendisti privi di titolo, in possesso della licenza

	elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di I grado;80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma/qualifica leFP o di diploma di scuola secondaria superiore; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.
Valle d'Aosta	120 ore nel triennio; 40 ore per gli apprendisti in possesso di titolo di studio superiore (diploma, laurea);Nel caso di possesso di documentazione che attesti l'acquisizione della/e competenza/e, avvenuta in contesti formali, non formali, informali è prevista una riduzione proporzionale del numero di ore, fatto salvo il mantenimento dell'eventuale monte ore reso obbligatorio da specifiche norme di legge (es. sicurezza, libretto sanitario) attraverso la procedura di riconoscimento dei crediti formativi.
Veneto	120 ore per gli apprendisti privi di titoli di studio o con solo la licenza elementare/media; 80 ore per gli apprendisti in possesso di qualifica/diploma leFP o diploma di scuola secondaria superiore;40 per gli apprendisti in possesso di laurea o laurea magistrale. Altre riduzioni sono possibili se gli apprendisti hanno frequentato i corsi di formazione in precedenti rapporti di apprendistato.

Fonte: analisi ADAPT su banca dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

La mancata implementazione delle Linee guida rischia di avere delle conseguenze rilevanti. L'apprendistato professionalizzante è, infatti, l'unica tipologia di apprendistato che gode di una certa diffusione in Italia. Le ulteriori incertezze normative e la disomogeneità ancora presente tra i diversi territori regionali rischiano di allontanare ulteriormente le imprese dal ricorso ad un simile strumento che, secondo stime europee, potrebbe consentire, per ogni punto percentuale in più di sua diffusione, l'aumento dello 0,95% del tasso di occupazione giovanile e la riduzione di quello di disoccupazione dello 0,8%.

Si conferma così una delle principali criticità nel decollo dell'apprendistato in Italia, già rilevato in un precedente studio di ADAPT, e cioè l'estrema incertezza e instabilità del quadro legale che rappresenta il primo tassello per la costruzione di un sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro per i giovani basato sulle competenze e sui fabbisogni professionali delle imprese.

## **Storia di Jack che iniziò in Google come apprendista. E ora ha vinto l'Oscar delle app**

di Monica Zanotto

Fortuna e stupore sono gli argini entro i quali si dipana la storia di Jack Woodward, un giovane inglese diventato apprendista quasi per caso, ma che ha raggiunto presto il successo. Jack stava navigando in cerca di qualche offerta che facesse al caso suo tra anonimi annunci per sviluppatori web, fino a che si è imbattuto, nell'Apprenticeship National Service, il sito istituzionale inglese dedicato all'apprendistato (una piattaforma online che, purtroppo, l'Italia ancora non ha). Ed è qui che ha letto un annuncio pubblicato nientemeno che da Google. Jack, che oggi è un'analista di Google+, grazie a questa esperienza è cresciuto professionalmente, fino a risultare il vincitore del premio Advanced Apprentice Award 2014.

### **Un'idea vincente**

La proposta che ha ricevuto Jack è ben retribuita e dimostra grandi possibilità di crescita fin da subito. Si tratta di diventare apprendista in Google nell'area marketing digitale. L'entusiasmo iniziale di Jack è subito confermato dalle responsabilità sul lavoro: Woodward, infatti, si ritrova ben presto a svolgere diverse attività e a realizzare il suo primo progetto professionale ovvero, script meteorologici che permettono agli inserzionisti di pubblicare gli annunci in base alle previsioni del tempo. Jack si accorge subito di essere stato un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), e in *Tempi*, 27 ottobre 2014.

ragazzo fortunato. Un'esperienza di lavoro in Google, infatti, non capita certo a tutti. E lui è perfettamente consapevole che ci sono opportunità uniche dove occorre essere motivati, lavorare duro e dedicare determinazione e anche passione. Essere apprendista per lui significa essere orientati e guidati da un maestro. A tal proposito, Jack riconosce la preziosa figura del tutor che lo ha indirizzato, seguito e incoraggiato valorizzando davvero il suo potenziale.

### **L'università, da sola, non basta**

La storia di questo giovane apprendista inglese, dunque, ci insegna che non sempre l'università è la scelta migliore; e al tempo stesso ci dimostra anche che l'apprendistato, se applicato bene, può rappresentare un trampolino nel processo di *placement* verso il mercato del lavoro di cui un Paese come il nostro ha disperato bisogno. Perché un mestiere si impara soprattutto sviluppando competenze professionali direttamente nel contesto aziendale e non studiandole sui libri. Se in università si insegna la teoria, infatti, in azienda si impara a lavorare. Un maggiore dialogo tra i due mondi sarebbe opportuno ed utile anche per il futuro lavorativo dei giovani italiani.

### **A che punto siamo in Italia**

Ciò che testimonia il successo lavorativo di Jack è che gli obiettivi si raggiungono nel tempo, cercando di migliorarsi continuamente, crescere e mettendosi sempre in gioco. In questo senso, l'apprendistato può essere una soluzione privilegiata al problema della disoccupazione giovanile. Anche se, purtroppo, in Italia l'apprendistato è troppo spesso, ritenuto uno strumento vecchio, burocratico e lontano dalle esigenze del mercato del lavoro. Ma non è affatto così. Il Testo Unico in materia di apprendistato, infatti, non ha nulla da invidiare agli altri stati europei. Il problema è piuttosto la sua ineffettività, dovuta alle resistenze culturali e alla tanto temuta formazione legata al lavoro. Eppure l'apprendistato è una risorsa strategica, per i giovani e per le imprese, che permette di risparmiare sul costo del lavoro e al tempo stesso di formare profili professionali secondo le esigenze più attuali del mercato. Aprire la porta della propria bottega e dare il benvenuto a un giovane apprendista, infine, non significa soltanto insegnargli un mestiere di qualità, trasmettergli l'umiltà di imparare e il valore del lavoro, ma è anche un'opportunità unica

per formare persone capaci di mettere il proprio patrimonio di conoscenze al servizio degli altri. A beneficio di tutti.

## **Apprendistato di alta formazione in somministrazione: una realtà. (intervista a Vincenzo Mattina)**

di Marco Menegotto e Umberto Buratti

**Sono ancora poche le aziende che scommettono sull'alto apprendistato pur essendo desiderose e bisognose di innovare i propri prodotti e i propri processi.** Colpa, troppo spesso, di un mondo accademico percepito come lontano, chiuso in se stesso e non come un potenziale partner.

In questo panorama generale, non mancano, però, le eccezioni. Quella promossa dall'agenzia per il lavoro Quanta insieme all'Università di Trieste ne è un esempio. **Si tratta del primo caso dell'utilizzo dello strumento della somministrazione per percorsi di apprendistato di alta formazione finalizzati al conseguimento del titolo di dottore di ricerca.**

La soluzione adottata sembra soddisfare tutti gli attori coinvolti: la giovane apprendista che continua il suo percorso di ricerca in azienda; l'Università che riesce ad aprirsi al mondo dell'impresa e a realizzare un vero *placement*; l'azienda stessa che inserisce nel suo organico competenze e professionalità elevate; l'agenzia per il lavoro che sperimenta andando oltre la *routine*. Il **vice-Presidente di Quanta – dottor Vincenzo Mattina** – racconta in questa intervista i principali aspetti del progetto.

### **Ci racconta in breve la realtà di Quanta?**

Quanta è un'Agenzia per il lavoro che ha scelto di prestare attenzione prioritaria al settore manifatturiero in senso lato, dall'industria meccanica all'abbigliamento, dall'alimentazione, all'impiantistica. In questi comparti,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40.](#)



che sono gli assi portanti della nostra economia, **c'è una pesante carenza di competenze, perché la formazione professionale è trascurata e le risorse pubbliche sono nelle mani delle Regioni che le sprecano in mille rivoli burocratici e clientelari.** Nei limiti delle sue possibilità, **Quanta si sforza di assicurare un minimo di qualificazione specialistica ai giovani** che escono dalla scuola dell'obbligo, dagli Istituti tecnici, dalle facoltà scientifiche e che si candidano per la ricerca di un lavoro e sono disponibili a percorsi di esperienze diversificate che, combinate con l'apprendimento, danno corpo alle competenze e, di conseguenza, accrescono l'occupabilità.

#### **Come è nata la soluzione adottata per l'impiego della dott.ssa Ottaviani?**

La nostra manager dott.ssa Eléna Capitini era in contatto con la K-Laser di Treviso e sapeva dell'impegno all'evoluzione dei suoi prodotti attraverso collaborazioni con il mondo universitario. L'azienda era già in rapporti con la dott.ssa Ottaviani, una giovane ricercatrice dell'Università di Trieste del Dipartimento di scienze mediche, chirurgiche e della salute e ha favorito l'incontro con noi. **È iniziato un dialogo** con l'azienda, con la stessa Ottaviani e con lo Sportello del lavoro dell'Università per individuare una soluzione che consentisse di proseguire l'attività di ricerca anche dopo la conclusione del dottorato. Ed è nato il progetto dell'apprendistato di alta formazione.

#### **La sua agenzia è impegnata sul campo con 600 giovani assunti con apprendistato professionalizzante. Qual è in generale il suo giudizio su questo contratto? Quali vantaggi dà a una impresa e a un ragazzo che vuole entrare nel mondo del lavoro? Quali svantaggi, invece?**

Il Testo unico sull'apprendistato apre uno spazio alle Agenzie per il lavoro nella gestione dei percorsi di apprendistato. Noi abbiamo deciso di cogliere l'opportunità. Com'è noto, il contratto di apprendistato da luogo a vantaggi contributivi e retributivi a favore delle imprese; la loro fruizione, però, implica delle procedure e impone vincoli e controlli. **Noi ci accogliamo tutte le incombenze** prescritte dalla legge **e assicuriamo all'impresa una gestione tranquilla del periodo di apprendistato.** Contemporaneamente, potendo accedere alle risorse del nostro ente bilaterale Formatemp, assicuriamo la disponibilità immediata delle stesse, senza la necessità di dover far ricorso ai Fondi regionali che hanno tempi e modalità di accesso imprevedibili.

Facciamo di più: utilizzando sempre le risorse del Formatemp, forniamo agli allievi da noi selezionati una fase formativa di preparazione al lavoro sulle competenze più richieste e più carenti nel mercato del lavoro. Questa formazione la eroghiamo in spazi separati di aziende con cui abbiamo accordi

di *partnership* esclusivi o contratti di rete. **Utilizziamo le loro attrezzature, i materiali d'uso nelle specifiche produzioni e le docenze le affidiamo al loro personale tecnico. Sono corsi teorico/pratici di grande efficacia** che mettono il giovane che poi assumiamo come apprendista in condizione di trarre il massimo profitto dal periodo di apprendistato, favorendone *ab initio* l'integrazione nel processo produttivo.

È evidente che l'impresa che si rivolge a noi sacrifica una parte dei benefit contributivi e retributivi, ma neutralizza i rischi per qualche errore nella gestione del percorso.

Per un giovane il maggior vantaggio è nel fatto che i soggetti che lo seguono nell'esperienza dell'apprendistato sono due: l'impresa che lo utilizza e noi Agenzia per il lavoro. **Alla fine dell'esperienza, è quasi certo che il giovane resti stabilmente nell'azienda in cui si è formato; nell'ipotesi estrema che un qualsiasi accidente impedisse questo esito, il giovane resta con noi a tempo indeterminato e sarà nostro onere collocarlo presso altre aziende che possano aver bisogno delle sue competenze.**

**L'esperienza che avete avviato con l'Università di Trieste riguarda l'apprendistato di alta formazione per i dottorandi di ricerca. Si tratta di una scelta molto di nicchia e sperimentale, come si è originata questa collaborazione?**

Sono consapevole che **ci stiamo misurando con una sperimentazione** e non mi nascondo le difficoltà. Tutto si basa sulla fiducia tra noi, un'impresa dinamica e innovatrice, un'Università che si pone l'obiettivo di assicurare un futuro ai suoi allievi, una ricercatrice che scommette sulle sue capacità.

**Come valuta la volontà dell'Università di aprirsi al mondo del lavoro e cercare partnership vincenti?**

Sono a dir poco ammirato dallo sforzo che l'Università di Trieste, attraverso il suo Sportello del lavoro, fa per promuovere i suoi giovani di talento. È un'Università aperta, pronta a sperimentare strade nuove per accompagnare i suoi allievi migliori verso l'inserimento lavorativo. È una rarità, perché sono tanti gli Atenei insensibili a ogni sollecitazione. Caso mai ci dicono di rivolgerci ad AlmaLaurea, ma noi preferiamo il *recruiting* on-line che sappiamo gestire e che ci consente di avere candidature supportate da informazioni ben più sostanziose di quelle contenute nel "burocraticissimo" CV cosiddetto europeo.

**La scelta di usare il canale della somministrazione sembra determinata, tra le altre cose, dalla volontà di farsi carico degli oneri burocratici che il contratto di apprendistato di alta formazione porta con sé che mai una azienda di piccole dimensioni si accollerebbe. Dove nascono questi vincoli burocratici? La normativa nazionale, infatti, è molto snella.**

Per una piccola azienda che normalmente non ha un ufficio del personale e si affida a consulenti esterni maneggiare una legge e le norme applicative è una difficoltà. Stendere il programma, organizzare il tutoraggio, compilare formulari sono tutte operazioni che comportano come minimo la distrazione di qualche dipendente dal suo ordinario lavoro e nelle piccole aziende non ci sono mai dipendenti di troppo. Se poi l'azienda per finanziare la formazione decidesse di far ricorso ai fondi regionali, di sicuro entrerebbe in una spirale a dir poco disperante.

**Il collegamento impresa-accademia è destinato, secondo lei, a rimanere confinato negli spazi angusti di piccole sperimentazioni o ha delle potenzialità maggiori? Le aziende che lei incontra sono interessate a stringere rapporti con le Università oppure no?**

**Se le Università seguissero l'esempio di quella di Trieste, che si è data un efficiente Sportello del lavoro che non si limita a raccogliere *curricula*, si potrebbe fare molto.** È chiaro che qui parliamo di ricerca applicata, di uno sforzo di studio finalizzato a un'utilità pratica per l'impresa. **Le imprese sono interessate, ma talvolta hanno difficoltà anche solo a entrare in contatto con il mondo accademico.** Dovrebbero essere ascoltate di più non nei convegni, ma in incontri ristretti per poter esporre le loro esigenze di innovazione e le Università dovrebbero favorire il contatto con ricercatori/ricercatrici per finalizzare i loro studi. So bene che quando parliamo di ricerca ci riferiamo a un mondo complesso e la sua finalizzazione non può essere solo indirizzata alla produzione. Resta il fatto che il segmento destinato a migliorare processi e prodotti o a realizzare nuovi prodotti o loro segmenti, nuovi materiali ecc. è fondamentale. La Germania produce brevetti in continuazione e li industrializza. Da noi si producono pochi brevetti e normalmente rimangono nel cassetto. **L'apprendistato di alta formazione e ricerca potrebbe essere un ottimo strumento per creare e mettere a frutto la collaborazione tra soggetti economici, di studio e giovani talenti.**

**Qual è il peso degli incentivi messi a disposizione a livello nazionale per sostenere le assunzioni dei giovani? Sono determinanti nelle scelte di un'azienda oppure no?**

Gli incentivi sono sempre utili, ma dovrebbero andare alle imprese e alle Università. Allo stato ci sono per le imprese, ma potrebbero essere anche più generosi. Per le Università mi risulta che ci sia ben poco.

**Vista questa prima esperienza in corso d'opera cosa si sente di consigliare alle Università italiane? E alle imprese?**

**Alle Università mi sento di chiedere maggiore attenzione per le piccole e medie imprese.** Almeno alcune centinaia di migliaia di esse in Italia hanno voglia e bisogno d'innovazione, ma troppe volte non sono adeguatamente considerate, perché si vive sempre nel mito della grande impresa. Alle piccole e medie imprese dico che debbono farsi valere in tutte le sedi, soprattutto quelle associative, che dovrebbero essere totalmente ribaltate. Le vorrei incoraggiare a farsi conoscere dai giovani, aprendo le loro porte anche a brevi stage o a missioni di lavoro di 15/30 giorni negli ultimi anni delle scuole superiori. Vorrei incoraggiarle a diventare insistenti con le Università del loro territorio per incontrare i docenti di loro interesse e fare ragionamenti, veri e propri *brainstorming*, sulle possibilità di collaborazione.

## **Ogni artigiano, prima di imparare il mestiere, è stato apprendista (intervista a Silvia Ciuffini)**

di Michele Loconsole e Marco Menegotto

Per l'artigiano l'apprendistato è una «risorsa preziosa». Perché da sempre rappresenta lo strumento di inserimento stabile dei giovani in azienda e nel mercato del lavoro. Consentendo, inoltre, al datore di offrire una formazione personale, qualificata e continua ai dipendenti. A spiegarlo a *Tempi.it* è **Silvia Ciuffini**, responsabile della formazione professionale e del settore mercato del lavoro in **Confartigianato**.

### **C'è spazio per i giovani apprendisti nel mondo dell'artigianato?**

Eccome, gli artigiani hanno un'elevata propensione ad utilizzare questa tipologia contrattuale; lo confermano i dati contenuti nell'ultimo Rapporto sul mercato del lavoro curato dall'Ufficio Studi di Confartigianato. Secondo il Rapporto, infatti, nelle imprese artigiane il ricorso all'apprendistato raggiunge l'11,5 per cento del totale delle assunzioni non stagionali, a fronte di un 8,2 per cento in quelle non artigiane. Gli artigiani, inoltre, dimostrano una maggior propensione ad accogliere giovani in azienda, rispetto ad altri settori dell'economia: nelle imprese artigiane, infatti, gli apprendisti under 25 sono il 76 per cento del totale degli apprendisti; un dato superiore di ben 12 punti rispetto al 63,7 per cento delle imprese non artigiane.

### **L'apprendistato conviene all'artigiano o presenta ancora troppe criticità?**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40](#), e in *Tempi*, 12 novembre 2014.

Per rispondere a questa domanda è bene distinguere tra i tre diversi tipi di apprendistato. L'apprendistato di primo tipo, per esempio, che coinvolge anche ragazzi minorenni, è quello che presenta ad oggi le maggiori criticità: è il meno operativo e soffre della diversità delle normative regionali in materia di formazione professionale. La previsione, poi, contenuta nel decreto Poletti, che lega la retribuzione del lavoratore alle ore di lavoro effettivamente prestate, va nella giusta direzione, ma non è sufficiente da sola ad assicurare una maggiore diffusione di tale tipologia contrattuale.

### **Per quanto riguarda, invece, le altre tipologie di apprendistato?**

L'[apprendistato professionalizzante](#) è senza dubbio la tipologia maggiormente utilizzata, soprattutto nelle imprese artigiane e nelle piccole e medie imprese. La riforma introdotta con il Testo Unico del 2011, che ha definito con chiarezza i ruoli spettanti ai diversi attori in campo (Stato, Regioni e parti sociali), rappresenta, certamente, un buon equilibrio. E anche le ultime previsioni contenute nel Decreto Poletti sono positive in quanto sono finalizzate a semplificare e rendere maggiormente fruibile questo contratto per le imprese.

Per quanto riguarda, invece, l'[apprendistato di alta formazione e ricerca](#) si tratta ancora di un istituto di “nicchia” per i suoi piccoli numeri ma che presenta un grande valore in termini di innovazione e competitività.

### **L'Italia può trovare una sua via all'apprendistato, sulla falsariga di quanto già avviene in [Germania](#)?**

Come dimostra una [ricerca ADAPT](#) sull'apprendistato, il sistema di riferimento non può che essere quello [duale tedesco](#), che grazie alla forte propensione all'alternanza scuola-lavoro di quel Paese presenta un minore *mismatch* tra domanda e offerta di impiego. Ma anche una maggiore coerenza tra i percorsi scolastici seguiti e la professione svolta e, più in generale, minori difficoltà di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Ad ogni modo, se è vero che l'analisi e lo studio delle diverse esperienze che si sviluppano nel contesto europeo è molto importante, ciò non deve, tuttavia, portare a ritenere che la nostra legislazione sia completamente inadeguata. Semplicemente non è vero. La strada da percorrere, dunque, non è quella di importare *tout court* un modello e svilupparlo in modo uguale in tutta Europa, bensì quella di verificare se gli aspetti positivi di altri ordinamenti possono essere proficuamente imitati e magari inseriti nel nostro contesto nazionale.

### **Per esempio, cosa dovremmo imitare a Berlino?**

Se l'apprendistato, soprattutto quello legato all'istruzione e alla formazione, non riesce a rappresentare uno strumento di sostegno all'occupazione dei giovani, come invece già accade in Germania, le cause non vanno ricercate solo nella disciplina specifica del contratto di lavoro, quanto piuttosto nel più ampio contesto di riferimento rappresentato dal difficile, anzi verrebbe da dire mancato, nesso tra **sistema educativo** e mondo del lavoro in Italia. Il modello tedesco, infatti, se ha successo, è proprio perché in quel Paese esiste un forte raccordo tra scuola e lavoro: un raccordo sostenuto attraverso gli strumenti dell'orientamento scolastico, della formazione professionale, dell'alternanza scuola-lavoro e dell'apprendistato. Nel nostro Paese, invece, da sempre prevale un approccio secondo cui, prima è bene tenere fortemente separato il momento dello studio da quello del lavoro (prima si studia e poi si lavora) e un atteggiamento culturale che sottovaluta la valenza formativa del lavoro, soprattutto del lavoro manuale.

## Con dodici giorni in azienda i ragazzi non possono formarsi

di Emmanuele Massagli e Umberto Buratti

**Il 43,5% delle scuole superiori italiane attiva percorsi di alternanza scuola-lavoro** per i propri studenti. Nel 43,4% dei casi si tratta di Istituti professionali, seguono gli istituti tecnici (37,3%) e i licei (13,3%). In totale i ragazzi coinvolti superano le 200.000 unità ovvero il 10,7% della popolazione scolastica. Le aziende coinvolte sono circa 55.000. **A livello territoriale primeggia la Lombardia** con quasi 3.000 progetti, seguita a distanza da Toscana e poi Veneto.

Questi alcuni dei dati recentemente comunicati dall'Indire, l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. L'annuale indagine sull'alternanza scuola-lavoro curata dall'Istituto testimonia, quindi, **una crescente e positiva attenzione al rapporto tra scuola e impresa**, uno dei principali ritardi dell'economia italiana nel contesto internazionale.

**I dati elaborati dal Ministero, però, se letti con attenzione, suggeriscono anche altre valutazioni.** I percorsi annuali durano mediamente 97,9 ore di cui 25,7 in aula e 72,1 fuori da scuola. Ancora troppo poco: a conti fatti si tratta di esperienze in impresa di circa 12 giorni all'anno.

L'alternanza concepita nel 2003 con la riforma Moratti come una nuova modalità formativa dovrebbe costruirsi su una sistematica integrazione tra scuola e impresa. **Dodici giorni rischiano di essere più che altro una**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), e in *Libero*, 28 novembre 2014.



**parentesi davvero troppo breve.** La strada da percorrere quindi è ancora molta.

Gli strumenti esistono e sono noti da tempo, anche se non utilizzati. Gli istituti tecnici di Stato così come gli istituti professionali, potrebbero utilizzare i margini loro garantiti dalla riforma Gelmini per portare i giovani in impresa. Si tratta di una autonomia sulla definizione dei curriculum scolastici pari al 20% delle ore totali e di una flessibilità della modulazione nell'orario che va dal 30% al 40% per quanto riguarda le materie di indirizzo.

**Gli spazi sono tanti, ma difficili da sfruttare.** Le norme, infatti, prevedono che qualsiasi riorganizzazione del calendario scolastico o dell'offerta formativa non debba determinare un esubero di personale. E sono proprio queste **rigidità amministrativo-sindacali** che bloccano sul nascere qualsiasi iniziativa innovativa.

**Altro strumento** per garantire una maggiore diffusione della metodologia dell'alternanza è **l'apprendistato scolastico di primo e terzo livello**. In entrambi i casi si potrebbe realizzare concretamente quella «formazione duale» tra scuola e aziendale che ora va tanto di moda. Da un punto di vista normativo le disposizioni sono pronte e **non mancano i fondi sia nazionali sia regionali**. Basti pensare che la Regione Lombardia all'interno del pacchetto Garanzia Giovani mette a disposizione risorse che vanno dai 2 mila ai 6 mila euro all'anno per l'assunzione di ragazzi che conseguono i titoli di studi professionali e scolastici superiori in apprendistato.

**Cosa manca quindi all'alternanza scuola-lavoro per diventare una realtà diffusa nel Paese? A ben vedere è una questione culturale, non normativa.** Si tratta di decidere se persistere con un modello formativo e pedagogico che ha già mostrato tutti i suoi limiti o, al contrario, scommettere su una **#svoltabuona** anche nell'ambito dell'offerta scolastica. Non più didattica di sola aula, ma **una scuola in dialogo costante con il tessuto produttivo**, innanzi tutto per il bene dei ragazzi che la frequentano.

## **Apprendistato e PMI: il ruolo formativo delle reti d'impresa**

di Alfonso Balsamo

**L'apprendistato è un investimento che ha i suoi costi e benefici. I fattori che un'impresa deve calcolare sono diversi. Fattori di cui la complessità, almeno in Italia, è ancora poco considerata.** A riassumerli con modelli e dati in un quadro europeo è il recente saggio di Muehleemann e Wolter, [\*Return on investment of apprenticeship systems for enterprises: Evidence from cost-benefit analyses\*](#). L'articolo dedica molta attenzione al fattore "dimensionale": in particolare allo "Special case" delle piccole e medie imprese europee che, va ricordato, rappresentano oltre il 90% delle imprese totali. La diffusione dell'apprendistato nelle PMI può concretizzarsi, suggeriscono gli autori, con l'avvio e la sperimentazione di modelli innovativi come le reti di impresa che permettono a due o più aziende di condividere costi e benefici della formazione ottenendo reciproci vantaggi.

**Per Muehleemann e Wolter le difficoltà di diffusione dell'apprendistato nelle piccole imprese sono essenzialmente due: non possono formare più di un apprendista alla volta e sostengono costi di gestione proporzionalmente alti.** Il risultato è che, nonostante incentivi normativi e finanziari, il numero di PMI europee che puntano sull'apprendistato è in media ancora basso: secondo il [Cedefop](#) nel 2013 solo 1 piccola e media impresa su 4 ha assunto apprendisti. In Italia secondo i dati Eurostat riferiti al 2010 il 32% delle imprese tra 1 e 49 dipendenti ospita percorsi di apprendistato; il 30% delle imprese tra 50-249 dipendenti; il 33% di quelle con 250 e oltre dipendenti. In confronto i dati tedeschi sono rispettivamente: 58%, 72%, 84%.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

Quello italiano è un caso unico: in tutta Europa più cresce la dimensione dell'impresa più è alta la proporzione di aziende che fanno apprendistato. In Italia invece le piccole imprese assumono apprendisti nella stessa misura delle grandi. Nonostante ciò il fattore dimensionale è trascurato nelle rilevazioni statistiche in Italia, in particolare nei [monitoraggi Isfol](#).

**Le criticità che bloccano l'apprendistato nelle PMI possono essere risolte con un maggior grado di condivisione di costi e benefici della formazione in una logica di rete. È quanto avviene in Svizzera, modello che i due studiosi hanno approfondito.** Essi hanno calcolato che il beneficio delle imprese svizzere in rete, con un numero di dipendenti da 1 a 9, è di oltre 18.000 franchi svizzeri; 14.400 per imprese da 10 a 49; 13,200 per quelle tra 50 e 99. Le imprese svizzere con oltre 100 dipendenti invece perdono 2.300 franchi per formare i propri apprendisti. Nel modello svizzero i costi di formazione possono essere condivisi affidando la formazione dell'apprendista a centri di formazione esterni con propri tutor che ruotano nelle diverse aziende ed evitano di distrarre dalla produzione i dipendenti interni. Nel caso svizzero lo stesso apprendista può inoltre ruotare in più aziende rispettando comunque il piano formativo progettato con la rete. Micro e piccole imprese collegate tra loro condividono sia gli incentivi che i costi fissi dell'apprendistato (amministrativi, assicurativi, sanitari) e, in alcuni casi, sono assistiti direttamente da un consulente esterno specializzato.

**Le reti di impresa favoriscono un maggiore e più efficace coinvolgimento delle PMI nei percorsi di apprendistato assumendo la forma di “training networks”, così come li chiamano Muehleman e Wolter.** Nel loro articolo mostrano come è possibile concretizzare le potenzialità formative delle PMI che, almeno in Italia, restano ancora parzialmente inesprese. Le reti di impresa possono essere un fattore di diffusione capillare dell'apprendistato; in particolare nei territori con definite vocazioni industriali che, negli ultimi anni, hanno già promosso modelli di filiera integrata “produzione-formazione”: così ad esempio i Poli Tecnico-Professionali e i cluster innovativi. Di fatto è l'evoluzione in senso formativo di quella peculiarità tutta italiana che sono i distretti industriali.

**Attualmente in Italia i numeri sulle reti di impresa sono in forte crescita. I contratti di rete d'impresa, al 1° novembre, sono 1.836 e coinvolgono 9.238 imprese: l'84% di queste sono micro (54%) o piccole (30%).** Il ruolo delle reti di impresa nella promozione dell'apprendistato (in un'ottica di

“training networks”) è stato formalizzato nell’articolo 8-bis della Legge Carrozza (128/2013) che ha previsto il coinvolgimento attivo delle reti, messe sullo stesso piano delle singole imprese, nella realizzazione della sperimentazione di percorsi di apprendistato di terzo livello al quarto e quinto anno di scuola superiore. Il [decreto interministeriale MLPS, MEF e MIUR del 5 giugno 2014](#) ha stabilito che le reti di impresa possono partecipare alla sperimentazione a condizione che rispettino i requisiti di affidabilità economica e finanziaria previsti dalla legge, oltre a capacità gestionali, risorse professionali, certificazione della qualità dei processi aziendali.

**La singola rete di impresa deve in pratica poter accogliere apprendisti e consentire un’adeguata formazione anche grazie ai tutor aziendali (scelti all’interno della rete) e ai docenti delle scuole che partecipano alla sperimentazione, i “tutor scolastici”.** Tuttavia i requisiti previsti dal decreto interministeriale sono piuttosto stringenti e riportano in maniera criptica concetti come “capacità di accogliere”, “capacità formativa”, “capacità occupazionale”. Non è inoltre chiaro se le reti di impresa possono stipulare un protocollo di intesa con il Miur come rete d’impresa in sé, oppure c’è bisogno che ciascuna delle singole imprese parte della rete debbano siglare un protocollo specifico con il Ministero, anche se il tenore del testo fa propendere per la prima ipotesi. Ad ogni modo, nonostante vincoli burocratici e anomalie testuali della norma, il dato di fatto è che la rete di impresa ha ricevuto con la sperimentazione dell’apprendistato una legittimazione in ambito formativo. È significativo inoltre che, a loro volta, anche gli istituti scolastici possano partecipare nella forma delle “reti di scuole” alla sperimentazione in un determinato territorio. Nel decreto non è prevista invece la possibilità di ricorrere a tutor esterni all’azienda o alla scuola, così come avviene invece in Svizzera.

**Il concetto di rete e il ruolo della territorialità sono diventati dunque rilevanti nella legislazione italiana sull’apprendistato e più in generale sulle partnership tra scuola e PMI.** Reti d’imprese e reti di scuole, combinate tra di loro, potrebbero dare vita ad un agglomerato giuridicamente riconosciuto e definito: le “reti scuola-impresa”. Queste sono già informalmente sperimentate sul territorio nazionale grazie ad un [progetto pilota di Confindustria-Retimpresa](#).

Manca ancora tuttavia uno specifico approfondimento scientifico e, soprattutto, una ipotesi di progetto normativo che le introdurrebbe nel nostro

ordinamento. È un ambito di studio da non trascurare viste le continue sollecitazioni dell'Europa ad assumere una logica di condivisione delle attività di formazione e di inserimento dei giovani in azienda. Muehlemann e Wolter mostrano che in rete PMI e apprendisti ricevono vantaggi reciproci: la condivisione conta allora più della dimensione. Persino in Italia.

## **Un serpente che si morde la coda? Potenzialità e freni dell'apprendistato in Francia**

di Giulia Alessandri

**L'apprendistato in Francia: l'eterno ritorno.** Partiamo da una prima considerazione di natura politica: François Rebsamen, nuovo Ministro del lavoro francese, conta molto sull'apprendistato e si è posto come obiettivo, da qui al 2017, di vedere impiegati nel suo Paese fino a 500.000 giovani apprendisti.

Di certo, passare dai 420 mila contratti di apprendistato, nel 2013, ai prospettati 500 mila, nel 2017, richiede un sensibile sforzo da parte di tutti gli attori, considerando il trend negativo delle assunzioni in apprendistato negli ultimi anni: sarà necessario, in particolare, un bilancio sui pro e contro di questo strumento di alternanza, al fine di promuoverne una adeguata compagna di rilancio.

**Perché, ci si chiede, l'interesse dei Governi (quello francese, ma non solo) verte ciclicamente su questa forma di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (in alternanza, direbbero i francesi)?** Sono i numeri a parlare. Se una delle problematiche maggiormente sentite in questi ultimi anni dai Paesi Europei, tra cui Francia e Italia, è stata ridurre la disoccupazione giovanile, si individua nell'apprendistato una possibile risposta. Infatti, secondo le statistiche, il tasso di disoccupazione dei giovani diminuisce quando scelgono l'apprendistato: l'11% dei giovani francesi che hanno svolto un percorso in apprendistato è disoccupato, contro il 26% dei giovani che seguono un percorso puramente scolastico, per l'ottenimento del CAP (*certificatio di*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

*attitudine professionale*) (Cereq, “*Quand la formation continue*”, 2014). Il che, la dice lunga rispetto alle potenzialità di questa misura! I numeri dimostrano anche che l'apprendistato garantisce ai giovani una maggiore stabilità di impiego: paragonati ai giovani che seguono un percorso scolastico, la possibilità di trovare un impiego stabile dopo l'apprendistato aumenta del 3,9 % nel caso del CAP o del BEP (Brevetto di studi professionali), e del 4,7 % nel caso, invece, del liceo (Céreq, “*Quand la formation continue*”, 2014). Uno strumento, dunque, da valorizzare, tanto più che non mancano ambiti e settori di attività in cui l'apprendistato non è ancora diffuso, ma che rappresentano un ampio bacino di intervento. Si vedano, ad esempio, il settore della plastica, dei trasporti, della logistica, ecc.

Il Governo francese è dunque nuovamente impegnato in questa direzione. Il 5 marzo 2014, dopo un *iter* che ha avuto inizio già nel 2013, è stata pubblicata una [legge relativa alla formazione professionale, al lavoro e alla democrazia sociale, che è intervenuta in materia di apprendistato](#). La legge di marzo ha valorizzato il compito dei CFA (centri di formazione per l'apprendista), nel prevenire la rottura dell'apprendistato durante il periodo formativo, e ha riconosciuto un ruolo centrale alle branche professionali, nei termini di negoziazione in tema di formazione. Inoltre, è oggi possibile concludere un contratto a tempo indeterminato, che faccia seguito ad un primo periodo di lavoro in apprendistato.

Da giugno in poi, sono state portate avanti una serie di azioni che dovranno portare il Paese a raggiungere l'obiettivo di cui sopra, ossia i 500 mila apprendisti nel 2017.

### **Fermo restando il suo potenziale, quali sono i freni allo sviluppo dell'apprendistato?**

Secondo quanto detto sopra, viste le garanzie di stabilità che l'apprendistato offre ai giovani, e delle quali pare che gli stessi siano consapevoli ([http://campus.lemonde.fr/campus/article/2014/11/24/1-apprentissage-apprecie-mais-pas-assez-valorise\\_4528405\\_4401467.html](http://campus.lemonde.fr/campus/article/2014/11/24/1-apprentissage-apprecie-mais-pas-assez-valorise_4528405_4401467.html)), si potrebbe pensare alle aziende come agli attori che ne frenano lo sviluppo. In verità, questo non è del tutto vero, nonostante le lamentele che le aziende sollevano in termini, più che altro, economici.

Infatti, dal lato delle aziende, gli incentivi economici pubblici hanno rappresentato uno tra i fattori di maggiore incremento di questa misura. E, in tal senso, le cose cambieranno dal 2015, da quando si prevede che l'azienda

percepirà un premio di 1.000 Euro, ma questo solo nel caso del primo apprendista, cui si riconosca un inserimento stabile all'interno dell'azienda (ovvero, nel caso dell'inserimento di un secondo apprendista). Questo cambiamento non viene percepito dalle aziende come qualcosa di vantaggioso, dato che, a differenza di prima, oggi l'aiuto economico verrà versato solo se ci sarà la possibilità di trasformare il contratto dell'apprendista. E se così non dovesse essere? In quel caso, l'azienda rischia di non percepire alcun aiuto economico, sparendo qualsiasi vantaggio in tal senso.

Tra le testimonianze di alcuni esperti, di cui quella all'economista Marc Ferracci, professore all'Università di Nantes e membro del Centro di ricerca in economia e statistica, al fine di valorizzare l'apprendistato, servirebbe agire in diverse direzioni, tra cui: modificare la *governance*, semplificare i percorsi di formazione, limitando l'incidenza del sistema scolastico nazionale, a fronte delle esigenze manifeste delle aziende, coinvolgere maggiormente le branche professionali, in modo che rivisitino il contenuto del programma formativo, creando, come in Germania, delle certificazioni.

Il contenuto troppo accademico delle formazioni e un disallineamento tra queste ultime e i bisogni delle aziende, sono individuati come i fattori che incidono maggiormente rispetto al fenomeno dell'abbandono della formazione in apprendistato.

**Quali invece gli ostacoli che incontrano gli apprendisti?** Se è vero quanto detto sopra, è da considerare il fatto che nella maggior parte dei casi, è proprio l'apprendista che interrompe il contratto durante la fase di formazione. In tal senso, i centri incaricati di gestire l'apprendistato sono andati ad investigare le possibili ragioni che portano i giovani apprendisti ad **interrompere il loro percorso di alternanza**. Sicuramente, come testimoniano molti giovani, il passaggio dalla vita scolastica a quella lavorativa non è sempre facile e pare che spesso i datori di lavoro vogliano un giovane operativo fin da subito. Giovani ancora acerbi rispetto alle regole del mondo del lavoro, ai ritmi e alla vita aziendale, cui, in più, vengono spesso affidate mansioni che non corrispondono al loro percorso formativo e diverse dalle loro aspettative, spiegano l'attrito che si viene a creare tra le aziende e i giovani, che non stimola l'incontro tra domanda e offerta e che, al contrario, spinge ad abbandonare questa strada.



Inoltre, le spese per un affitto e il costo del trasporto possono costituire un freno importante per l'apprendistato. Difficile sostenere queste spese se il giovane apprendista percepisce tra il 25% e il 78% del salario minimo garantito in Francia (SMIC). Solo i giovani che hanno le spalle le famiglie, possono quindi permettersi di far fronte a determinate spese, superando gli ostacoli dettati dalla logica dell'apprendistato.

Il problema è meno sentito nelle grandi città dove, anche prendendo casa in periferia, sono garantiti i mezzi di trasporto pubblico per raggiungere il cuore della città. La questione si complica nelle Province!

Per far fronte a questo svantaggio, nella regione del Nord-Pas-de-Calais, è stato istituito un fondo di solidarietà per gli apprendisti, proprio per sostenerli di fronte a difficoltà come quelle di cui sopra, ossia legate alle spese di affitto (sono stati messi a disposizione 500 000 Euro), così evitando che l'apprendistato si interrompa per ragioni materiali.

Negli altri casi, è difficile che l'azienda intervenga in tal senso. A volte capita (vedi nel caso dell'azienda Veolia) che il datore di lavoro preveda un rimborso per i trasporti, prendendosi in carico tutte le spese di trasporto che l'apprendista deve sostenere per raggiungere, da casa, il luogo di lavoro e il centro di formazione. Problema nel caso dell'apprendista automunito, perché l'azienda non prevede alcuna indennità chilometrica.

**Il sostegno psicologico nell'apprendistato.** In Alsazia, è stato riscontrato che una struttura di sostegno, che stia dietro all'attività dell'apprendista, sia molto importante per limitare l'assenteismo e i casi di rottura anticipata dell'apprendistato. Se il giovane non si presenta ai corsi, o è in ritardo, il servizio lo contatta per capire i motivi reali (o meno) di questa assenza e/o ritardo.

Inoltre, un dato sociale da non sottovalutare, riguarda il fatto che molti giovani non conoscono i codici di comportamento e non sanno comportarsi in azienda. Per questo motivo, dato che questa inadeguatezza rispetto al contesto lavorativo è facile che coinvolga i giovani più svantaggiati, sarebbe opportuno attivarsi nell'ottica di un pre-apprendistato, così da aumentare le possibilità che si crei un dialogo tra l'apprendista e il futuro datore di lavoro.

**Valorizzare l'apprendistato nel settore pubblico.** L'attenzione del Governo francese all'incremento dell'apprendistato si rivolge anche al settore pubblico. Lo Stato si impegna ad aumentare del 50% gli apprendisti in seno agli uffici pubblici legati alla scuola. Inoltre, il 14 novembre di quest'anno, il primo

ministro ha incaricato Jacky Richard di coordinare la missione che vede come obiettivo quello di sviluppare l'apprendistato anche nel settore pubblico, nella prospettiva di raggiungere i 10.000 contratti di apprendistato.

Il punto è che si associa l'apprendistato ai lavori manuali e, quindi, apparentemente non attinenti alle funzioni richieste in sede di pubblici uffici. In verità così non è perché sono state individuate, in seno ai Comuni e alle altre collettività territoriali, aree di formazione tecnica (meccanici, giardinieri, idraulici, ecc.) che possono aprirsi all'apprendistato e figure legate all'assistenza agli anziani e a servizi per l'infanzia, quali altrettanti ambiti nei quali poter intervenire.

Non solo. Molti dei funzionari statali si stanno avvicinando all'età della pensione, per cui l'apprendistato dei giovani potrebbe rappresentare un valido sistema di staffetta per la trasmissione delle competenze.

Detto questo, convinti che esista un ambito di applicazione per l'apprendistato, anche tra le funzioni pubbliche, rimane un forte disincentivo al fatto che questo si sviluppi in questo settore, perché non essendo prevista la tassa per l'apprendistato, l'eventuale formazione rimarrebbe tutta a carico dell'ente. Questo spiega come mai, in questo settore, vengano privilegiate altre forme contrattuali, come ad esempio, gli *emploi d'avenir*, o i Pacte, che sono contratti che vengono utilizzati per i giovani senza qualifica.

Il tutto farebbe sperare in un futuro intervento che tenga conto anche di questo aspetto, al fine di migliorare i numeri dell'apprendistato anche in un settore come quello pubblico.

La Francia, dunque, punta dritto all'apprendistato con orizzonte 2017: ad oggi, non mancano le analisi, da parte delle autorità pubbliche francese, su questa misura, alla quale si associa la speranza per molti giovani di trovare un impiego stabile, una volta intessuti di quelle competenze teoriche e pratiche che solo l'alternanza di formazione teorica e esperienza lavorativa può dare. La consapevolezza delle potenzialità dell'apprendistato, tuttavia, non si accompagna ancora ad una reale identificazione dei limiti della sua regolazione in Francia, limiti che emergerebbero, forse, guardando di più alla sua *governance* ed all'approccio culturale che ne ha segnato il passo.

## La rivoluzione invisibile

di Simone Caroli

**Non è sempre facile accorgersi delle rivoluzioni.** Quando i mutamenti epocali e le riforme a tamburo battente diventano la quotidianità, i piccoli mutamenti sfuggono, passano quasi inosservati.

Cosa succede, allora, se su mille imprese manifatturiere italiane, da un anno all'altro, nascono due **brevetti** in più? Cosa succede se, contemporaneamente, nello stesso campione statistico il numero degli **apprendisti** aumenta di 0,3 punti percentuali?

Assolutamente niente. Le industrie italiane sono mediamente troppo piccole per destare scalpore, persino quando creano **innovazione** e, ancora meno, quando spostano i tassi di occupazione dello “**zero virgola**”, di fronte ai milioni di senza lavoro o di posti a rischio. Eppure non tutti la pensano così. Non è della stessa idea, ad esempio, **Salvatore Rossi**, Direttore Generale della **Banca d'Italia**, che nel corso delle celebrazioni per il cinquantenario della Fondazione Luigi Einaudi ha citato proprio questi dati per la sua disanima sull'innovazione nelle imprese italiane. Dati che, non a caso, vengono da un paper del Servizio Studi della Banca d'Italia stessa, [\*L'apprendistato e l'attività innovativa\*](#), ad opera di **Eliana Viviano**.

La ricercatrice ha svolto un preciso lavoro di revisione statistica sulla portata innovativa dell'apprendistato, lavoro che il Direttore inserisce nella cornice di un discorso più generale sull'aridità dell'attività brevettuale del nostro sistema produttivo, **sbiadita eredità** di un passato luminoso.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43\*](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 2 dicembre 2014.

Quello che stupisce, però, non è tanto il risultato, quanto il **filo logico** ed il contesto in cui si esprime.

**Non è nelle statistiche che ci si aspetta di trovare un panegirico sull'apprendistato.** Gli studiosi dell'arte lo indicano come il momento della vita in cui l'artista tardo medievale italiano si formava nelle botteghe del maestro per poi diventare Giotto, **Leonardo**, Tiziano, ed e avere allievi a sua volta. Gli storici concordano: il **Rinascimento** artistico, ma anche economico, politico e culturale del nostro paese è giunto da menti e mani formate sul posto di lavoro. La dottrina pedagogica, poi, non manca mai di ricordare che l'assorbimento di **nozioni** come momento formativo è una concezione "moderna" di **educazione** e che, tradizionalmente, è sempre stato il circolo virtuoso "**imparare facendo, fare imparando**" la fonte di istruzione principale per i giovani volenterosi.

Sembrerebbe che, in altre parole, il modello della "età dell'oro" dei **Comuni** o quello più inimitabile della **Germania** del miracolo anti-crisi siano replicabili anche dal nostro **apprendistato**, per quanto sempre migliorabile e non privo di difetti. Viviano, nel saggio per il Servizio Studi della Banca d'Italia, prende a modello l'apprendistato della legge Biagi che, pur con differenze non secondarie, grosso modo può considerarsi "reincarnato" nel moderno apprendistato del Testo Unico del 2011.

Sfruttando la **tardiva attuazione** dello schema normativo da parte di alcune regioni e della contrattazione collettiva di alcuni settori merceologici, l'autrice giunge a valutare qual è stato l'impatto dato dalla possibilità di assumere apprendisti sugli andamenti occupazionali e sull'attività innovativa delle imprese manifatturiere, negli anni tra il 2003 ed il 2009.

L'intuizione viene da un ragionamento sottile: **inserire in azienda personale giovane** (perché solo i giovani possono essere assunti con questo tipo di contratto), mediamente più **formato**, con un contratto che unisce costi ridottissimi ad una **durata consistente** ma – di fatto – a tempo non indeterminato, cosa comporta in termini di **capitale umano**? E questo, cosa comporta in termini di **innovazione**?

Ecco i risultati di cui si parlava prima...

Continua a leggere l'articolo su [Nòva](#)

## **Governo che viene, apprendistato che trovi ma l'apprendista ha smesso di apprendere già nel Sessantotto**

di Elisabetta Favale

**Ogni volta che arriva un nuovo Governo ecco che torna in auge l'apprendistato** e i giornali si riempiono dei soliti annunci... un po' come quando si sente dire; "l'Italia potrebbe vivere solo di turismo" e cose così, ma per me, sentire e risentire che l'apprendistato salverà i giovani dalla disoccupazione e le aziende da alti costi del personale è motivo di malessere! La storia dovrebbe insegnare no?

L'istituto dell'apprendistato è nato nell'ambito delle Corporazioni medievali, maestro e allievo vivevano in comunione di vita di modo che l'allievo potesse imparare l'arte o il mestiere conseguendo una qualificazione professionale, nessun stipendio gli veniva corrisposto durante l'apprendimento ma **un trasferimento di know-how in grado di assicurargli un futuro professionale.**

L'attitudine formativa ha continuato ad essere alla base del contratto di apprendistato nelle successive e molteplici rivisitazioni legislative che lo hanno interessato, sta di fatto però che secondo il mio parere (che non conta praticamente nulla) rimane uno degli istituti più fallimentari della storia giuslavorista e il cavallo di battaglia di numerosissimi governi e riforme del mercato del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43.](#)

È fatto risaputo! Con l'evolversi della società e l'alternarsi dell'organizzazione taylorista e fordista all'industria tecnologica, l'apprendistato ha conosciuto un netto periodo di crisi in quanto la maggior parte delle mansioni sono risultate per diverso tempo troppo elementari e per altrettanto tempo troppo complicate.

Dopo il Medioevo quindi... nell'epoca moderna ecco un R.D. 21 settembre 1938 n. 1906 (ed RD sta per Regio Decreto!), Legge 19 gennaio 1955 n. 25, era il risultato della esigenza di adeguare ai tempi il precetto costituzionale contenuto nell'art. 35 Cost. (La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori) A guardar bene, **i consistenti incentivi economici e normativi per le imprese furono la causa del forte abuso dell'istituto già negli anni Cinquanta e Sessanta, che richiese, soprattutto per la mancanza nella legge di strumenti adatti ad evitare un uso distorto, un nuovo intervento correttivo e limitativo del legislatore nel 1968.**

Dopo questo intervento ci fu un forte calo dell'applicazione del contratto, oramai le aziende lo vedevano come una assunzione agevolata in grado di far risparmiare tasse e l'imposizione della formazione anche esterna all'azienda divenne un deterrente, quindi **l'apprendista ha smesso di apprendere già alla fine degli anni Sessanta.**

Siamo a metà degli anni Ottanta, è passato tanto tempo e il legislatore, sulla spinta politica torna alla carica: **legge 28 febbraio 1987, n. 56, un flop, che vide un nuovo tentativo solo 10 anni dopo legge 24 giugno 1997, n. 196 (il famoso Pacchetto Treu).**

Io sono figlia professionale del pacchetto Treu e, avendo lavorato nel mondo dell'interinale, alla fine degli anni Novanta è stato la mia Bibbia.

La novità più significativa (?) era indubbiamente (?) la subordinazione della possibilità di fruire delle previste agevolazioni contributive da parte del datore di lavoro alla condizione che gli apprendisti partecipassero ad iniziative di formazione esterne all'azienda... e la norma non ebbe gli effetti sperati. La "collaborazione" dell'ente amministrativo pubblico che doveva supportare l'offerta formativa fu decisamente scarsa invece il datore di lavoro italiano, percepiva l'obbligo formativo come una mera imposizione...

**“Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”, dell'ottobre del 2001, ci risiamo.** Ancora due anni ed ecco il d.lgs. n. 276/2003 (c.d. Riforma Biagi), di attuazione della legge delega n. 30/2003, mediante il quale il legislatore del

2003, agli artt. 47 ss., operava un'ampia rimodulazione della materia dell'apprendistato, visto quale unico strumento di formazione vera e propria per il mercato del lavoro! La formazione perduta.

**Ma questa nuova legge dovette fare i conti con la riforma costituzionale del 2001** che assegnava la potestà legislativa esclusiva alle Regioni della materia della formazione professionale. E così questa rappresentò una delle cause del fallimento della nuova disciplina.

**D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (c.d. Testo Unico dell'apprendistato)**, sono passati altri otto anni dalla Riforma Biagi. A questo punto abbiamo un contratto a causa mista, per la ragione che in esso si realizza non uno scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione, ma uno scambio tra lavoro da una parte e retribuzione e formazione dall'altra, l'effetto principale dell'inserimento della formazione nella causa del contratto si produce sotto il profilo delle conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo formativo. Niente formazione? Il contratto si trasforma a tempo indeterminato.

**Passa un solo anno stavolta e... legge 18 giugno 2012, n. 92 (c.d. Riforma Fornero)**, nessuna sanzione per il contratto di apprendistato se il datore di lavoro non effettua nel primo anno la formazione prevista dal piano individuale... ops! Si ricomincia, ecco che **viene legittimata la NON formazione**.

**E l'anno dopo, Decreto legge 28 giugno 2013, n. 76.**

Insomma, l'apprendimento individuale doveva essere la forma specifica che assume il diritto individuale al benessere e alla sicurezza nell'economia post fordista, il diritto all'insegnamento, alla formazione, all'istruzione e all'educazione, quel diritto, pallidamente riflesso in tanti programmi elettorali, cui siamo soliti riferirci usando la pomposa espressione "apprendimento permanente". Le aspettative rispetto al contratto dell'apprendistato erano da subito chiare: "sfruttare pienamente le valenze formative del lavoro e il potenziamento della consapevolezza e della stima di sé che si accompagnano al positivo svolgimento di compiti lavorativi", eppure è la forma contrattuale meno usata!

**E oggi? Se l'idea era rendere questa forma contrattuale ancora più inutile penso che l'obiettivo sia stato raggiunto.** L'obbligo formativo rimane solo per la formazione interna all'azienda lasciando invece alla discrezionalità del

datore di lavoro ulteriori percorsi formativi “esterni”, siamo pronti a scommettere che qualora qualcuno decidesse di assumere apprendisti non si prenderà l’onere di formarli e di assumerli successivamente a tempo indeterminato...

Conseguenze: un futuro mercato del lavoro fatto di giovani con competenze poco spendibili e difficilmente riciclabili perché legate alla specificità delle aziende in cui sono stati loro malgrado “parcheggiati”.



4.

**BILATERALITÀ, BILATERALISMO  
E PARTECIPAZIONE**



## **Fondi di solidarietà bilaterali: l'impianto normativo dopo la legge di stabilità 2014**

di Marco Menegotto

Con un emendamento alla Legge di Stabilità 2014 presentato alla Camera – V Commissione Bilancio –, si sono introdotte alcune modifiche all'impianto delineato dalla riforma Fornero per la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali.

**Innanzitutto si è definitivamente soppresso il termine** – fissato da ultimo con il dl n. 76/2013 al 31 ottobre 2013 – **per la costituzione di nuovi fondi o l'adeguamento di quelli già esistenti**. In questo modo si è resa più libera l'attività delle parti sociali, che – con l'apposizione di un termine –, si erano viste sottrarre quell'autonomia sindacale che è garantita per espressa previsione costituzionale.

D'altra parte è fatta salva la previsione **dell'obbligatorietà della costituzione di fondi residuali** (art. 3, comma 19 l. n. 92/2012), a decorrere dal 1° gennaio 2014, nei settori in cui le parti sociali siano rimaste inerti.

**Questa disciplina subisce ora una integrazione significativa, con l'aggiunta – in legge di stabilità – dei commi 19-bis e ter.**

La prima novella statuisce che qualora le parti sociali stipulino accordi per l'istituzione di fondi in **settori già coperti dal fondo residuale, i datori di lavoro non sono più soggetti alla disciplina del fondo residuale**; ciò significa che la contribuzione sarà convogliata al nuovo fondo costituito, salvo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3.](#)

casi specifici in cui siano già state deliberate le prestazioni di sostegno al reddito.

**Il comma 19-ter** invece si concretizza in una condivisibile previsione per cui si **sospende l'obbligo di contribuzione al fondo residuale** se al «1° gennaio 2014 risultino essere in atto procedure finalizzate alla costituzione di fondi di solidarietà bilaterali di cui al comma 4». Pare così volontà del legislatore incentivare le parti sociali a costituire detti fondi. La spinta però ha un limite (31 marzo 2014), allo scadere del quale viene comunque ripristinata l'operatività del fondo residuale, così da garantire in ogni caso il sostegno al reddito per quei lavoratori che sono impiegati in settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale.

**Rimanendo nell'ambito dei fondi residuali**, riscrivendo parte del comma 20 **si stabilisce che questo dovrà assicurare le stesse prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali per una durata non inferiore** (anziché *non superiore*, come da testo vigente) ad 1/8 delle ore lavorabili.

È bene dare atto di un'ulteriore significativa novella introdotta dal comma 20-*bis*, che **fissa provvisoriamente allo 0,5% l'aliquota contributiva al fondo residuale**, «allo scopo di assicurare l'immediata operatività del fondo» stesso. La norma, se da una parte tende ad assicurare la contribuzione dei datori di lavoro sin dal 1° gennaio, dall'altra genera un'incertezza di fondo in quanto sarà comunque necessario un decreto ministeriale istitutivo che dovrà fissare anche le aliquote contributive nel rispetto dei criteri della riforma Fornero.

Infine è doveroso evidenziare l'**ampliamento della portata** della disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali: sostituendo la lettera *a*, comma 11, art. 3 della legge Fornero, si ammettono tutele integrative rispetto a prestazioni connesse alla perdita del posto di lavoro o a **interventi di integrazione salariale** (in luogo della sola ASpI, come invece prevedeva la l. n. 92/2012).

Sebbene l'architettura delineata dal governo Monti sia stata nuovamente puntellata con apprezzabili disposizioni modificative, abrogative o nuove statuizioni, **è evidente che rimane un limite fisiologico, che non può essere eliminato con la sola soppressione del termine del 31 ottobre 2013.**

**I fondi residuali introdotti all'articolo 3, comma 19** infatti sono previsti **unicamente per quei settori** sì esclusi dalla normativa della integrazione salariale, ma **con riferimento a classi dimensionali che superino i 15 dipendenti**; in questo modo si continua ad escludere una vasta platea di

soggetti, impiegati in piccole aziende, che sono così destinati a non vedersi riconosciute le tutele che invece sono assicurate ai colleghi delle grandi industrie (cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi *Piccole aziende a rischio esclusione* in *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre 2013).

Da una lettura approfondita e complessiva della norma **si può rintracciare un tentativo del legislatore di mantenere salda la spinta verso l'intervento il più ampio possibile delle parti sociali.**

Se da una parte il comma 19-ter stabilisce che, nell'ipotesi di scadenza del termine del 31 marzo 2014 e di inerte attività delle rappresentanze sindacali e datoriali, sia ripristinato l'obbligo contributivo ai fondi residuali, dall'altra il comma precedente ammette il passaggio dal fondo residuale a quello costituito (in un momento successivo) per accordo tra le parti.

Tutto questo sostenuto dalla soppressione dei termini dei commi 4, 14 e 19, operata – come già ricordato – dalla legge di stabilità (art. 1, comma 185).

**Rimane comunque da sottolineare che questo passaggio è possibile solo per imprese che occupino più di 15 dipendenti**, proprio perché condizione necessaria è l'abbandono di un fondo residuale.

Certo è che non si può né obbligare né negare alle parti sociali di stipulare accordi per la realizzazione di fondi c.d. “puri”, cioè estranei all'impianto della riforma Fornero, magari indirizzati anche alle piccole imprese (come è avvenuto nel settore dell'artigianato, v. *Bollettino speciale ADAPT*, 20 novembre 2013, n. 26) che occupano meno di 16 dipendenti.

In questa materia, come in molte altre, resta in ogni caso più incisiva e conveniente l'azione responsabile delle parti sociali che sono le uniche in grado di fondare forti strutture bilaterali capaci di garantire svariate forme di sostegno al reddito per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla base occupazionale delle aziende in cui questi operino.

Da questo punto di vista però non ci si può attendere un penetrante intervento normativo, poiché il legislatore è tenuto al rispetto del principio costituzionale della libertà e autonomia sindacale (art. 39, comma 1, Cost.).

## **Produttività: se la soluzione fosse la partecipazione?**

di Francesco Seghezzi

Nelle scorse settimane il tema del lavoro ha ripreso quota nel dibattito pubblico, questo soprattutto grazie (o a causa) del “caso Electrolux”. Il [Bollettino Speciale ADAPT “Electrolux: la sfida oltre il “ricatto”](#) ha aiutato a ripercorrere le fasi della vicenda, il susseguirsi di notizie e smentite che hanno contribuito a disorientare coloro che non sono esperti nel settore, e per questo non vogliamo in questa sede fare il punto della situazione per vedere a che punto siamo arrivati. Vogliamo invece partire dallo spunto di Electrolux per dare uno sguardo a un tema che si sta rivelando sempre più decisivo nel definire la struttura organizzativa e il paradigma di relazioni industriali di una impresa contemporanea. Stiamo parlando della partecipazione dei lavoratori e al rapporto che essa ha con la “produttività”, termine oggi più che mai al centro del dibattito sul lavoro, sia visto come panacea di tutti i mali del capitalismo moderno che come unico metro di efficienza di un lavoratore, a seconda dei punti di vista.

**È importante, invece, riflettere sul ruolo che la partecipazione ha nel rapporto tra lavoratore e impresa** in un contesto nel quale la partecipazione da istanza dei lavoratori è divenuta esigenza ed obiettivo dell’impresa e delle sue strategie. Infatti, con l’evolversi del lavoro, sempre meno statico e ripetitivo ma più automatizzato e con la richiesta di uno sforzo creativo e ingegnoso del lavoratore in qualunque mansione occupi, è venuto a meno il modello ford-tayloristico di organizzazione dell’impresa e della produzione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8](#), *ADAPTability*/7, e in *Le Aziende InVisibili*, 19 febbraio 2014.

Insieme a questo è stata messa in crisi una visione delle relazioni industriali che sia solo netta contrapposizione, senza possibilità di sintesi, tra padrone e operaio, un paradigma nel quale una piccola vittoria di uno è sempre una grande sconfitta per la controparte.

Se dal punto di vista delle mansioni l'apporto del lavoratore è sempre più importante e in qualche modo funzionale all'imprenditore non solo come forza fisica ma anche intellettuale, è chiaro che un sistema di relazioni industriali siffatto è anacronistico e poco efficace.

**La partecipazione è in primo luogo una forma di democrazia economica,** che attraverso gli strumenti di condivisione da parte dei lavoratori dei processi di accumulazione finanziaria e di governance, consenta lo sviluppo di una reale comunità d'impresa, sempre nel rispetto dei compiti che a ciascuno spettano.

**Allo stesso modo è importante ricordare come in un periodo di crisi economica i modelli partecipativi aumentino la flessibilità finanziaria interna,** consentendo di aumentare la produttività senza diminuire il margine di profitto e senza procedere a tagli sulla forza lavoro.

**Possiamo quindi intuire che un punto chiave per rilanciare la produttività sia costruire un sistema organizzativo e gestionale che favorisca questa convergenza tra interessi dei lavoratori e interessi dell'imprenditore.** La produttività non si aumenta solo con un cambiamento dell'organizzazione del lavoro, con turni più efficienti o con vani tentativi di far sentire il lavoratore parte dell'impresa. Un dipendente che condivide insieme al suo datore di lavoro il rischio d'impresa, scegliendo di affidare all'andamento degli utili dell'azienda parte del suo salario, si sente molto più parte dell'impresa e ha più "interesse" ad esserlo.

**Il [documento](#) presentato dall'Unione degli Industriali di Pordenone** grazie al contributo di Tiziano Treu, Riccardo Illy, Innocenzo Cipolletta e [Maurizio Castro](#) è interessante in quanto consente di cogliere il forte legame tra aumento di produttività, implementazione di strumenti di partecipazione e riduzione del costo del lavoro. L'obiettivo dei redattori della proposta è dimostrare come sia possibile aumentare produttività e diminuire i costi eccessivi per effetto di una riorganizzazione del lavoro incentivata da strumenti di partecipazione che vadano nella direzione di attenuare il conflitto tra le parti. La proposta avanza

per questo strumenti di partecipazione sia nella governance che dal punto di vista azionario.

**Una proposta tenuta in considerazione anche da Marco Mondini**, Direttore delle Relazioni Industriali di Electrolux che, [intervistato da Michele Tiraboschi](#), ha ricordato di aver “riconosciuto la validità del contributo, pubblicamente e per iscritto”. Sempre nella stessa intervista Mondini ribadisce che quella del costo del lavoro è la variabile “che penalizza di più la nostra industria”.

Ma il costo del lavoro non si abbatte solo a colpi di incentivi pubblici, ma un modello diverso di relazioni industriali, che riconduca il modello del conflitto verso quello di un comune interesse nel buon rendimento dell’impresa, ha anche conseguenze economiche.

**Recentemente alcuni studiosi tedeschi hanno mostrato nel saggio [From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany’s Resurgent Economy](#)** come uno dei segreti della grande crescita tedesca degli ultimi anni risieda proprio in un sistema di relazioni industriali più funzionale e che lasci libere le aziende di stipulare accordi diversi a seconda del luogo in cui avviene la produzione.

**Non bisogna quindi aver paura a parlare di produttività, quasi fosse una parolaccia**, o sostenere che essa sia una categoria datata e non più adatta a descrivere e valutare l’andamento dell’azienda contemporanea. Al contrario è quanto mai urgente ridefinire il concetto di produttività e separarlo da una vecchia logica che lo vedeva come uno strumento di controllo dell’imprenditore sul lavoratore. Nel paradigma della partecipazione una maggiore produttività è un punto di interesse comune a tutte le componenti dell’impresa, più essa aumenta e più tutti ne beneficeranno.

Non proponiamo certo un sistema utopico di rapporti idilliaci tra capitale e lavoro, ed è chiaro che una dimensione di contrapposizione tra le parti è inevitabile e probabilmente lo sarà sempre. La differenza è che questo scontro può essere un muro contro muro o, al contrario una dialettica (anche dura) che non separa il bene del lavoratore dal bene dell’impresa. Una dialettica di questo tipo ha una costante tensione verso una sintesi che porta vantaggi a tutti.



Perché questo avvenga serve uno sforzo da parte di azienda e sindacato per una vera modernizzazione culturale prima che organizzativa.

In un blog come questo, che affronta le nuove sfide che l'evoluzione tecnologica e del mercato del lavoro lancia al mondo, il tema sopra affrontato è, seppur all'apparenza lontano, invece molto importante. Il mondo del web e il mercato che esso crea è uno degli esempi principali della centralità e dei frutti che un modello partecipativo comporta e offre a tutti. E se fosse proprio la buona pratica "virtuale" uno sprone al cambiamento del modello "reale"?

## **Regole interconfederali per il rilancio della bilateralità del terziario**

di Michele Tiraboschi

**In attesa del nuovo Governo e del Jobs Act il sistema italiano di relazioni industriali mostra una rinnovata vitalità.** Dopo il Testo Unico sulla rappresentanza dello scorso 10 gennaio per il sistema Confindustria, Cgil-Cisl-Uil hanno firmato con Confcommercio **un innovativo accordo interconfederale sulla governance della bilateralità nel settore del terziario**, della distribuzione e dei servizi.

**Grazie anche alle norme promozionali contenute nella legge Biagi**, che definiva la bilateralità come il sistema privilegiato di regolazione del mercato del lavoro, **si è assistito nel corso dell'ultimo decennio a un progressivo ampliamento dei compiti assegnati agli enti bilaterali** e, con esso, a una proliferazione non sempre razionale di fondi e mini enti. Le parti firmatarie esprimono un giudizio positivo su queste logiche sussidiarie di welfare negoziale e pur tuttavia prendono atto di alcuni evidenti criticità sia in termini di trasparenza nella gestione delle risorse sia in termini di efficienza e coerenza rispetto agli obiettivi statutarie e alle attese di lavoratori e imprese. Ciò anche in considerazione del fatto che la bilateralità esprime valore aggiunto solo là dove non dia luogo a confronti negoziali e dinamiche conflittuali che competono ad altri sedi.

**In questa prospettiva Confcommercio e Cgil-Cisl-Uil hanno convenuto alcune linee di indirizzo che**, in chiave partecipativa, **potrebbero**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2014, con il titolo *Commercio e servizi: disciplina rigida per la bilateralità*.

**rappresentare una vera e propria svolta** per la qualità del funzionamento del sistema di relazioni industriali per il settore del terziario.

Al fine di contenere la proliferazione di enti e fondi, l'accordo individua nella contrattazione nazionale di settore la fonte costitutiva della bilateralità con esclusione, pertanto, di accordi di secondo livello. **Viene dunque meno l'idea che ogni contratto collettivo debba produrre un ente bilaterale** e questo anche in ragione delle necessarie masse critiche indispensabili alla sostenibilità nel lungo periodo di forme negoziali di welfare che, almeno per il settore del terziario, richiedono indubbiamente maggiore semplificazione, omogeneità e centralizzazione. Perentorio e inequivocabile è poi l'impegno, richiesto da Confcommercio e responsabilmente recepito anche dalle organizzazioni sindacali, a realizzare una netta separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, mediante la costituzione di un apposito comitato in capo ai soci costituenti, e l'ordinaria gestione degli enti e dei fondi. Conseguentemente, la carica di legale rappresentante dei soci costituenti diventa incompatibile con la presenza negli organi di gestione. Altrettanto importanti sono poi gli impegni alla trasparenza dei bilanci e alla qualificazione delle professionalità e delle competenze degli operatori degli enti e dei fondi. Un impegno imprescindibile per dare corpo e attuazione alle tante affermazioni di principio contenute nella contrattazione collettiva e nelle numerose norme promozionali.

**Le parti firmatarie hanno dunque scelto di scommettere nuovamente sul metodo della bilateralità come elemento d'innovazione di un sistema di relazioni di lavoro bloccato** e da troppo tempo incapace di offrire risposte concrete alle imprese e ai lavoratori. La scelta non era scontata, a fronte di una crescente insofferenza di operatori e imprese, e pur tuttavia pare lungimirante e di prospettiva. Il declino della grande impresa industriale a favore del terziario e della piccola impresa, il carattere sempre più molecolare dei sistemi produttivi locali, i continui processi di innovazione tecnologica, il radicamento di rapporti di lavoro non standard, il crollo del sistema economico-finanziario hanno in effetti reso evidente l'esposizione di tutte le realtà produttive al rischio delle nuove crisi globali e delle riduzioni occupazionali e, quindi, la necessità di un ripensamento delle politiche di welfare, che tengano conto della scarsità delle risorse pubbliche disponibili favorendo un maggiore coinvolgimento dei corpi intermedi. **Alternative credibili alla sussidiarietà non esistono e per questo la bilateralità, per essere mantenuta e finanziata da lavoratori e imprese, deve tornare a dare buona prova di sé.**



5.

**CAPITALE UMANO  
E EMPLOYABILITY**



## **Quello che gli studenti chiedono alla Università: una finestra sulla realtà**

di Elena Zini

**Una finestra sul mondo reale. Questo è quello che noi studenti chiediamo all'Università e ai nostri professori. Perché non poter vedere quello che studiamo sui libri?** Possibile che uno studente di Economia possa laurearsi senza aver mai visto una azienda nel pieno della vitalità del suo processo produttivo?

Occasioni di questo tipo sono ancora poche, anche in Università ben strutturate come la mia. **Ed è un vero peccato perché poi anche solo una visita aziendale può aprirci un mondo nuovo, darci forza e stimolarci negli studi e forse anche aiutarci a capire veramente quello che vogliamo fare dopo l'Università.**

**È questo quello mi porto dentro dopo la visita con alcuni dei miei colleghi del corso di diritto del lavoro presso il nuovo stabilimento di produzione di Esselunga a Parma.** Il nostro ingresso in azienda è avvenuto in mattinata. Abbiamo visionato gli uffici e fatto conoscenza con il personale, molto attento e disponibile nei nostri confronti. Dopo un iniziale *welcome coffe* si è svolta la vera e propria visita agli impianti dello stabilimento.

Il Direttore della funzione produzione ci ha illustrato in modo meticoloso ogni fase del processo produttivo che vedevamo svolgersi davanti i nostri occhi. **Siamo rimasti tutti stupiti dal vedere una produzione così efficacemente organizzata e tecnologicamente avanzata.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), *Lezioni di Employability/16*.

È stata una vera e propria emozione poter vedere con i nostri occhi i processi produttivi tanto studiati in discipline che fanno parte del nostro corso di laurea. **Quando uno studente si trova a studiare sui libri è forse, spesso, troppo orientato a recepire solamente le nozioni e i contenuti propri del testo, senza soffermarsi e chiedersi magari “come avviene nella realtà questo processo produttivo?”.** O “in che modo, i più semplici prodotti, come il pane, che troviamo quotidianamente in tavola, arrivano fin qui?”. L’opportunità della visita allo stabilimento di Parma ci ha dato molte di queste risposte.

Dopo la visita ai reparti produttivi, abbiamo avuto un incontro con i dipendenti degli uffici direttivi; qui sono stati discussi approfonditamente le prerogative della gestione aziendale. Abbiamo ascoltato il personale direttivo, che ci ha delineato come avviene la gestione dell’impresa, quali sono le funzioni aziendali e le principali problematiche che sussistono nei processi aziendali.

**È stato molto utile e formativo poter discutere con persone altamente qualificate dal punto di vista professionale. Ho trovato oltremodo sorprendente poter calarmi in una situazione che riguardava tematiche strettamente connesse ai nostri studi economici. Sentir parlare direttamente di “gestione strategica”, “funzioni aziendali” e in particolar modo dell’approfondimento legato ai sistemi di gestione del personale, hanno concretizzato tante lezioni svolte in classe.**

**Il contatto anche solo con una realtà aziendale ha permesso, a noi studenti, di misurarci con il nostro futuro** e cioè quei luoghi di lavoro dove dovremo applicare le tante nozioni imparate sui banchi dell’università.

Nel corso della giornata si è creato un clima molto costruttivo tra noi studenti e il personale della azienda: nella sala riunioni degli uffici sembrava quasi di essere in qualche modo tutti “colleghi di lavoro” e di parlare di aspetti aziendali, compresi da ciascuno di noi.

È stata una valida occasione per vedere applicate le politiche di gestione del personale, in particolar modo quando **sono stati affrontati i temi dell’organizzazione del lavoro.**

In questo semestre abbiamo affrontato in classe, durante il corso di Diritto del lavoro, tanti aspetti che il professore cercava di contestualizzare nella realtà tramite esempi di qualcosa che però ancora non conoscevamo. Questi casi di studio li abbiamo poi sentiti raccontare direttamente dal Direttore del personale, ed è stato molto soddisfacente per noi ragazzi poter vedere, capire e constatare tutto ciò che abbiamo appreso in materia. **È stata così, nel**



**complesso, una vera integrazione tra teoria e pratica che ci ha consentito di allargare l'orizzonte e il nostro senso critico.**

Abbiamo concluso la nostra visita con un assaggio dei prodotti forniti direttamente dallo stabilimento produttivo. È stata un'occasione ulteriore per stare a contatto con il personale e intuire come ci si rapporta all'interno di un gruppo di lavoro.

**L'esperienza è stata l'applicazione di casi, nozioni, libri che noi studenti avevamo prima soltanto studiato e mai visto concretamente.** Inoltre ha rappresentato la possibilità per poter affacciarsi ad un vero e proprio ambiente di lavoro, spaziando dagli uffici direzionali alle linee di produzione. Si è trattato quasi, metaforicamente parlando, di un assaggio della vita vera che potrebbe sperimentare ognuno di noi ragazzi del corso, una volta terminato il percorso di studi.

**Ci è stato dato, infine, un prezioso insegnamento: quello di seguire le nostre passioni. È un ottimo consiglio che forse, troppo spesso, oggi si perde di vista; invece è proprio la chiave che ci permette di realizzare ciò a cui aspiriamo.** La visita che abbiamo svolto è stata un prezioso incentivo, per continuare ad impegnarci nella speranza di ottenere, un domani, un posto di lavoro appassionante e motivante come quello che abbiamo avuto l'opportunità di vedere.

# **Buoni comportamenti che creano una buona prassi: una Università nuova è possibile**

di Marcello Puorro

**Alto tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile. Tra le ragioni, come si legge del rapporto McKinsey Italia, l'ancora troppo sporadico e poco riuscito dialogo tra scuola e lavoro, il mancato incontro tra i fabbisogni delle imprese e le competenze dei giovani in cerca di lavoro.**

I soggetti coinvolti – studenti, università, aziende – sono pertanto i cardini intorno ai quali può costruirsi un nuovo paradigma di occupabilità, di cambiamento e di ripresa.

**Gli studenti, noi, i protagonisti principali del triangolo. Siamo tutti qui, sui banchi delle nostre facoltà, ad ascoltare lezioni convinti di ricevere, in cambio di presenza, le chiavi del nostro futuro.** Abbiamo in mente, tutti, solo un obiettivo: superare gli esami, diventare Dottori, diventare qualcuno. Di “essere” grandi, “essere” capaci, “essere” competenti, non sembra interessarci. **Davanti a noi l'università, strutturata per dare insegnamenti e nozioni, maestosa, a cui dare del Lei.**

Infine, **le aziende**, costrette a districarsi tra i cavilli burocratici e insoluti, ad affrontare un ricambio generazionale e tecnologico che non sempre le vede pronte, **avvezze a linguaggi e bisogni così distanti dai manuali accademici di economia.**

Come aiutare il dialogo tra noi tre, tra ogni singolo studente, la sua università e il lavoro?

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5](#), *Lezioni di Employability/17*.

**La risposta non esiste ma ci sono almeno tre comportamenti, che insieme possono fare una buona pratica.**

**Noi giovani possiamo recuperare dai nostri genitori valori importanti quali l'umiltà, lo spirito di sacrificio, il senso del dovere e la voglia di fare. Questo significa che ogni lavoro merita rispetto e attenzione.** Che ogni lavoro può essere svolto con professionalità e a diversi livelli. Che il successo e la riuscita non è dipesa dal tipo di lavoro ma dal metodo, dalla dedizione e dalla passione con cui si svolge. Che non esistono scuole, lavori, persone di serie A e di serie B. **Esistono piuttosto, nelle imprese italiane e in quasi tutte le nostre famiglie, storie personali da cui imparare che crescere è forse il miglior modo per arrivare alla vetta.**

**Le aziende, i nostri interlocutori, cercano ma non trovano figure adeguate alle posizioni vacanti, lamentando disallineamento tra competenze richieste e competenze reperite.** Le imprese desiderano conoscere di persona i laureandi per ascoltarli e condividere con loro obiettivi e percorsi, cioè opportunità di lavoro per noi giovani e opportunità di crescita e innovazione per loro. **Le aziende potrebbero aprirsi davvero alla scuola, ospitando i giovani, facendo visitare loro le proprie strutture, praticando con loro la lingua delle competenze condivise.**

**L'università, infine, può e deve cambiare,** iniziando a collaborare in modo stretto con le aziende, attraverso un "Career Office" che non sia solo un centro di raccolta cv, ma che svolga attività di *matching* vero e proprio. Questo può avvenire solo se l'università conosce i propri studenti e li affianca nel loro progetto di crescita professionale. I professori in questo senso svolgono un ruolo fondamentale, infatti sono loro che hanno il contatto diretto con i laureandi, diventando così dei punti di riferimento.

**L'incontro di competenze di cui parliamo è innanzitutto un incontro di persone, di storie e di talenti. Per orientare questo *matching* ci vuole conoscenza, valore e apprezzamento.**

Le aziende avrebbero così l'opportunità di coltivare i propri futuri *employees* a distanza monitorando la crescita e lo sviluppo accademico di quest'ultimi. Inoltre potrebbe indirizzare l'università in scelte formative differenti in base alle esigenze riscontrate sul mercato.

Per gli studenti i vantaggi sarebbe innumerevoli e forse, finalmente, si potrebbe parlare di ripresa dell'occupazione giovanile.

**La buona prassi raccontata, per una felice coincidenza di circostanze favorevoli – alcune imprese disponibili al dialogo, un insegnamento come il diritto del lavoro propenso a valorizzare competenze e formazione delle persone – si è pienamente realizzata. #DirLav2013, l'hashtag che abbiamo scelto per affacciarsi al mondo, è per noi la prova che una nuova università è possibile.**

## **Vi racconto la mia versione dell'alternanza**

di Sonila Daja

**Tutti i giorni qualcuno, in televisione o sui giornali, attribuisce a noi giovani un aggettivo con connotazione negativa. Ogni giorno si parla di noi di noi e del nostro futuro, senza che nessuno si sia soffermato a guardare i nostri occhi per capire la rabbia che proviamo, le inquietudini nascoste, le paure che continuano a superare le speranze.** Quelle speranze che avevamo quando credevamo di diventare “grandi” varcando il cancello universitario, assumendo così le responsabilità di non fallire, di non deludere noi stessi e le nostre famiglie.

**Al giorno d'oggi l'università è un “lusso” non per tutti.** Qualcuno di noi ha vissuto scene da film, a tavola con i propri genitori che con le lacrime agli occhi provano a spiegare l'impossibilità di quel “lusso”, perché prima ci sono le spese, la rata del mutuo, l'indispensabile.

**Così che si spezzano i sogni di tanti ragazzi e inizia quel circolo vizioso dell'invio di Curriculum Vitae senza ricevere mai una risposta.** A volte invece c'è chi non molla, decide di mantenersi agli studi e continua a credere in quel sogno di diventare “qualcuno” e a convincersi che un giorno ce la farà...

**Con tanto di fortuna, la giornata di chi non molla inizia alle 5:30. Suona la sveglia e sai che il lavoro ti aspetta.** C'è chi crede ancora nei giovani, quell'imprenditore che ti guarda negli occhi e vede in te la voglia di farcela, la tua fiducia nel futuro e decide di non spezzare quei sogni. Per quello ti ha

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6](#), *Lezioni di Employability/18*.

assunto nella sua impresa facendoti fare un part-time in fabbrica e per lo più cercando di venire incontro alle tue esigenze universitarie.

**Ti guardi intorno e sai di essere fortunata perché dall'estate del 2010 e per tutte le estati successive fino alla maturità, qualcuno ha deciso di investire in te,** di credere in te dandoti un'occasione di lavoro nonostante l'università potrebbe essere un problema in termini organizzativi nei suoi processi produttivi.

Quel capo che ogni dipendente vorrebbe, che ti ascolta e ti capisce, ti sostiene e si informa su come vanno i tuoi esami, ti dice di tenere duro e ti parla della realtà imprenditoriale in Italia.

**Davanti a lui ci sono io, che ascolto e lo osservo attentamente, pensando dentro di me che è una "fortuna" vivere questa realtà. Nonostante la fatica e la crisi, riesco a vedere l'opportunità che mi è stata offerta.** Molti miei colleghi universitari, più fortunati in apparenza, non vivono questa energia e non si sentono i veri protagonisti del tempo in cui vivono.

La politica del lavoro, i sindacati, l'Italia che diventa sempre meno competitiva, le belle parole di chi attraverso televisione, radio, giornali, illustra soluzioni teoriche non seguite da fatti.

**L'unica soluzione che gira nella testa di noi giovani è di scappare via con il titolo della laurea in mano, andando a cercare quel futuro, quell'occasione per mostrare le conoscenze che però sembrano non bastare più. Il mercato richiede competenze che si acquisiscono sul campo.**

Allora ci chiediamo perché le aziende non cercano di avvicinarsi a noi, perché non ci fanno entrare nella loro dura realtà per renderci veramente conto di quanto per loro sia difficile questo mercato?

**I giovani hanno bisogno di toccare con mano la realtà, di vederla con gli occhi: "prima di parlare occorre capire e i libri non bastano, ascoltare le persone, tutte, aiuta a stare con i piedi per terra",** riecheggiano in me le parole del mio professore di Diritto del lavoro.

Forse le imprese non hanno capito quanto per noi sia importante il dialogo impresa-università, a noi serve qualcuno che inizi a credere in noi dandoci un'occasione. **Siamo stanchi delle etichette, dei marchi. Dietro ognuno di noi c'è una storia di vita, di voglia, di futuro, di sogni e di speranze. È**

**facile fare di tutta l'erba un fascio, ma in questo modo perderemmo i racconti di molti giovani che, per permettersi il lusso dell'università, iniziano la giornata alle 5:30 per arrivare alle 23:00 stremati, addormentandosi su un libro.** Questo perché molti di noi hanno fame di realizzarsi e determinazione.

**Energie che non ci fermano di fronte a niente, spirito di cui nemmeno le congiunture economiche negative possono privarci.**

Se riuscissimo ad avere l'appoggio delle imprese, di chi è stato giovane qualche anno fa e sa cosa significa, forse sarebbe più "semplice" farci sentire, perché avremmo più voce insieme e costruiremmo un futuro migliore.

## **Racconti da Madrid. Cosa rimane di un Erasmus, tra sfide e competenze**

di Matteo Monetti

**Come in ogni avventura che segna profondamente lo spirito di una persona, il termine di un periodo all'estero in Erasmus induce a riflettere su quanto si è vissuto**, su quali siano stati gli errori, quali le cose da non dimenticare e conservare con cura, quali gli insegnamenti da portare sempre con sé. È il tempo dei bilanci, si direbbe.

Sebbene non sia facile descrivere né tantomeno trasmettere quanto rimane dentro ciascuno di noi al termine di un percorso di studio e di vita, forse è un esercizio utile da compiere. Per conoscere meglio la ragione e il senso dei propri percorsi individuali. E per cercare di donare, almeno in parte, quello che si ritiene aver ricevuto.

**I giovani che hanno la fortuna di vivere un'esperienza del genere, possono ricavare vantaggi concreti sia sul piano umano che su quello lavorativo.**

Questi sono frutto del continuo e costante apprendimento che avviene durante i mesi e della capacità di trasformare ciò che si è appreso in competenze e abilità.

Pertanto si può parlare di *Erasmus skills*, ossia le abilità sviluppate nel corso dei vari programmi di mobilità internazionale, caratterizzate per essere talmente particolari ed eterogenee tra loro, da risultare uniche e difficilmente assimilabili in altri contesti contemporaneamente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7](#), *Lezioni di Employability/19*.



**La possibilità di sviluppare nello stesso momento tante abilità e la profonda crescita umana, sono le caratteristiche che più qualificano il progetto Erasmus rendendolo così affascinante, così speciale.**

**A livello personale è un'esperienza impegnativa**, che richiede una buona dose di volontà, innanzitutto perché pone davanti ostacoli da affrontare e risolvere.

Come giovani, a torto o a ragione, sempre più spesso veniamo considerati “mammoni”, o “fannulloni”.

A dispetto di queste etichette, i ragazzi impegnati in un'esperienza all'estero si ritrovano immersi in realtà completamente differenti, lontano dalle comodità di casa, dalle abitudini comuni e soli a gestire situazioni nuove e imprevedute.

**La sensazione di protezione data dalla vicinanza della famiglia e gli alibi che essa concede vengono meno** e ci si trova costretti a scelte ben precise ed azioni concrete davanti alle difficoltà quotidiane.

A livello di apprendimento, ogni situazione, più o meno critica, conduce a prendere decisioni, sollecitando così lo sviluppo delle competenze di *problem solving*.

Tali capacità possono poi essere facilmente assunte come modalità standard di pensiero così da utilizzarle in ogni campo della propria vita, compreso quello lavorativo.

**E come nel contesto lavorativo, in Erasmus ci si confronta con nuove realtà. Nuove culture. Nuovi modi di fare. Nuovi atteggiamenti nei confronti dello studio.**

La risorsa più preziosa, a ben guardare, è la possibilità di un respiro internazionale, il vero dono che una esperienza come questa regala. La conoscenza di tante culture differenti, in termini di arricchimento personale e di prospettiva, oltre a essere impossibile da dimenticare, ti cambia profondamente.

**Ci si libera da tanti preconcetti, si aprono le menti, si allargano pensieri e vedute, si scoprono orizzonti più vasti.** Si diventa parte integrante di un sistema-mondo che ti fa sentire cittadino globale. E in un'epoca in transizione come questa, dove le distanze si riducono e le possibilità di lavorare all'estero si moltiplicano, avere già sperimentato e conosciuto nuove culture, è un valore aggiunto inestimabile.

Inoltre, il beneficio del confronto con altre realtà non termina qua. **Grazie ai progetti di mobilità internazionale si entra in contatto con studenti selezionati ed eccellenze provenienti da ogni parte del mondo**, con i quali interagire costantemente e mettersi alla prova giorno dopo giorno.

**Questa è una delle sfide più stimolanti, in quanto entrano in gioco fattori come l'orgoglio e la motivazione.** Il confronto con studenti internazionali aiuta a porsi obiettivi ambiziosi, dati dalla necessità e voglia di mostrare quello che si è e le proprie capacità, favorendo così un miglioramento costante ed esponenziale. Viene rinforzato il valore dell'apprendimento continuo, elemento unico per il progresso e lo sviluppo personale.

**Oltre alla dimensione individuale, però, viene potenziata anche quella collettiva.**

Infatti il confronto e la conoscenza reciproca favoriscono la collaborazione, qualità ampiamente enfatizzata all'estero.

Questa è favorita anche tramite metodi di studio e verifica incentrati sul lavoro in team, al quale viene assegnato notevole peso nella valutazione globale dell'operato.

Viene valutato sia il lavoro complessivo che quello individuale all'interno del gruppo, disincentivando pratiche come il *free riding*. Allo stesso tempo, la mentalità dei giovani viene formata verso schemi di *pay for performance*, sia individuale che di gruppo, impiegati da molte aziende per incoraggiare la produttività.

Ecco perché il lavoro in team viene considerato fonte di valore da parte dei datori di lavoro. Perché capace di creare sinergie, nuove competenze, migliorare come collettivo. Ciascuno ha un talento, inestimabile. Il totale dei talenti, tuttavia, l'armonia tra essi e il loro mix è maggiore della somma delle singole individualità. L'importanza di questi fattori viene risaltata a livello internazionale ed è sicuramente un'altra competenza che una esperienza come questa regala.

**Non neppure è scontato sottolineare i vantaggi della conoscenza di altre lingue.**

I primi periodi sono certamente difficili e l'adattamento non è facile, specie per chi ha ricevuto solo un insegnamento scolastico, ma anche questa è una sfida stimolante da affrontare.

L'uso quotidiano, l'esercizio costante sono fondamentali per superare timidezze e abituare il pensiero a differenti canali di comunicazione. Per

quanto sia superfluo sottolinearlo, oltre al piano personale di sfida, lo sviluppo delle capacità linguistiche è elemento cruciale in ottica lavorativa, offrendo spesso un quid in più rispetto ad altri candidati, anche per il solo fatto di essersi messi in gioco.

**Ma oltre a conoscere lingue, un'esperienza di questo tipo aiuta a conoscere se stessi**, in quanto si ha l'opportunità di pensare a quali sono i propri punti di forza e quali le debolezze da gestire per poter migliorare.

Mi piace pensare a questo momento, così intimo e personale, come profondamente simile al tempo in cui un giovane decide di affacciarsi al mondo del lavoro.

Questo momento può essere raffigurato dalla stesura del curriculum da parte dei giovani e proprio come nell'esperienza Erasmus, si ha l'opportunità di pensare a quello che si è, a ciò che si sa fare, alle potenzialità da sviluppare.

È introspezione cognitiva, conoscenza interiore, realizzazione.

**Sicuramente, l'aver vissuto in una capitale europea aperta, multietnica e piena di possibilità come Madrid ha favorito le occasioni di apprendimento e la crescita personale.**

L'opportunità di capire se stessi e la realtà esterna, di formarsi a tutto tondo, di ampliare le relazioni, rende l'Erasmus un'esperienza completa e appagante, tanto sul piano umano, quanto in quello educativo prima e lavorativo poi.

**Le abilità e capacità apprese durante questo periodo, le *Erasmus skills*, sono il vero valore aggiunto all'esperienza** proprio per la loro trasversalità e per il loro potenziale, spendibile nella vita e nel lavoro, per ogni occupazione e ogni campo.

Sono la risorsa più importante da conservare per il proprio percorso di vita e di lavoro, quella che, se sfruttata, fornisce a tanti ragazzi la così detta "marcia in più" nell'affrontare le sfide della vita e del lavoro.

In definitiva, quel che rimane dentro è una ricchezza forse complicata da raccontare, forse difficile da realizzare, ma che è un tassello importante per la futura *employability* di un giovane.

# **Cosa spinge i lavoratori ad amare il proprio lavoro? Ferrero: una realtà aziendale basata sulla lealtà**

di Federica Ranucci, Eleonora Viteritti e Elena Zini

In data 12 febbraio 2014 un gruppo di studenti del secondo anno del Dipartimento di Economia “Marco Biagi” ha avuto l’occasione di svolgere una visita aziendale presso lo stabilimento di Alba (TO) della Ferrero.

**L’esperienza è iniziata facendo la conoscenza di un ex studente del nostro Ateneo, dottore magistrale in “Relazioni di Lavoro”, che ci ha raccontato il suo percorso aziendale in Ferrero che ha preso avvio da un tirocinio universitario**, a dimostrazione di quanto siano importanti i rapporti tra università e mondo del lavoro. Il nostro ex collega ha delineato le sue mansioni e il suo ruolo nell’ambito delle risorse umane, introducendo anche i profili generali della storia di Ferrero.

Ferrero è oggi uno dei maggiori player mondiali nel settore dolciario, da sempre la sua prerogativa è stata quella di tenere ben ferme le regole di rispetto della qualità ma muoversi verso idee nuove e nuovi bisogni. È un’evoluzione aziendale eccezionale, partita nel lontano 1942 da una realtà di pasticceria artigianale, per poi diventare pasticceria industriale, stabilimento industriale e infine una multinazionale.

**Il gruppo Ferrero è presente in tutti i cinque continenti, in più di cento Paesi, ha quaranta società operative, venti stabilimenti industriali e oltre 25.000 dipendenti.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7, Lezioni di Employability/20.](#)

Sono cinquanta i prodotti di successo, per realizzarli Ferrero non ha mai importato o imitato know-how, anzi, lo crea e lo esporta nei suoi stabilimenti all'estero. Ogni prodotto non è nato solo dalle conoscenze tecniche, ma anche da una straordinaria capacità di osservare il mondo. Il reparto R&S, preposto alla ricerca e allo sviluppo dei nuovi prodotti, è un instancabile e attento osservatore dei suoi consumatori, dei loro cambiamenti e delle loro esigenze. L'azienda ha sviluppato prodotti che con la qualità e l'innovazione conquistando il mercato sovvertendolo se non addirittura creandolo in ogni parte del mondo.

**Le parole chiave del successo Ferrero sono qualità elevatissima, cura artigianale, freschezza dei prodotti, accurata selezione degli ingredienti, rispetto e considerazione dei consumatori, l'azienda lavora con entusiasmo, forza e creatività.**

L'impresa tutela particolarmente il segreto aziendale in un'ottica di riservatezza volta alla tutela dei suoi prodotti di successo, che noi tutti ricordiamo, apprezziamo e consumiamo fin da piccoli. Noi studenti di economia, abbiamo concretizzato le nozioni apprese in classe riguardo il lancio di nuovi prodotti sul mercato e alla creazione di un elevato capitale reputazionale.

**Durante la visita allo stabilimento abbiamo avuto la possibilità di seguire il percorso guidati da ex dipendenti, ora in pensione, che però mantengono ferma la passione per il lavoro svolto in tanti anni presso Ferrero.** Tutto ciò a dimostrazione che l'azienda offre una realtà lavorativa stimolante e interattiva, in particolar modo si tratta di una multinazionale con radici che affondano nella comunità locale dove è sorta. Gli stessi dipendenti ci hanno raccontato del loro rapporto con il Sig. Ferrero e il management: una relazione molto diretta. Questo elemento rappresenta un forte incentivo alla motivazione dei dipendenti, si sentono parte di una grande famiglia il cui obiettivo è un ambizioso disegno comune.

**Ai nostri occhi è risultato particolarmente interessante come questa realtà aziendale coinvolga l'intera cittadina di Alba, sede dell'headquarter,** i dipendenti stessi ci hanno riferito di avere un familiare o un conoscente impiegato presso Ferrero, infatti su 40.000 abitanti, 5000 fanno parte del personale. L'impresa, per rendere maggiormente efficiente il lavoro svolto dai dipendenti, offre vari servizi tra i quali un nido aziendale e la possibilità di usufruire di un servizio di trasporto per raggiungere lo stabilimento in

corrispondenza dei turni di lavoro. Seguendo questa politica aziendale i lavoratori si mostrano propositivi e motivati nell'ambiente di lavoro.

**Nel 2004 Ferrero ha attuato un progetto per lo sviluppo di una linea di produzione in Camerun, dando così la possibilità anche ai Paesi in via di sviluppo di partecipare alle attività d'impresa,** è una sorta di prova generale di come l'aiuto e la solidarietà possano avere la forma concreta dell'impegno sociale.

**Dal nostro punto di osservazione ci siamo confrontati con una dimensione lavorativa moderna,** frutto del lavoro e dell'impegno di migliaia di persone. Tutto questo ci ha insegnato che **il successo imprenditoriale non è una condizione immutabile, ma una prerogativa dinamica da mantenere.** Grazie a quest'esperienza è maturata in noi la convinzione che esistono sempre nuovi traguardi da raggiungere e sfide da affrontare. Per noi questo significa un rinnovato sforzo nello studio e nella frequenza delle lezioni con l'obiettivo di portare nelle aziende in cui ci auguriamo di trovare lavoro non solo passione e impegno ma anche competenze utili a costruire il futuro.

## Se vuoi fare il concertista... non nascere in Italia!

di Alberto Cammarota

**Due sono le regole fondamentali per chi ha l'intenzione di fare il concertista:**

- cercare fin da subito il miglior insegnante possibile;
- il mondo musicale non tollera ritardi di preparazione.

**Suonare uno strumento** ai massimi livelli **richiede** gli stessi sacrifici di uno sport svolto a livello professionistico: **disciplina**, otto ore al giorno di **studio** – il nostro “allenamento” quotidiano –, **intelligenza** e **dedizione**.

**Ma mentre in Italia, almeno a livello sportivo, possiamo contare su un sistema eccellente, il livello musicale in Italia è indubbiamente agli antipodi.** E la colpa non è dei nostri ragazzi: in questo Paese siamo pieni di giovani di talento.

La prima cosa che un aspirante concertista deve guardarsi bene dal fare in Italia – se non vuol perdere anni preziosi – è iscriversi in Conservatorio. È abbastanza paradossale, in quanto sarebbe come dire a un aspirante medico, ingegnere o avvocato di non iscriversi all'università, anzi, di non andare nemmeno a scuola, se ci tiene ad imparare il suo mestiere. **Il problema, tutto italiano, è che nei Conservatori il livello dell'insegnamento** – a parte rarissime eccezioni – **è ben lontano dall'eccellenza richiesta dal mercato**, a causa anche di un sistema nel quale l'ultimo concorso per cattedre è stato indetto più di vent'anni fa e si deve quindi far riferimento a graduatorie dove il calcolo dei punteggi è tale per cui oggi, nel nostro Paese, i pochissimi concertisti italiani (quasi sempre “fuggiti” in tempo all'estero), si vedono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8](#), *Lezioni di Employability/21*.

spesso sorpassare da musicisti che non hanno un'attività concertistica in quanto loro stessi cattivi strumentisti, ma che hanno accumulato un punteggio didattico maggiore facendo supplenze.

**E sì che gli esempi virtuosi dalla vicina Europa non mancano:** nelle Hochschule tedesche, per esempio, quando viene indetto un concorso per insegnare, l'aspirante docente anche se è un concertista di chiara fama, è chiamato a sostenere un vero e proprio esame dove viene giudicato, su come suona e come insegna, da una commissione formata da docenti e da allievi, in quanto un bravo musicista può non essere un bravo insegnante, ma un bravo docente deve essere un bravo musicista. **Se si vuole formare all'eccellenza, non si può prescindere dalla qualità della docenza: un cattivo insegnante rovina anche il più grande talento.**

**Il secondo problema legato ai Conservatori italiani è il seguente: sono troppi.** O meglio, sono troppi quelli che rilasciano un titolo di studio. Le conseguenze sono molteplici: per sopravvivere non possono fare selezione, illudendo così migliaia di ragazzi di poter avere un futuro con la musica – e quando non esisteva ancora l'equiparazione del diploma a laurea di primo livello ne ho visti davvero molti abbandonare la scuola – li diplomano, e i ragazzi crescono nella prospettiva di trovare una volta usciti spalancate le porte dei grandi palcoscenici e delle grandi orchestre, ignari invece del fatto che la maggior parte di loro non troverà posto da nessuna parte: non troveranno in orchestre serie (quelle che con il loro stipendio consentono di vivere dignitosamente), perché il loro livello è troppo basso, e meno che mai a scuola o in Conservatorio, in quanto sono troppi i laureati in relazione ai posti di lavoro.

**Come risolvere il problema? Ancora una volta l'esempio viene dall'Europa più prossima a noi:** Germania, Francia e Svizzera hanno moltissimi Conservatori, e con eccellenti docenti. Ma le Hochschulen, le scuole che rilasciano il titolo di studio equivalente alla laurea, sono pochissime, addirittura solo due in tutta la Francia. In questo modo, tutti hanno la possibilità di imparare a suonare, ma solo pochi entrano in scuole estremamente selettive, dove grandi docenti curano la loro preparazione.

**L'Italia invece è l'unico Paese nel quale i grandi docenti non insegnano nei Conservatori statali, ma in accademie private,** nelle quali non hanno modo di curare una classe in maniera paragonabile ad una Hochschule europea, senza sottovalutare i costi, non da tutti sostenibili.



Nascere in Italia e voler imparare a suonare in maniera corretta uno strumento, costringe quindi le famiglie di quei pochi ragazzi che hanno la fortuna di scoprire per tempo dove andare a studiare, a sostenere i costi di frequenti viaggi all'Estero, rette di accademie e lezioni private. Tutto questo per avere quello che dovrebbe essere un diritto: il diritto ad una buona istruzione. Che non vuol dire lavorare o fare carriera: in questo caso nel mondo musicale non basta essere bravi, e talvolta non è nemmeno necessario.

**In conclusione, bisogna però ammettere che si registra un notevole aumento del livello artistico nelle nuove generazioni di giovanissimi rispetto ai coetanei del decennio appena trascorso:** le voci corrono, i genitori avveduti hanno capito l'antifona e le accademie private si sono diffuse aumentando e meglio strutturando l'offerta formativa, così da rispondere ad una richiesta di formazione d' eccellenza in costante aumento.

**I nostri ragazzi sono più intelligenti di quello che pensiamo** e da parte di chi scrive va a loro il più sentito "in bocca al lupo".

Forse in Italia non cambierà nulla, ma **prima o poi vi sarà il ricambio generazionale anche nei Conservatori**, e se le giovani promesse saranno mantenute quando sentiremo parlare di "scuola violinistica italiana", il pensiero non correrà più sempre a Vivaldi, Corelli o Tartini.

## La forza del pensiero

di Alberto Cammarota

**“Folks can make a lot more potentially with skilled manufacturing or the trades than they might with an art history degree”**. Questa la frase che è costata delle scuse ufficiali nientemeno che al Presidente Barack Obama (Cfr. <http://www.businessinsider.com/art-history-major-skills-2014-2>) e e che è stata recentemente oggetto di una riflessione su Twitter dell'ex Ministro Maria Chiara Carrozza.

Spesso al giorno d'oggi, **nel pensare all'ingresso nel mondo del lavoro, si tende a considerare con maggior interesse quei percorsi che portano ad acquisire competenze pratiche**, concretamente spendibili ed il cui valore sia facilmente **quantificabile in una logica produttiva**.

Questo è ciò che ha lasciato intendere Obama, che rivolgendosi agli studenti del Wisconsin ha messo l'accento sulla necessità per la nazione di avere individui con capacità tecniche. Messi a paragone con gli studenti di storia dell'arte, questi ultimi a suo dire sarebbero privi di qualsiasi valore per il mercato del lavoro, confermando uno stereotipo che purtroppo esiste e resiste.

**Chi studia materie umanistiche, chi fa un percorso musicale, pare non avere nessuna caratteristica che risponda alle esigenze delle imprese. Ma la realtà è veramente questa?** Nell'articolo *15 Useful Skills You Learn As An Art History Major* di Alison Griswold, pubblicato sul Business Insider, viene fatto un interessante esercizio, non solo di stile: vengono elencate, a seguito di una indagine condotta sulle università, 15 *skill* che un corso di studi in storia dell'arte permette di acquisire. Tra questi spiccano: capacità di analisi e di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), *Lezioni di Employability/22*.

pensiero critico, capacità di esprimersi e parlare in pubblico, saper scrivere bene, capacità di risolvere problemi e di prendere decisioni, attenzione ai dettagli, capacità di lavorare in autonomia quanto in team... e creatività.

Evidentemente ancora spesso associata allo stereotipo dell'artista bohémienne (“Chi sono? Sono un poeta! Che cosa faccio? Scrivo! E come vivo? Vivo!” cfr. Puccini, *Bohème*), questa dote, come molte altre, pare non essere direttamente collegabile con il mondo dell'industria, forse perché non esattamente traducibile in un vantaggio concreto, secondo una mentalità dove il “non quantificabile” sembra essere ostinatamente visto come un *minus*, mentre *non quantificabili* sono anche l'estensione dell'Universo, la serie dei numeri, le possibilità geometriche della fantasia.

**E sì che, ancora oggi, la creatività, lo sguardo di lontano, la capacità di trovare soluzioni inaspettate ai problemi, sono le cose che più ci colpiscono.** E che ci servono. Le chiamiamo con altri nomi, più *spendibili*, più *concreti*, le chiamiamo “visione strategica”, “problem solving”, le annoveriamo fra le caratteristiche dei grandi manager e degli imprenditori di successo.

**Senza nulla togliere al valore delle competenze specialistiche**, siamo sicuri che le competenze tecniche necessarie non possano anche essere apprese con l'esperienza e con studi successivi per chi proviene da percorsi “alternativi”, ma che porta in sé il valore aggiunto di un percorso inestimabile? **Siamo sicuri di non aver perso, con gli anni, la capacità di dare valore al pensiero e di apprezzare chi sa pensare?**

## **Parlate con una donna e raccontate la forza che ha. Il lavoro ha bisogno anche di questo**

di Eliana Bellezza

**Tra gli slogan più letti, sui quali creare spot per le campagne elettorali, vi sono quelli che promettono maggiore tutela ai giovani e alle donne sul mercato del lavoro.** La tutela rimanda ai diritti, ma anche alla debolezza, alla fragilità, alla differenza.

**Davvero una donna è fragile? Davvero una donna, specie se giovane, è debole e necessita di maggiore tutela?**

Forse, non conosciamo profondamente le donne. Perché se così fosse, attribuiremmo loro diversi aggettivi, affiancheremmo loro solo immagini di forza.

Vivere la propria femminilità, dai banchi di scuola al posto di lavoro e alla politica, significa imparare presto che ci vogliono più energie per dimostrare il proprio talento.

Parlate con una donna e ciascuna vi racconterà che ha dovuto fare i conti, in una età che va dai 14 ai 25 anni, con la propria fisicità, perché il mondo intorno, per conferire credibilità ad una ragazza in gamba, richiede avvenenza ma non troppa, grazia ma non troppa, dolcezza ma non troppa. Che sia baco o farfalla, poco conta, normalmente non si è mai adeguate. **Le donne crescono così, ciascuna a modo suo, colmando carenze segnalate da altri e**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), *Lezioni di Employability/23*.

**rinforzando, con gli anni, una idea di se stesse più complessa e matura, poiché testano concretamente che si può essere in gamba ad ogni modo, con qualsiasi vestito, con o senza trucco.**

Parlate con una donna e ciascuna vi dirà che, dopo gli anni universitari, nell'incontro con il mondo del lavoro, ha sperimentato qualche difetto del mercato. Ha capito, recandosi ai primi colloqui, che avrebbero preferito che si fosse chiamata Fabio e non Fabiana. Ha capito che alle domande sui valori e gli ideali a fondamento della propria vita, durante un colloquio di lavoro, avrebbe dovuto rispondere mentendo. Le parole famiglia, figli, passioni non sarebbero state mai più pronunciate. **Quelle donne hanno imparato a mostrare con intelligenza solo una parte di sé poiché in alcuni casi è un modo utile di difendere la parte più intima e personale. Hanno imparato che significa determinazione e a che serve il coraggio.**

Parlate con le donne e molte di loro vi racconteranno la difficoltà di conciliare il lavoro e la famiglia quando arriva la gioia profonda di diventare madri. La difficoltà di imparare a pensare a mille cose insieme, cercando di portare tutte a piena realizzazione, la difficoltà di apparire serene anche se virosi e malanni turbano le notti e la routine familiare, la difficoltà di imparare a mettere se stesse dopo ogni priorità, dopo il lavoro, la famiglia e tutto il resto. **Quelle donne hanno imparato quindi il valore prezioso della pazienza, del silenzio, dell'ascolto, dell'organizzazione e della gestione dei tempi.**

Parlate con una donna e vi dirà, se ha genitori anziani di cui prendersi cura, che c'è un tempo per ricevere attenzione e un tempo per dare attenzione. Vi dirà che vi sono giorni in cui siamo allievi della vita, impariamo e ci sentiamo forti, e giorni in cui siamo costretti a diventare Maestri, a prendere decisioni, anche difficili. **Quelle donne hanno imparato quanto importante sia prendersi cura degli altri, dei progetti, dei pensieri, delle passioni proprie e degli altri.**

Parlate con queste donne e poi dite se sono così deboli, così fragili, bisognose di tutela.

**Le donne hanno solo bisogno di spazio, di luoghi di lavoro, di classi, di imprese, di parlamenti, di piazze, di palchi, di teatri che sappiano svelare quante competenze silenziose si nascondono dietro i sorrisi, gli sguardi, i gesti che mostrano.**

**Quelle competenze le rendono piene di energia, poiché il vissuto personale di ciascuna persona – e di una donna in particolare, a cui la natura ha conferito compiti differenti, concedendole esperienze di straordinaria forza – lascia sempre sulle spalle uno zaino pieno zeppo di “so fare”, di capacità, di gesti concreti di cui il mondo del lavoro ha bisogno più che mai.**

## **XII Anniversario dell'uccisione di Marco Biagi: onoriamone la memoria senza pretendere di reinterpretarlo**

di Giuliano Cazzola

**Si celebra tra pochi giorni il dodicesimo anniversario dell'assassinio di Marco Biagi al quale mi legava una trentennale amicizia.** Ricordo ancora, come se fosse ieri, la sera in cui Marco fu ucciso. Ero nella mia casa di Roma e stavo lavorando al computer. Nel frattempo ascoltavo la radiocronaca di una partita di calcio (ricordo che giocava le Roma in una competizione europea). Nell'intervallo del primo tempo il giornale radio diede l'annuncio dell'uccisione. Telefonai subito ad Alessandra, allora mia compagna, oggi mia moglie, che si trovava a Bologna. Essa si precipitò a casa di Marina. Pochi istanti dopo mi chiamò al telefono Alberto Orioli de Il Sole 24 Ore, il quotidiano economico a cui Biagi ed io collaboravamo, e mi chiese di scrivere un pezzo in sua memoria. Raccontai come ci eravamo conosciuti nel 1974 quando, insieme sulla mia Fiat 124 bianca, ci eravamo recati, guidando a turno, dalla nostra città ad Ariccia, per partecipare ad un seminario organizzato da Gino Giugni sul tema delle 150 ore, in cui era stata coinvolta tutta la scuola di Federico Mancini. Poi, ricordo ancora, verso mezzanotte mi recai a La 7 a commentare quel tragico evento.

Come ho scritto nel mio libro *Marco Biagi, il riformista tradito*: “Quella notte, in via Valdonica, a due passi dalle Due Torri, sotto quei portici bui, in quell'intreccio di viuzze con l'acciottolato, tra Piazza S. Martino e l'antico Ghetto, ho certamente perduto un amico. Ma ho trovato un Maestro, una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#), *Politically (in)correct*.

Guida. Non solo perché – da allora – ho iniziato ad occuparmi dei problemi del mercato del lavoro proprio per meglio difendere la memoria e la causa di Marco. Ma per aver riscoperto – quando ormai non lo ritenevo più possibile dopo l’eclissi di tutti i miei ideali – una missione nella vita. **In quella notte ho ricevuto una consegna: non mollare mai, servire la verità, ascoltare la coscienza”.**

**Difendere la memoria di Marco, soprattutto, nei primi anni dopo la sua morte, non è stato facile.** Occorreva sfidare una sorta di pensiero unico, infido e disonesto, amplificato e propagandato, dai media di regime, che imputava alla legge Biagi quella che allora veniva chiamata la “cattiva occupazione”. Con forze e disponibilità limitate, con Maurizio Sacconi ed altri amici, organizzammo persino un comitato per il No nel referendum abrogativo della legge promosso da settori della sinistra politica e sindacale. Aprii un sito online durante la campagna referendaria, sul quale io mi incaricai di curare una rubrica di controinformazione quotidiana (di cui conservo ancora i file).

**Poi, col passare degli anni, il clima è cambiato sia come giudizio generale sul tema della flessibilità, sia per quanto riguarda l’opera di Marco Biagi,** dal Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001 alla legge n. 30 che porta il suo nome del 2003. Potremmo dire che, considerati gli effetti – certificati ufficialmente nel previsto monitoraggio – della legge Fornero del 2012 sull’occupazione (ce ne siamo occupati in questa rubrica commentando il Quaderno n. 1 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) la richiesta di ripristinare le norme della legge Biagi non appare né forzata né propagandistica, anche se il disegno di legge delega che è in corso di predisposizione da parte dell’attuale governo non si è sottratto al luogo comune di riscrivere e riordinare le diverse forme contrattuali esistenti, come se ciascuna di esse non corrispondesse all’esigenza di disciplinare in modo appropriato talune situazioni lavorative specifiche.

**Va altresì riconosciuto al governo Renzi – se non interverranno cambiamenti – che le norme contenute nel decreto legge in materia di contratti a termine e di apprendistato** (soprattutto dopo i chiarimenti intervenuti ad opera del governo stesso) sono sicuramente e sorprendentemente positive e, forse, costituiscono il segno di un nuovo approccio alle politiche del lavoro, **molto più in linea con il pensiero di Marco Biagi.** Bene. Immagino che a questo punto qualcuno si chiederà dove è



finito il “politically(in)correct”. Rispondo subito. Quest’anno non prenderò parte a quelle celebrazioni del XII Anniversario in cui l’incarico di commemorarlo (come avvenuto tante volte in questo arco di tempo), sia affidato a qualcuno dei suoi avversari di allora. Altri – molto più di me – hanno il diritto di custodire come meglio ritengono la memoria di Marco. E io non sollevo alcuna obiezione. Ma non sono più disposto ad accettare che qualcuno – credendo di compiere, in buona fede, un’opera meritoria di “redenzione” del professore bolognese reinterpretandolo in maniera politicamente corretta cioè da sinistra – venga a parlarmi di un Marco diverso da quello che ho conosciuto io. Nei mesi intercorrenti tra la presentazione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro e la sua morte, Biagi fu sottoposto ad una serie di processi politici da parte dei suoi colleghi giuslavoristi. Si svolse una riunione al Cnel con toni e accenti tali da richiamare la “sfida all’OK Corral”. Marco si difese con grande forza. Ma chi lo criticò in quella storica giornata e oggi viene incaricato di ricordarne l’anniversario dovrebbe cominciare il suo discorso chiedendo scusa e non arrogandosi l’arbitrio di riscrivere lui la vera storia di Biagi e l’esatta formulazione del suo pensiero sui temi più scottanti di allora che, più o meno, sono ancora gli stessi di oggi. **Per capire invece quale fosse il vero Marco Biagi e come ritenesse di affrontare le questioni del diritto del lavoro non importa andare a cercare i testimoni. Lo ha lasciato scritto lui**, con una mole di testi, documenti, saggi e articoli peraltro ripubblicati da coloro che gli furono veramente vicini. A me è sufficiente ricordare uno degli ultimi atti di Marco Biagi. Nel venerdì della settimana precedente quella in cui venne ucciso, il 19 marzo, uscì su Il Sole 24 Ore un appello di cui Renato Brunetta era il primo firmatario, io il secondo, Marco il terzo, a sostegno del tentativo in atto, da parte del governo Berlusconi, di una riforma limitata e temporanea dell’articolo 18, su cui fu combattuta in quei mesi quasi una guerra civile. Un suo collega milanese lo apostrofò dichiarandosi stupito di trovare il suo nome in mezzo ad un elenco di “berlusconiani”. Marco (si veda il carteggio) gli rispose per le rime affermando di non avere nulla da spartire con il Cavaliere ma di condividere quelle proposte. Ma vogliamo ragionare su dei testi e non solo sui ricordi? **Di seguito, i lettori troveranno “l’articolino”** (così lo chiamò Marco stesso) **scritto per Il Sole 24 Ore** ed inviato al direttore Guido Gentili, **pochi giorni prima di essere ammazzato e pubblicato postumo il 21 marzo 2002. Credo che questo scritto dovrebbe essere mandato a memoria da parte degli studenti di diritto del lavoro, i quali farebbero bene a non dimenticare mai che il mio indimenticabile amico pagò con la vita il diritto di affermare le proprie idee.**

**Il testamento spirituale di Marco Biagi**  
***Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?***

Mi è venuto d'istinto di buttare giù queste righe. Vedi tu se ti possono servire.

Questo breve messaggio indirizzato al direttore di *Il Sole 24 Ore* accompagnava l'ultimo articolo di fondo di Marco Biagi. L'ennesimo lucido contributo alle idee e all'analisi della società (*nda*).

**Il nostro diritto del lavoro è diventato una materia di forte richiamo anche per l'opinione pubblica.** Solo qualche tempo fa nessuno avrebbe mai immaginato che sulle riforme del mercato del lavoro si scaricasse una fortissima attenzione dei mezzi di informazione. Ed ora che, dopo le ultime scelte del Governo sulla riforma sperimentale dell'art. 18, si è alla vigilia di uno scontro sociale con tanto di sciopero generale, anche le relazioni industriali entreranno in uno stato di sofferenza.

**In realtà l'art. 18 c'entra poco o nulla.** Non possiamo far finta di non vedere che il vero dissenso non è tanto (o non solo) riferito a questa norma pur così emblematica nel nostro ordinamento. Dopo tutto nel recente accordo sui Comitati aziendali europei, trasponendo una direttiva tanto attesa, le parti sociali si sono accordate nel non richiamare più l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori (comportamento antisindacale). Una norma non meno caratteristica, per molti anni vera e propria bandiera della sinistra sindacale. **Il vero terreno di scontro è più in generale quello riguardante un progetto di riforma dell'intera materia, da un lato, e la difesa strenua dell'impianto attuale, dall'altro.**

Naturalmente è più che lecito dissentire sulle tecniche di modernizzazione o comunque nutrire riserve in relazione alle scelte del Governo, alcune sicuramente più persuasive di altre. Non si comprende invece l'opposizione radicale a ritenere pressoché imm modificabile l'attuale assetto del diritto del lavoro, eccettuando ad ogni piè sospinto la violazione dei diritti fondamentali o attentati alla democrazia.

**È legittimo considerare ogni elemento di modernizzazione o progresso un pericolo per le classi socialmente più deboli. È sempre stato così nella storia che anche in questo caso si ripete.** Tutto il disegno di legge 848

costituisce il passaggio dal vecchio al nuovo e vien da pensare che dopo l'art. 18 vi sarebbero state altre parti di quel testo a subire il veto di parte sindacale. Lo stesso "Statuto dei lavori" significa rivedere la tutele delle varie forme di lavoro e non solo estendere quelle attuali a chi ancora non ne dispone. **Ogni processo di modernizzazione avviene con travaglio, anche con tensioni sociali, insomma pagando anche prezzi alti alla conflittualità.**

*Marco Biagi*

21 marzo 2002

## L'importanza di una Costruzione sociale europea

di Immacolata Di Stani

**L'Italia è un Paese con “squilibri macro-economici eccessivi”**. Così afferma la Commissione dell'UE, in un suo rapporto pubblicato nei giorni scorsi. **Bruxelles punta il dito sulla limitata** produttività del lavoro italiano, una delle cause principali dell'alto debito pubblico e della scarsa competitività, determinata, a sua volta, da un elevato cuneo fiscale sul costo del lavoro che, per i prossimi giorni, costituirà la priorità dell'agenda politica del Governo Renzi.

Alla luce di un contesto nazionale così instabile, dove a primeggiare sono i rimproveri europei nei confronti dei nostri squilibri economici, torna a ripresentarsi con veste di grande attualità, il valore di una Costruzione sociale europea (così T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, 2013, 1-10) che si traduce in un monitoraggio e in una maggiore considerazione della situazione sociale e del mercato del lavoro in senso all'Unione economica monetaria.

È del 2 ottobre del 2013 la [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, COM\(2013\) 690 final](#), sul *potenziamento della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria (UEM)*, nella quale si evidenzia che il solo rafforzamento di una *governance* economica all'interno dell'Unione economica monetaria non è più sufficiente a porre rimedio agli squilibri economici dei vari Paesi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12](#).

Al contrario, occorre progredire verso l'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici, al fine di poter migliorare anche l'architettura di quelle politiche raccomandate ai paesi impegnati nell'aggiustamento dei propri conti economici.

Più vigilanza dei problemi sociali, più risorse e programmi per i Fondi strutturali e di investimento europeo a favore di occupazione e mobilità internazionale dei lavoratori, insieme con la promozione di un maggior dialogo sociale tra le parti sociali, questi i principali *drivers* individuati dalla Commissione per potenziare la dimensione sociale dell'UEM.

Finalmente si sta acquisendo una maggiore consapevolezza che la disoccupazione e i problemi sociali si traducono in perdite di reddito per la società nel suo complesso e che hanno un effetto negativo sulla competitività e sul potenziale di crescita delle economie interessate, perché si sottoutilizza il capitale umano e non si investe nel suo futuro.

Eppure, sia la [Strategia di Lisbona del 2000](#) che quella di [Europa 2020](#) avevano già puntato su di un'opera di coordinamento delle politiche sociali con quelle di politica economica, e individuato obiettivi prioritari da realizzare, come l'aumento del tasso di occupazione e la riduzione di quello dell'abbandono scolastico, ma con risultati, ad oggi, insoddisfacenti, soprattutto sul versante occupazionale.

La spiegazione dei fallimenti di quelle strategie, forse, è da rinvenirsi proprio nella dicotomia, oggi esistente, tra la competenza propria dell'Unione europea in tema di politiche economiche, e quella, invece, propria dei singoli Stati membri sulla disciplina delle politiche sociali.

**Questo ha reso sempre più difficile e lontano quel processo di integrazione sociale ed economico dell'Europa, che dovrebbe confluire nell'auspicata Costruzione sociale europea**, sebbene, molti episodi della nostra storia, dalla crisi economica successiva al dopoguerra del '45 a quella scaturita dalla crisi del petrolio del '73 abbiano evidenziato il contrario, ovvero un legame strutturale tra salute dell'economia e diritto del lavoro, minacciato più volte nella sua tenuta dei suoi assetti e del suo stesso statuto fondativo dalla stessa crisi.

Una debolezza della dimensione sociale e politica europea, tradottasi, nel corso del tempo, in interventi incisivi dell'Unione in campo economico, come l'incentivazione di forme di coordinamento fiscale tra gli Stati Europei e, dall'altro, in un forte indebolimento degli stessi in tema di politiche sociali, tali da incidere negativamente sull'evoluzione del diritto del lavoro ma anche sul sistema di relazioni di industriali.

**La conseguenza è stata la definizione di una *strategia europea* che, sebbene diretta alla regolazione dei rapporti di lavoro e alla promozione di politiche occupazionali, all'insegna dei buoni principi della *flexicurity*, tuttavia, queste ultime non hanno conosciuto un'applicazione uniforme tra i vari paese (si veda, M. Magnani, *Diritto sindacale dell'Unione Europea e comparato del lavoro*, dispense Università? degli Studi di Pavia, Dipartimento di giurisprudenza, 2013/2014) sia per il diverso ruolo delle relazioni industriali sia per le resistenze della contrattazione collettiva all'applicazione di tali pratiche a vantaggio del mantenimento degli assetti nazionali preesistenti.**

Contrariamente, tendenze comuni tra i paesi europei, si sono riscontrate in tema di istituzioni di welfare, al centro del modello sociale europeo, oltre ai principi della *flexicurity*.

Ad esempio, analisi documentate hanno rilevato che quasi tutti i sistemi nazionali hanno sperimentato azioni di riforma sulle pensioni e sui servizi sociali, come i congedi parentali e le misure conciliazione vita lavoro, in risposta alle trasformazioni sociali ed economiche in atto.

**Allo stesso modo, tendenze comuni si sono riscontrate in tema di sistemi di finanziamento di alcuni istituti, ammettendo a partecipare agli stessi anche i beneficiari**, al fine di ridurre il peso sulle finanze pubbliche, e di rendere più conveniente la partecipazione al lavoro da parte dei soggetti percettori di indennità di disoccupazione, con le c.d. misure *in work benefits*.

Su questo versante, l'influenza europea sta conducendo verso una maggiore europeizzazione dei sistemi, anche se in "timida" misura.

Ebbene, contemplando questa timida apertura, ma anche ripensando alle inefficienze delle pregresse delle politiche sociali europee, viene da chiedersi quali miglioramenti potranno esserci in futuro, che vadano nella direzione di garantire maggiore coesione tra dimensione economica e dimensione sociale.

Sicuramente, l'attuazione di quelle iniziative, individuate dalla Commissione per potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica monetaria è fondamentale, soprattutto sul versante del potenziamento, a livello nazionale, di un dialogo sociale tra le parti, necessario per adottare al meglio le politiche sociali ed occupazionali promosse dall'UE.

Così come è **auspicabile, ripensare ad un ruolo più politico dell'Unione europea**, in cui accanto a politiche di coordinamento fiscale, si prevedano più interventi di welfare e di politiche occupazionali soprattutto laddove questi ultimi sono carenti.

**L'iniziativa della *Youth Guarantee*, promossa con raccomandazione del Consiglio europeo del 22 aprile 2013, a favore dell'occupazione giovanile, costituisce indubbiamente, la prova di un elevato livello di impegno politico dell'Europa** volto ad affrontare collettivamente una centrale sfida occupazionale, ma anche l'occasione per l'Italia per cedere alle resistenze nazionali ed aprirsi all'accoglimento della raccomandazione, mediante l'adozione di provvedimenti legislativi che la sostengono e che, man mano, ne stanno ridisegnando la fisionomia.

**Tutto questo ci porta a considerare che il valore positivo della costruzione sociale europea non deve essere abbandonato, nemmeno in un periodo in cui la pressione della crisi è forte.**

## Quello strano “mestiere” del musicista: in ricordo di un angelo col violino

di Tiziana de Virgilio

**Sono tempi di crisi questi.** Sono tempi in cui il lavoro manca e bisogna essere tutti più flessibili, specie i giovani, che devono ripensare i propri sogni, adattarli alle richieste del mercato, a volte mettendo da parte le proprie aspirazioni, persino i propri diritti, per poter lavorare.

**Lo scorso 28 aprile l’International Labour Organization (ILO) ha celebrato la giornata mondiale per il lavoro dignitoso,** occasione utile per ripensare al concetto stesso di dignità e giustizia sociale nel lavoro, quale strumento per il «progresso materiale o spirituale della società» e che possa assicurare “un’esistenza libera e dignitosa», come recitano gli artt. 4 e 36 della nostra Carta costituzionale.

**Ma cosa vuol dire oggi lavoro dignitoso?** Qual è il limite invalicabile, se ne esiste uno, al di là del quale si abbandona l’area, troppo spesso grigia, delle esigenze di mercato per addentrarsi nella terra dei compromessi inammissibili, che mercificano il lavoro e rendono il giusto riconoscimento dello stesso un *surplus* facilmente rinunciabile?

**E già, perché il lavoro non sempre coincide con le tutele, giuridiche e sociali, cui tutti i lavoratori, nessuno escluso,** hanno diritto, specie oggi, in cui termini quali *spending review*, esigenze di mercato e flessibilizzazione delle tutele normative, stanno costituendo le nuove linee guida degli orientamenti legislativi in materia lavoristica.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22.](#)



Bene, se tutto questo è vero, come pensare a categorie di lavoratori atipici, quali sono ad esempio gli artisti? E chi sono oggi i “lavoratori dello spettacolo”?

**Un accostamento ben strano, quello tra i termini “lavoro” e “spettacolo”, se si pensa all’immaginario collettivo**, che identifica il lavoratore in una catena di montaggio, in un cantiere o negli uffici. Ed invece, musicisti, danzatori, cantanti, attori, così come gli operatori tecnici che lavorano nei teatri e nelle manifestazioni culturali, costituiscono la vera spina dorsale della tradizione culturale nazionale ed europea, nonché enorme potenziale per la nostra economia, sempre meno valorizzato ed oggetto, invece, di tagli trasversali delle risorse, già di per sé insufficienti, in un Paese in cui la cultura rappresenta il 5,8% del Pil nazionale.

**In specie, il mondo della musica è particolarmente ostico per i giovani che decidano di fare di quest’arte il proprio “mestiere”**. Molti di loro hanno iniziato sin da bimbi a studiare il proprio strumento ogni giorno e per ore ed ore, per poi frequentare il Conservatorio e conseguire un titolo accademico, che spesso rappresenta solo il primo passo – come per molti giovani laureati – verso un mondo del lavoro incerto e feroce. Tutto ciò nel nostro Paese, il Paese del bel canto, dei grandi compositori ed interpreti della musica, ma anche il Paese in cui le orchestre d’eccellenza chiudono, i teatri affrontano preoccupanti stati di decozione e gli artisti sono costretti a porre da parte competenze, talento e persino la stessa dignità dell’essere considerati lavoratori.

Molti di loro, a dispetto della propria professionalità e dei tanti titoli riconoscimenti accademici cumulati nel tempo, si sentono spesso porgere questa domanda: «Cosa sei?» – «Sono un musicista» – e di rimando: «Sì, ma di mestiere cosa fai?». Ecco, il solo dover rispondere a questa domanda, che evidenzia non solo un’evidente percezione collettiva distorta del concetto di lavoratore, che non è considerato tale se non connesso a processi produttivi canonici, ma pone anche l’assoluta necessità di ripensare, ad ogni livello, le tutele giuridiche e le garanzie sociali, che dovrebbero costituire un patrimonio irrinunciabile di ogni lavoratore, in poche parole, è necessario tornare ad un vero “lavoro dignitoso”.

**Lo scorso 16 maggio, una giovane promessa del panorama musicale pugliese, Gabriella Cipriani, di 22 anni, ci ha lasciati**. Si stava recando con

due amici e colleghi, in una cittadina lontana dalla propria casa per rendere un concerto, anzi, per usare un termine del gergo della categoria, stavano andando a fare una “marchetta”. Un termine crudo, e poco elegante se vogliamo, ma che rende perfettamente l’idea connessa a quelle prestazioni musicali rese, anche per pochi euro ed in condizioni non consone a dei professori d’orchestra, cui tuttavia di questi tempi non ci si può permettere di rinunciare. E così, ci si mette in macchina, si fanno lunghi tragitti ed alle ore più impensabili e ci si espone al rischio che un qualunque estraneo – come in questo caso – che magari guida deliberatamente ed irresponsabilmente in stato d’ebbrezza, si porti via una giovane vita e ne cambi per sempre altre due, solo per un’irrisoria remunerazione ed un piccolo punticino sul proprio curriculum, dopo anni di studio, fatica e sacrifici.

**Una morte non “sul lavoro”, ma “per il lavoro”, quello che oggi si cerca ovunque, ad ogni prezzo, persino quello più alto ed insensato.**

Gabriella era una giovane solare, appassionata della musica, innamorata del suo violino, diplomatasi con il massimo dei voti al Conservatorio di Bari e prossima laureanda in lingue straniere, che aveva già iniziato a collaborare con numerose orchestre, pugliesi e non, ma soprattutto era determinata e forte, nonostante la sua età, nella convinzione che nonostante i tempi, investire la propria vita ed energie nell’arte non fosse una perdita di tempo. Si dedicava con estrema fermezza allo studio e pratica del suo strumento e, con una passione che spesso sfociava in una durezza quasi ossimorica ed inattesa rispetto alla dolcezza dei suoi lineamenti, difendeva le proprie idee e propositi senza curarsi delle difficoltà che le si presentavano, in un mondo duro, come è quello della musica, che scoraggia molti giovani talenti e li costringe ad abbandonare i propri sogni per qualcosa di più “concreto”, più raggiungibile, o forse solo più comodo. Era una giovane donna con in sé la maturità e sensibilità della comprensione del significato di quello che sapeva sarebbe stato il proprio “mestiere” nel suo prossimo futuro, o meglio, il suo essere più profondo, una musicista.

Si sente spesso dire che i giovani non abbiano la percezione della realtà che li circonda, che non siano disposti ai sacrifici per raggiungere i propri obiettivi ed invece Gabriella l’aveva compreso da tempo che nella vita non si ottiene nulla senza impegno e costanza, che il talento non basta, ma è necessaria una spinta costante verso l’eccellenza, attraverso lo studio, la pratica, la passione verso una ricerca del dettaglio certosina.

Mi piace ricordarla così, una piccola artigiana della musica con suo violino in braccio, che della ricerca della perfezione, aveva fatto la sua filosofia di vita, non solo per il puro piacere del virtuosismo, ma per rendere onore alla sua professione e passione, al di là dei limiti che a volte ci sembrano invalicabili, al di là delle difficoltà e dei tanti “no” che la vita ci pone dinanzi, rinunciando ai compromessi facili ed immediati.

«Il prezzo dell’insoddisfazione è una vita a metà, vuota, obliqua ed è troppo alto per me. Solo perché il musicista ha un istinto di nicchia (non mi piace definirlo “mestiere”) non è giusto declassarlo, sottovalutarlo...mi rifiuto di adeguarmi ad un mondo così. Non serve a nulla saper suonare benissimo, bene, male, malissimo. Il mondo sopravvivrà senza di me e la musica. Ma...il valore aggiunto?». Ecco, Gabriella la pensava così: diretta, quasi lapidaria nel descrivere cosa non riusciva a sopportare dell’aberrante mercificazione e devalorizzazione della cultura, della musica e del ruolo del lavoratore-musicista.

**Ed è per questo che i suoi familiari ed amici, nel cogliere la sua vera essenza e nell’intento di perpetrarla nel suo ricordo, hanno deciso d’istituire a nome di Gabriella Cipriani una Fondazione, con l’obiettivo di promuovere e raccogliere fondi per attività culturali e di studio.** Un modo per ricordare a tutti noi, specie a chi per mestiere si occupa del lavoro e delle sue tutele in ogni forma e per tutti i lavoratori, che il lavoro dignitoso è quello che rende liberi di realizzare sé stessi, come individui, prima ancora che come cittadini di una comunità.

Il progresso di una società non può misurarsi solo attraverso un *quantum*, ma soprattutto attraverso un *quid*, quel “valore aggiunto” di cui parlava Gabriella, che identifica la costante ricerca dell’eccellenza, l’importanza dell’impegno e la spinta costante verso un fine più alto del semplice ottenimento di un lavoro o di qualsivoglia prezzo ad esso assimilabile.

Una volta ho chiesto provocatoriamente ad un grande violoncellista e direttore di una delle orchestre italiane d’eccellenza, quale fosse il senso dell’essere musicista oggi in Italia. Mi rispose: «Non c’è senso, se cercassimo un senso non dovremmo restare qui, e ciò spiega perché spesso accade che per poter lavorare si vada fuori dall’Italia, un po’ per fare esperienza, un po’ per assaporare la sensazione rassicurante dell’essere considerati lavoratori meritevoli di questo nome, in tutti i sensi. Però quando torni a casa, dal tuo pubblico, nel tuo teatro... è un’altra cosa».

Credo che il senso più profondo della vita di un musicista sia questo: instaurare un legame profondo ed intimo con lo strumento, con la propria famiglia orchestrale, ma soprattutto con la musica e con i luoghi che ad essa appartengono e poi infine con quel pubblico, variegato e incostante nei sentimenti, che il musicista tenta sempre di condurre sino al limite estremo di quel cielo che solo lui può toccare, ma che noi da qua giù, per un attimo, possiamo sognare di raggiungere in sua compagnia.

**Questo pensiero è per te Gabriella e per tutti quei Lavoratori della musica, che ogni giorno affrontano una vita dura e densa di sacrifici, per continuare a fare del proprio sogno un lavoro, dignitosamente e silenziosamente, per ogni nota che hai suonato e continuerai a suonare, per tutti coloro i quali continueranno a farlo per te, per chi vorrebbe farlo e si affida alle vostre sapienti mani, aspettando di essere condotto ancora una volta dove abita, come dicevi tu, «quella nota piccolissima, brevissima, quasi invisibile che ti fa salire un brivido e che ti fa pensare che vale la pena essere un musicista». Questo è il senso della vera Bellezza, quella che tu possedevi.**  
**Ciao Gabriella.**

## **L'ennesima occasione perduta, le università italiane alla prova del placement**

di Eliana Bellezza

Da qualche anno oramai, a partire dalla riforma del mercato del lavoro avviata dalla Legge Biagi, è stato riconosciuto alle Università un ruolo di primo piano nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. **Un ruolo connotato alla funzione storica degli atenei quali “intermediari” tra i giovani e la società.**

**Tale vocazione dell'università si realizza innanzitutto attraverso la costituzione di uffici formalmente incaricati di operare a favore dell'incontro tra la domanda delle aziende e l'offerta dei propri laureati, all'interno di una ordinaria attività di attivazione di stage, tirocini curriculari e più in generale di orientamento in uscita verso il mercato del lavoro. Inoltre gli Atenei hanno l'obbligo di pubblicare sul proprio sito tutti i *Curriculum Vitae* di studenti (dall'atto dell'immatricolazione) e neolaureati (fino ai 12 mesi dal conseguimento del titolo). Almeno questo è quanto richiesto per legge.**

**Nei siti delle università italiane, tuttavia, appare faticoso, per un datore di lavoro o una azienda alla ricerca di talenti, cercare i contatti giusti, i profili adeguati e soprattutto i *curricula* dei laureati.** Vi sono invero in ogni ateneo specifici uffici placement destinati ad assolvere questa funzione di intermediazione, vi sono referenti per ateneo a cui poter chiedere informazioni e specifiche. Vi sono inoltre quasi in ogni sito di ateneo italiano, indicazioni e modalità per la visualizzazione di *curricula* in forma anonima, privi quindi di informazioni basilari quali i contatti, gli indirizzi di posta elettronica, i recapiti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), *Lezioni di Employability/24*.

telefonici. Si tratta di cv che riportano solo il voto di laurea, le competenze linguistiche ed informatiche, le esperienze pregresse ma non individuano attitudini, propensioni, talenti, *job skills*.

**Per la ricezione di profili accurati, di curricula completi di dati** (necessari se si voglia anche solo procedere a convocare un giovane per un colloquio), è **necessario che l'azienda si sottoponga a procedure di accreditamento**, con compilazione di format online, a cui successivamente, in un arco temporale che va a seconda dei casi dai 3 ai 15 giorni, segue una mail di conferma dell'avvenuta registrazione.

Dopo la registrazione e la ricezione della password l'azienda potrà accedere e specificare sul motore interno di ricerca, a seconda del numero di cv che l'iscrizione dà diritto a visionare (in alcuni casi limitato, in altro casi illimitato), il profilo richiesto (ossia età, tipo di percorso, etc.). Dopo questa procedura sarà possibile per l'azienda visionare i CV. Alcune università inviano all'azienda per email i cv contenuti in un file excel che divide le informazioni per campi (età, provenienza, esperienze, votazione, etc.). Altri atenei invece inviano all'azienda tutti i cv dei giovani completi di foto e di maggiori informazioni di dettaglio (ci sono spazi liberi nei quali i candidati possono descrivere la propria personalità, inserire le competenze trasversali acquisite negli anni, la motivazione e i desiderata professionali).

Vi sono poi alcuni sistemi (normalmente regionali o che raggruppano più regioni) che facilitano la ricerca dei cv poiché con una unica registrazione al sistema viene consentita la visione dei cv di tutti gli atenei aderenti.

Alcune università chiedono anche specifiche sui contratti, stage, offerte di lavoro che l'azienda intenda offrire ai candidati, motivazioni concrete che sono alla base della ricerca di CV.

Di fatto queste procedure e questi controlli rallentano e complicano l'incontro tra una azienda pronta ad investire in un giovane e un laureato in cerca di occupazione.

**In altri termini, le università, nella maggior parte dei casi, perdono occasioni tempestive di placement, di colloqui di lavoro per i propri laureati.**

**Non è questo il vero placement.**

**Il placement parte dalle persone, dalla presentazione accurata di un percorso, di un talento, di una attitudine professionale supportata da una**

**adeguata formazione.** L'università e la scuola in generale, che conosce (o dovrebbe conoscere) i suoi allievi, le specifiche doti, il loro percorso, le competenze via via acquisite frequentando corsi, laboratori, sostenendo esami, aspira (o dovrebbe aspirare) ad accompagnare questi talenti nel loro primo incontro con il mercato del lavoro affinché le competenze, alla costruzione delle quali il sistema accademico ha partecipato, non vadano disperse, le capacità vengano pienamente realizzate, la strada intrapresa sia coerente e di valore.

**Un placement privo di questa cura, di questa attenzione e di questa guida, è un placement senza anima** e difficilmente sarà in grado di trasferire al piccolo o medio imprenditore italiano l'entusiasmo, le competenze, l'energia di cui è alla ricerca per la sua azienda.

Le università devono, per coerenza con la propria missione formativa prima e per obblighi di legge poi, porsi come degni intermediari di questo dialogo, come primi attori nella presentazione accurata, personalizzata e celere di curricula, di storie, di persone che esse stesse hanno contribuito a formare.

**Altrimenti sarà l'ennesima occasione perduta, per le aziende ma soprattutto per i nostri giovani.**

## **L'alternanza e il patto di fiducia tra i giovani ed il mondo**

di Sonila Daja

**Poche settimane fa qualcosa si è mosso in Italia in materia di alternanza scuola-lavoro.**

Abbiamo letto sui giornali e in rete di un decreto interministeriale che ha dato il via all'alternanza, attraverso l'apprendistato, per tutti i ragazzi iscritti all'ultimo biennio dei percorsi superiori liceali, tecnici e professionali.

**Sin da piccoli abbiamo sentito parlare di quanto la pratica acuisca l'ingegno, di quanto sperimentare concretamente attraverso una esperienza, tattile, sensoriale, visiva, aiuti a comprendere le dinamiche degli eventi e stimoli l'apprendimento.** Tutti abbiamo compreso presto, prima ancora di sedere sui banchi di scuola, le regole di semplici costruzioni, la verticalità delle torri dei lego, la necessità delle prove, infinite, prima di riuscire ad afferrare una palla al volo, il coordinamento necessario per andare in bicicletta senza rotelle.

**Allora non potevamo capire il senso dell'esperienza, della pratica, dell'esercizio, ma oggi sì.**

**Le sperimentazioni a cui venivamo invitati da bambini, crescendo, negli anni diventano sempre meno. Ci viene richiesto più studio teorico, più concentrazione, più silenzio. I banchi di scuola ritagliano il mondo entro cui ci viene chiesto di crescere, andando in profondità nella conoscenza**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), *Lezioni di Employability/25*.



**ma a volte diventano anche una siepe che ci limita la vista, ce ci esclude dal mondo reale.** Pochi di noi, negli anni della scuola, hanno avuto la fortuna di sperimentare l'alternanza, quel mix di libri e di pratica da cui imparare a conoscere se stessi, le proprie attitudini e propensioni.

**Pochi di noi hanno capito che i risultati scolastici non attribuiscono un voto alla persona, ma ad una performance, e che la scelta di un percorso piuttosto che di un altro potrebbe mettere in luce talenti e capacità altrove dispersi.** Pochi hanno capito che si può imparare anche facendo, oltre che leggendo e studiando. Che ci sono più strade per giungere alla comprensione e che anche guardando, provando e sperimentando, si giunge alla conoscenza.

Nella mia esperienza di studentessa lavoratrice, credo nell'utilità di fare entrare uno studente nel vero mondo del lavoro sin da quando è sui banchi di scuola, poiché **solo una relazione reale con il mondo, con gli adulti, con il futuro che in piccola parte è già dentro ad un adolescente è in grado di motivare lo spirito, di eliminare le false percezioni della realtà che talvolta abbiamo, di anticipare e anche positivamente segnare scelte e percorsi.** **Non ci sono rischi nell'alternanza. I giovani non sono mai un rischio, ma una garanzia per il futuro.**

Anche per le aziende non vi è rischio alcuno. Accogliere giovani significa insegnare loro fin dai primi anni del loro percorso di studi il senso ed il valore del lavoro, significa far comprendere loro quali competenze richiedano i mestieri, quali specializzazioni richieda una professione.

La relazione tra un giovane ed una azienda, inoltre, crea un patto di fiducia, essenziale alla formazione della personalità del giovane. **Chiunque ponga in un giovane aspettative e responsabilità, avrà in cambio attenzione, rispetto e valore.**

**La scuola è il più bel posto dove essere ragazzi e acquisire conoscenze e sapere.**

**Il mondo del lavoro, nell'incontro con la scuola, può solo rendere migliore questo percorso, consentendo che quelle conoscenze si trasformino in competenze, in termini di valori e relazioni.**

## **Segreti del manager di oggi... Ricordi del manager di ieri: una “fotografia in movimento”**

di Valentina Picarelli

**L’opinione pubblica e i manager: il rapporto è sempre più conflittuale.** Soprattutto se si parla di posti pubblici. Si sprecano espressioni del tipo “manager d’oro”, “stretta sui manager”, “dispersione della cultura manageriale”. C’è molta confusione in giro, tanta demagogia. Senza distinzione alcuna tra sottocategorie: i veri manager, quelli che la meta l’hanno raggiunto col merito e col “sudore della fronte”; coloro che ricoprono ruoli para-imprenditoriali, con retribuzioni fuori dalla media; gli amministratori di aziende a controllo pubblico, che rivestono incarichi sempre più prestigiosi. Questo il mondo di cui, indistintamente, si parla. Ma è evidente che fare di tutta l’erba un fascio è un atteggiamento miope da combattere; i falsi miti devono cadere.

**Poi c’è la crisi e l’esigenza di trovare gli slanci, economici, politici, sociali e morali, da cui ripartire** e far ripartire l’economia. I numerosi licenziamenti che hanno riguardato i manager, in modo crescente negli ultimi anni, sono stati il segno di una percezione negativa, spesso errata del loro ruolo, vissuto più come peso che come arma strategica.

**Dall’Indagine annuale 2013 sulle risoluzioni dei rapporti di lavoro dei dirigenti industriali**, condotta da Federmanager, è risultato che il 32% del totale delle cessazioni dei rapporti di lavoro che hanno riguardato i dirigenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

sono stati licenziamenti: quello per giustificato motivo oggettivo, ossia sorretto da ragioni organizzative, certamente il più diffuso, legato soprattutto alla soppressione della posizione (62%). Chiaramente non c'è alcun intento persecutorio verso la categoria; si tratta per lo più di piani di riorganizzazione aziendale post crisi a cui neppure i dirigenti sfuggono, a testimonianza di una forte noncuranza/ignoranza rispetto ai valori e alla valenza strategica che ne contraddistingue il ruolo.

**Sottende questo disagio il libro *Risorse sovrumane: autoritratto dei manager italiani di oggi***, frutto della ricerca condotta da Federmanager con l'Istituto Episteme di Milano. “*L'indagine condotta* – afferma Giorgio Ambrogioni, Presidente di Federmanager, nella prefazione al volume – *intende evidenziare come i dirigenti italiani intendono il loro ruolo e la loro funzione sociale*”. Sono state adottate due prospettive d'indagine tra loro complementari: in prima analisi la percezione del ruolo professionale e sociale e di sé come persone, restituita dai diretti interessati; in seconda analisi la visione dell'universo dei manager da parte dei principali protagonisti del mondo economico-finanziario, politico e sindacale italiano. Alla base di tutto il lavoro fa da motore una domanda semplice dalla risposta complessa, per niente scontata, con risvolti sorprendenti che rendono distante il manager di oggi da quello di un tempo: come sono i manager di oggi?

**Maggior spazio alla dimensione personale, familiare e sociale;** meno individualismo rispetto al passato, meno valore al denaro e alla carriera: questo quanto emerge con forza dal testo. Egualmente importanti, la dimensione personale e quella professionale si aprono al dialogo, con tensione etica e nella dimensione di una sensibilità sociale sempre più spiccata. Sempre più persona, sempre più citizen perché solo l'apertura al sociale, il confronto, il *networking* possono conferire al dirigente una “testa globale” che gli permette di catturare tutti i segnali del cambiamento, appropriarsi delle logiche della *business collaboration*, per tradurli in strategie per la crescita. Nonostante la situazione attuale non giochi a loro vantaggio, niente ha scalfito la consapevolezza di essere depositari di competenze e attitudini fondamentali per affrontare le sfide del momento sentendosi ed esponendosi, ora più di prima, come “classe” dirigente del Paese e mettendo, altresì, il proprio bagaglio di risorse a disposizione della collettività.

**L'“Io professionale” resta importante ma non è totalizzante.** Questa l'altra grande novità: l'“Io professionale” non solo, come detto, dialoga con l'“Io

persona”, ma, a differenza del passato, si pone rispetto al secondo in una dimensione di complementarità. L’esistenza ha senso quando c’è integrazione, equilibrio tra obiettivi professionali e personali. Sono le doti e le *virtus* nate, cresciute e fortificate insieme alla persona, che orientano sia la strada professionale che le scelte esistenziali: l’alfabeto del dirigente, fatto di senso di responsabilità, *problem solving*, capacità decisionale è nel suo DNA.

**La ricerca mette, poi, in luce l’importanza che riveste la figura manageriale nelle organizzazioni aziendali:** di certo non una scoperta ma una consapevolezza da ribadire, spesso dimenticata o sottovalutata. Nei contesti produttivi i manager preparati sono sempre portatori di qualità ed efficienza anche se ancora è troppo bassa la percezione del loro peso strategico. Basta considerare che su 160.000 aziende iscritte a Confindustria Confapi, Confservizi e altre solo 17.000 hanno al loro interno una figura manageriale esterna.

**“Ricchi di queste consapevolezze, partendo proprio dalle stesse oltre che dalla coscienza della crisi – sostiene il presidente di Federmanager – è giunto il tempo del fare”.** Dunque fare, fare bene, fare in fretta. Non c’è più spazio per temporeggiare e scaricare colpe sull’altro, ognuno deve sentirsi investito in prima persona di un ruolo focale per la crescita e il benessere del Paese. Per manager e imprenditori abituati ad essere misurati sulla produttività, sui risultati, ad essere valutati sul merito e non sulla base delle “amicizie influenti” potrebbe aprirsi un momento finalmente favorevole.

**Intervistando il Cardinale Bagnasco**, dal testo dell’indagine, escono fuori una serie di considerazioni notevoli sul manager “uomo nuovo”, che possono servire da spunto per opportune, successive riflessioni: dalla *viva vox* del Cardinale emerge che *“si sta affermando un’idea di managerialità diffusa, in cui il manager si autopercepisce sempre più come un attivatore di processi. Nella misura in cui a questa autopercezione seguiranno comportamenti conseguenti di ricerca delle sinergie, di valorizzazione delle potenzialità, di scommessa sugli uomini prima che sui soldi, la fine del tunnel sarà sempre più vicina”.* È questa la “fotografia in movimento”, al centro della quale sembrano predominare valori – quali continuità operosa, onestà, attitudine al sacrificio, senso del progetto – e volontà, le armi che hanno permesso all’Italia di passare, nel dopoguerra, dalla realtà di un piccolo paese contadino, con un altissimo tasso di analfabetismo, alla “ribalta” di grande potenza.

## La grande trasformazione del lavoro passa anche dai responsabili del personale

di Carlotta Piovesan

**Chi è mai entrato in una mensa aziendale, avrà certamente notato la tipica rigida separazione che vige fra i tavoli:** nel tavolo centrale e meglio illuminato siede il marketing. Subito vicino, in posizione strategica, l'ufficio commerciale. In un angolo più discreto e appartato siede invece l'ufficio IT, seguito a breve distanza dall'amministrazione.

**Per lungo tempo la maggior parte delle aziende ha continuato a mettere in atto questo schema anche nelle attività lavorative,** praticando l'incomunicabilità e la netta separazione tra le aree aziendali, senza immaginare quanto l'integrazione e la contaminazione tra di esse potesse giovare all'azienda.

Tuttavia, con l'avvento degli anni 2000 e la comparsa di strumenti quali LinkedIn e Facebook, le cose hanno iniziato a cambiare. Come sottolinea il report dell' Economist Intelligence Unit [\*How Hr leaders are reinventing their roles and transforming business\*](#), è stato modificato il modo di fare business.

E se la velocità, immediatezza e trasparenza di questi strumenti hanno subito suscitato l'interesse dell'area marketing, che ha compreso la pervasività e la rivoluzione che avrebbero portato nelle relazioni business-to-consumer, ben presto, anche l'area HR ne ha compreso le potenzialità. **Le Risorse Umane più illuminate, dopo aver appreso le migliori tecniche di digital marketing**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33\*](#), e in *Nòva*, 24 settembre 2014.

**dai colleghi dell'ufficio accanto, hanno sfruttato questi nuovi mezzi di comunicazione per affrontare quello che rimane il loro campo di battaglia più ostico, la "War for Talent".**

Infatti, nonostante l'avvento dell'era della globalizzazione e della iper specializzazione, la grande sfida delle HR rimane la capacità di selezionare i migliori talenti. I quali **hanno ora a disposizione strumenti una volta impensabili per scegliere il posto di lavoro più adatto alle loro esigenze.**

Si pensi ad esempio a [Glassdoor](#), un network online dove è possibile comparare salari, benefits, opinioni e foto di più di 700.000 compagnie in tutto il mondo. **Una specie di TripAdvisor del posto di lavoro.**

Come possono a questo punto le **HR non avvicinarsi sempre di più al "way of thinking" del marketing?** Il brand, che sia di un prodotto o delle sue risorse umane, passa dagli strumenti del web 2.0. E ora, anche i *jobseekers* hanno tutti gli strumenti necessari per scegliere se investire o meno in un'azienda.

Lo stesso vale per i selezionatori: i nuovi "terreni di caccia" per la ricerca dei talenti sono i social media, i forum, gli *users-groups*, così come le web community. **Gli stessi strumenti usati dal marketing per capire le esigenze e le preferenze dei consumatori.**

**Appare dunque sempre più chiaro come il ruolo della funzione HR sia destinato a trasformarsi sempre più negli anni a venire grazie alla continua evoluzione degli strumenti di comunicazione digitale.**

**Tuttavia, lo stimolo al cambiamento è tanto più forte tanto più il mercato del lavoro in cui si è immersi è competitivo e dinamico**, portando le aziende e, di conseguenza le HR, a dover lottare per assicurarsi i migliori talenti disponibili.

In un mercato del lavoro asfittico e immobile come quello italiano, dove la domanda e l'offerta sono sempre più polarizzate, **quale stimolo a rinnovarsi hanno le HR?**

**Il rischio non è dunque, oltre a quello di avere una crescita economica pressoché bloccata ed un tasso di disoccupazione che cresce vorticosamente, di non sapere più essere competitivi?**

## **Racconti da Federalberghi. Il valore di un tirocinio di qualità e dei luoghi formativi**

di Matteo Monetti

**Con tutta probabilità la lezione di *employability* più rilevante per il percorso di crescita di un giovane è l'approccio vero e proprio con il mondo del lavoro.**

Sebbene l'apprendistato possa essere considerato lo strumento maggiormente idoneo allo sviluppo umano e professionale, anche lo svolgimento di un tirocinio formativo può riservare interessanti risvolti per la traiettoria occupazionale di un giovane.

Infatti, uno stage consente di familiarizzare con una realtà lavorativa, di conoscere un settore produttivo, un determinato reparto aziendale, una professione, di testare le abilità in possesso e acquisirne di nuove.

Affinché un tirocinio sia realmente utile nel percorso di *employability*, risulta necessario un concorso di elementi.

**Il primo, il più rilevante, è la presenza di soggetti ospitanti e quindi tutor di qualità, ossia figure realmente interessate a trasmettere conoscenze e condividere esperienze con il tirocinante.**

**Allo stesso tempo è necessaria la motivazione del cosiddetto stagista, affinché l'esperienza possa essere vissuta non in maniera passiva, ma bensì come una continua opportunità di apprendimento.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), *Lezioni di Employability/26*.

Questa duplice volontà è la condizione per creare la sinergia e la comunione di intenti che porterà benefici per tutte le parti coinvolte.

Inoltre, dal momento che il tirocinio è la prima tappa di una carriera professionale, hanno rilevanza strategica **gli obiettivi che il giovane si pone, in modo che lo stage sia coerente con le scelte di studio, con gli interessi, con le aspirazioni** dello stesso.

Possedere un quadro più o meno definito della professione che si vorrà svolgere nel futuro facilita la scelta del tirocinio, attraverso una valutazione idonea del settore produttivo e del soggetto ospitante.

È naturale che le ambizioni lavorative cambino nel tempo, secondo le esperienze vissute, o le consapevolezze acquisite, ma solo individuando un fine verso cui tendere si potrà comporre ed organizzare la propria carriera di lavoro e il proprio futuro.

Nel mio caso personale, a fronte di un percorso universitario in “Relazioni di lavoro”, di un marcato interesse nei confronti del settore turistico, di una propensione a trattare le tematiche dell’inserimento lavorativo e della contrattazione collettiva, **l’opportunità di svolgere un tirocinio presso l’ufficio sindacale di Federalberghi – l’organizzazione nazionale maggiormente rappresentativa degli albergatori italiani – è stata un’occasione importante per lo sviluppo del mio percorso professionale.**

Un primo rilevante risultato cui conduce un’esperienza di tirocinio è la comprensione di quali siano le funzioni principali di un’organizzazione, ma anche di uno specifico mestiere.

Infatti, è necessario che il tirocinante prenda coscienza delle numerose attività nelle quali è impegnata un’impresa o associazione: ad esempio un’organizzazione datoriale come Federalberghi svolge essenzialmente funzioni istituzionali e di rappresentanza, ma anche legali, di aggregazione di interessi, di ricerca, di rete (tra i propri iscritti, con le altre parti sociali, con gli attori istituzionali).

Allo stesso tempo lo stagista acquisisce informazioni riguardanti le funzioni proprie di una professione. **Sebbene esistano mansionari che descrivono i compiti di un determinato mestiere, solo l’esperienza diretta consente di**



**acquisire una conoscenza dettagliata dell'ampio spettro di funzioni alle quali sono tenuti alcuni ruoli organizzativi all'interno del contesto di lavoro.**

Il mio inserimento all'interno dell'ufficio sindacale, mi ha permesso di acquisire le informazioni riguardanti le responsabilità proprie degli addetti all'attività sindacale: mantenere relazioni con associazioni territoriali e parti sociali; contrattare con queste ultime al fine di stipulare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e adeguarlo alle novità legislative; diffondere i contenuti e far conoscere le caratteristiche del CCNL agli operatori, in modo da garantire un'applicazione estesa ed efficace.

Oltre a queste funzioni principali, i responsabili sindacali si relazionano e supportano le attività "bilaterali", elaborano indagini, ricerche afferenti il mercato del lavoro e gli istituti contrattuali, sviluppano le tematiche relative alla formazione.

Questo insieme di informazioni relative agli scopi dell'organizzazione e alle mansioni del mestiere interessato sono un primo, importante, obiettivo da conseguire in un tirocinio di qualità, proprio perché utile per orientare le scelte future dello stagista.

Il tirocinio che ho svolto presso gli uffici federali di Federalberghi, mi ha consentito principalmente di occuparmi delle tematiche dell'inserimento lavorativo giovanile e della loro formazione, consentendomi di coniugare l'interesse personale su queste materie (anche in funzione della stesura della tesi specialistica) con le esigenze dell'organizzazione, da sempre molto sensibile a questa tipologia di temi.

**Tale convergenza di interessi mi ha consentito di sviluppare conoscenze approfondite sulla regolamentazione degli istituti di inserimento lavorativo (quali le varie forme di tirocinio e di apprendistato) e sull'alternanza scuola-lavoro nel comparto turistico-ricettivo.**

Oltre agli aspetti prevalentemente tecnici, ho potuto apprendere il contesto all'interno del quale si sviluppano le pratiche di alternanza, così come i soggetti che le realizzano quotidianamente.

Infatti, grazie a Federalberghi sono potuto entrare in contatto con realtà quali la Rete Nazionale Istituti Alberghieri, impegnata prioritariamente per facilitare l'accesso al mercato del lavoro turistico per i giovani degli istituti scolastici, oppure l'Ente Bilaterale Turismo (sia nazionale che toscano), promotori di progetti all'avanguardia per l'incontro domanda-offerta di lavoro, la formazione, l'alternanza.

**Questo doppio canale di apprendimento, sia tecnico che pratico, mi ha fornito competenze sviluppate sui temi trattati, costituendo una base per il mio futuro professionale e di ricerca.**

Altrettanto importante ritengo sia stata la partecipazione alla stesura, e alla successiva negoziazione con i sindacati, dell'accordo per la trasposizione nel CCNL Turismo delle novità legislative riguardanti apprendistato e contratti a termine contenuti nella legge n. 78 del 2014.

In questo ambito mi è stato insegnato un metodo di lavoro che ha riguardato l'analisi delle disposizioni contrattuali e legislative, lo studio per l'armonizzazione delle stesse, la stesura di un documento che, rispettando l'impianto normativo, tuteli sia datori che prestatori di lavoro.

La fase di contrattazione è stata altrettanto importante, soprattutto per quanto riguarda la gestione della trattativa e dei rapporti con gli interlocutori.

La partecipazione a tali attività, tutt'altro che scontata, si è rivelata altamente formativa per il mio percorso personale e mi ha consentito di esplorare circostanze che non conoscevo e che non avrei potuto apprendere su un libro di studio.

**Proprio per questo, relazionarsi in un'esperienza di tirocinio può essere funzionale per l'occupabilità di un giovane, in quanto fornisce momenti di crescita che diversamente sarebbe difficile sperimentare e permette al soggetto in questione di farsi trovare maggiormente preparato qualora si ripresentino situazioni analoghe.**

Qualora l'organizzazione lavorativa si riveli veramente un luogo formativo nel quale i saperi sono condivisi, le conoscenze impartite, le competenze testate, il tirocinio può risultare un momento realmente cruciale per una crescita umana e professionale.

La mia esperienza in Federalberghi è stata tale e da essa ho ricevuto numerosi elementi importanti per il futuro. Allo stesso tempo mi auguro di avere anche io fornito un contributo per l'associazione, non solo per quello che ho fatto, scritto o messo a disposizione in termini di competenze, ma anche per i momenti di condivisione e per l'entusiasmo profuso.

**Ritengo debba essere questo lo spirito di un tirocinio, così come di una qualsiasi relazione umana e di lavoro, che per funzionare ha bisogno di uno scambio, ma riservando così un ampio grado di soddisfazione per le parti coinvolte.**

**Qualora vi siano tali presupposti lo stage sarà uno svincolo cruciale nella crescita del giovane, fornendogli esperienza, competenze spendibili anche in altri contesti lavorativi, consapevolezza e un importante vantaggio competitivo nella ricerca di una occupazione.**

## **Strano Paese il nostro: il caso AlmaLaurea e il placement universitario**

di Eliana Bellezza

“Strano Paese il nostro in cui esperienze virtuose, agili, efficaci, tempestive, poco costose come AlmaLaurea, siano oggetto di disinformazioni e di attacchi”.

Così comincia la replica di AlmaLaurea all’interrogazione parlamentare presentata a inizio settembre dal Movimento 5 Stelle.

Questa storia, però, meriterebbe un altro incipit.

**Strano Paese il nostro in cui una legge del 2003 (successivamente ripresa nel corso degli anni), che impone alle università italiane di rendere pubblici e disponibili i curriculum vitae dei propri studenti e dei laureati entro i 12 mesi dal conseguimento del titolo, non è ancora pienamente attuata.**

Partiamo dal principio e dalla idea, semplice e al tempo stesso geniale, che ha spinto il nostro legislatore del 2003 a chiedere agli atenei di pubblicare sui propri siti i *curriculum vitae* dei giovani laureandi e laureati. **Una Legge, la Biagi, che prende il nome da un riformista, e prima ancora da un docente universitario. Marco Biagi insegnava diritto del lavoro all’Università di Modena e aveva contatti diretti con i suoi studenti, che accoglieva numerosi anche dopo le lezioni, per approfondimenti e momenti di studio e di crescita.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), *Lezioni di Employability/27*.

Da quella esperienza di professore nasce un'intuizione, che poi si trasforma in un comma di legge, secondo cui **gli atenei non possono e non devono soltanto formare ed istruire gli studenti preparandoli a divenire futuri professionisti. Le università hanno il compito di accompagnare quei giovani alla cui alta formazione concorrono, verso le porte del mercato del lavoro, verso quello stesso futuro a cui li preparano.**

Per far questo ci sono numerose strade e molteplici strategie. Tutti questi percorsi però richiedono che le università instaurino un dialogo costante, aperto e virtuoso con il sistema produttivo e delle imprese, affinché si possano conoscere e studiare le dinamiche, i fabbisogni formativi e le professionalità che queste realtà richiedono.

**Al centro di questo dialogo, la persona, il giovane, il suo curriculum e la sua storia.** Dall'intuizione di un docente, avvezzo a guardare i sistemi stranieri e a cercare nella comparazione nuove soluzioni ai problemi domestici, nasce quindi una visione più moderna del placement universitario, dei suoi obiettivi e dei suoi strumenti. **La pubblicazione dei CV degli studenti è quindi il modo, semplice ma efficace, attraverso il quale un ateneo offre visibilità ai propri studenti, affinché le aziende gratuitamente, liberamente ed in ogni momento possano leggerli, analizzarli e fruirne.**

A distanza di più di un decennio, questo obbligo di legge è ancora inattuato.

Nei siti delle università italiane, **vi sono invero indicazioni e modalità per la visualizzazione di cv in forma anonima** ma ciò che significa che essi sono privi di informazioni basilari quali i contatti, gli indirizzi di posta elettronica, i recapiti telefonici. Si tratta di cv che riportano solo il voto di laurea, le competenze linguistiche ed informatiche, le esperienze pregresse ma non individuano attitudini, propensioni, talenti, *Job Skills*. **Sono curriculum che poco dicono delle persone che rappresentano, poiché appaiono tutti molto simili, omologati, ordinari.**

Per la ricezione di profili accurati, di *curricula* completi di dati (necessari se si voglia anche solo procedere a convocare un giovane per un colloquio), è necessario che l'azienda si sottoponga a procedure di accreditamento, con compilazione di format online, a cui successivamente, in un arco temporale che va a seconda dei casi dai 3 ai 15 giorni, segue una mail di conferma

dell'avvenuta registrazione. Dopo la registrazione e la ricezione della password, l'azienda potrà accedere e specificare sul motore interno di ricerca, a seconda del numero di CV che l'iscrizione dà diritto a visionare (in alcuni casi limitato, in altro casi illimitato), il profilo richiesto (ossia età, tipo di percorso, etc.).

Dopo questa procedura sarà possibile per l'azienda visionare i CV. Alcune università inviano all'azienda per email i cv contenuti in un file Excel che divide le informazioni per campi (età, provenienza, esperienze, votazione, etc.). Altri atenei invece inviano all'azienda tutti i cv dei giovani completi di foto e di maggiori informazioni di dettaglio (ci sono spazi liberi nei quali i candidati possono descrivere la propria personalità, inserire le competenze trasversali acquisite negli anni, la motivazione e i desiderata professionali).

Vi sono poi alcuni sistemi (normalmente regionali o che raggruppano più regioni) che facilitano la ricerca dei CV poiché con una unica registrazione al sistema viene consentita la visione dei cv di tutti gli atenei aderenti.

Alcune università chiedono anche specifiche sui contratti, stage, offerte di lavoro che l'azienda intenda offrire ai candidati, motivazioni concrete che sono alla base della ricerca di CV.

**Tutto questo non è quello che aveva in mente il nostro legislatore, quando ha richiesto che i cv fossero pubblici e disponibili gratuitamente sui siti.** L'attività di consorzi come Almalurea, in grado di gestire vaste banche dati di curriculum, e, insieme a numerose altre interessanti attività di ricerca e approfondimento, di offrire alle aziende specifici profili professionali aderenti ai loro bisogni, è certamente degna di nota. Ma la polemica sollevata sull'operato di Almalurea non centra il nodo critico della questione, che va ricercata nella qualità dei servizi placement delle università, i veri protagonisti della vicenda.

**Aver riconosciuto un ruolo di primo piano nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro agli atenei, significava averne posto in risalto la loro funzione storica quali "intermediari" tra i giovani e la società. I soggetti più vicini ai giovani, in grado di accompagnarli nella ricerca di un lavoro, in grado di "descriverli" e "presentarli" al meglio nel loro primo appuntamento con la vita vera.**

Le ragioni di questo mancato placement sono numerose e forse non tutte di facile individuazione. Tuttavia è chiaro che l'accademia smarrisce la sua stessa ragion d'essere laddove dimostra di non conoscere i giovani che prepara, di non essere in grado di tracciare per loro strade di transizione al lavoro agevoli e chiare, di rinunciare a dialogare con il mondo esterno e con le imprese. **Quelle stesse imprese nelle quali i giovani laureati impareranno un mestiere, qualunque esso sia, talvolta troppo distante dai manuali studiati nelle aule accademiche.**

## Giovani e lavoro in Italia, attraverso l'analisi di 170 CV di studenti universitari

di Lilli Casano

Studiosi e operatori del mercato del lavoro ormai concordano: per avere una esatta misura della distanza tra giovani e imprese basta guardare a come i ragazzi affrontano la ricerca di lavoro, dalla stesura del curriculum vitae al colloquio. Internet è inondata di vademecum e regole d'oro su come comunicare se stessi e le proprie esperienze, ma a guardare bene “oltre la forma”, **i CV dei giovani italiani raccontano molte cose, più che su questi stessi giovani sul sistema all'interno del quale i loro CV (e i loro percorsi di studio, vita, lavoro) prendono forma.**

In un'aula dell'Università di Bergamo, venerdì scorso, un esercizio di analisi di 170 CV di studenti universitari è stato il punto di partenza di un ragionamento che partendo dal concetto di **employability** ha portato docenti, ricercatori e dottorandi del Dottorato in formazione della persona e mercato del Lavoro a interrogarsi sugli elementi sistemici che nel nostro Paese determinano il drammatico *skills mismatch* di cui ha parlato anche [l'ILO in un recente rapporto](#).

I CV manifestano certamente **una generalizzata debolezza sul piano delle tecniche di redazione**. Queste però non dovrebbero essere affidate ai consigli di *Careers Angels* a volte improvvisati sul web, ma dovrebbero essere oggetto di **attenzione da parte delle istituzioni educative e dei docenti**. Troppo spesso, invece, si registra un totale disinteresse rispetto al collegamento tra i contenuti del percorso didattico e il tema delle competenze necessarie sul

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), *Lezioni di Employability/28*.



mercato del lavoro, tanto che le stesse istituzioni europee accusano da anni il sistema educativo italiano di essere ancora autoreferenziale, mentre da tempo i Paesi più avanzati hanno compreso l'importanza del radicamento delle università e delle istituzioni educative e di ricerca, più in generale, nel loro tessuto economico e sociale (vedi a tal proposito il rapporto inglese [\*Universities, the knowledge to power UK metros\*](#)).

Altro elemento che emerge chiaramente dall'analisi dei CV è la frammentarietà e spesso il **disordine dei percorsi lavorativi** dei giovani (o meglio di quanti sono entrati "precocemente" nel mercato del lavoro). Certamente emerge la difficoltà di dare coerenza *ex-post* alle proprie esperienze, ma si fa strada anche il dubbio che alla base ci sia in molti casi la **difficoltà (sistemica) di affermare la vera alternanza scuola-lavoro**, quella "virtuosa", in cui le esperienze lavorative sostengono la formazione della persona e la sostanziano, piuttosto che rappresentare "varie ed eventuali" da elencare in fila e magari far scomparire dal CV appena possibile. Emerge cioè l'assenza di una vera alternanza formativa, laddove anche in presenza di percorsi caratterizzati da esperienze di studio e di lavoro, i CV riportano i titoli di studio da una parte e le competenze professionali cristallizzate altrove, nel migliore dei casi.

Nei casi peggiori (e più frequenti) **le competenze nei CV non trovano asilo**, o vengono ingabbiate negli schemi per esse predisposti nel formato europeo di CV senza una particolare opera di autoriflessione. Anche a fronte di esperienze professionali significative, d'altra parte, non è facile far emergere e poi descrivere le competenze maturate in diversi contesti di apprendimento, e anche laddove si riesca, quale valore hanno queste dichiarazioni? Alla base di tale vuoto c'è la scarsissima diffusione di politiche, pratiche e servizi di **validazione e certificazione delle competenze maturate in contesti formali, non formali e informali**, senza i quali ben poco valore avranno i restyling di facciata degli strumenti di presentazione, poiché la differenza tra il dire il fare è ben nota ai selezionatori ed un'opera di traduzione delle esperienze in competenze è cruciale al pari dell'opera di conversione dei saperi in pratiche.

Il tema è connesso all'assenza (ancora oggi, a quasi due anni dall'istituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze con il decreto n. 13 del gennaio 2013) di **un quadro di riferimento condiviso, in grado di collegare standard professionali e standard formativi**, già introdotto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 167 del 2011 e mai compiutamente

realizzato. A renderne difficile la realizzazione sono le forti resistenze culturali opposte non solo dalle istituzioni formative, ma da sistemi di classificazione del personale basati su una definizione statica e anacronistica di mansione, sempre meno in grado di cogliere i contenuti delle prestazioni e misurarne il valore, allineando i profili professionali all'evoluzione della domanda di lavoro.

La natura e le caratteristiche delle esperienze lavorative riportate nei CV raccontano poi chiaramente quanto lavoro dei giovani non venga adeguatamente inquadrato e regolato e quanto distante sia da queste realtà il dibattito sugli **strumenti contrattuali** da promuovere, pure così acceso proprio in nome dei giovani.

Certo il lavoro è un valore in sé, ma anche andando oltre la forma, cosa rimane nei CV dei giovani delle loro esperienze? Quanti di loro sono in grado di valorizzarne almeno il **contenuto relazionale** e il contributo alla creazione di reti di capitale sociale? Si parla molto dell'evoluzione *social* della ricerca di lavoro, delle possibilità oggi offerte dai *social networks* professionali, in grado di mostrare non solo esperienze e competenze ma soprattutto reti sociali, ma quanti ragazzi allegano al CV una lettera di referenze? E quanti di loro sanno davvero **"tenersi in contatto"** (il riferimento è al famoso testo di Casnocha e Hoffman, *Teniamoci in contatto. La vita come impresa*) con conoscenze professionali cruciali per la loro carriera?

Le considerazioni emerse da un semplice esercizio chiamano in causa i pilastri di un efficace sistema di politiche del lavoro, gli stessi richiamati ancora nel rapporto dell'ILO sopra citato e che detta una ricetta tanto semplice quanto difficile da realizzare: **«Efficient job placement services, solid labour market information, linkages between training systems and world of work»**.

## **Il filo conduttore dell'apprendimento: le persone**

di Valerio Federici, Ugo Malferrari e Lisa Zanella

È accaduto che, durante la prima lezione di un corso di Diritto del lavoro, uno come tanti della laurea triennale in Economia aziendale, alcune domande poste dal docente sulle nostre scelte, sui nostri curriculum, sulle nostre aspettative future, abbiano creato smarrimento tra noi studenti.

Che domande sono queste? “Perché siete qui in questo corso? Cosa vorreste diventare da grandi? Perché studiate Economia Aziendale?”

**Noi, abituati a sederci sui banchi e a ricevere lezioni, nozioni e sapere passivamente, siamo rimasti senza risposte.**

È cambiato, quel giorno, l'approccio allo studio cui eravamo soliti, ci è stato proposto un modo nuovo di fare lezione.

**Quello che è mutato è l'oggetto dell'apprendimento. Al centro non più la materia, la specificità del sapere. Al centro la persona, noi studenti e le nostre esperienze, la nostra vita.** L'insegnamento, il diritto del lavoro, nei giorni di lezione, si è quindi trasformato da un corpo di norme e dettami giuridici in una lente, un paio di occhiali da cui osservare il mondo, la società, il cammino individuale e collettivo. I temi attuali, che leggiamo sui giornali, che affollano i titoli mediatici, sono diventati, da questa nuova prospettiva, un motivo ed una occasione per mettere in discussione se stessi, il proprio modo di prepararsi per affacciarsi al mondo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41](#), *Lezioni di Employability*/29.

Un corso universitario che afferma di avere al centro il lavoro e tutte le sue declinazioni quali, ad esempio, gli obblighi contrattuali, le tutele per le parti e le forme in cui esso può essere organizzato ed espresso, tradizionalmente richiederebbe una significativa mole di studio individuale, contornata da lezioni difficili da digerire e poca motivazione. **Chi si appassionerebbe dovendo studiare mille articoli tecnici e tante riforme?** Eppure, azzardando il paragone con il diritto del lavoro stesso, come spesso il reale anticipa le norme modificandole o disattendendole quando dimostrano di non averlo compreso, anche l'insegnamento, proposto in formato atipico, consente ad una classe vera, somma di quasi duecento individualità differenti, di esprimersi pienamente. Il docente lascia spazio agli studenti che, superando la barriera che li separava dalla cattedra, "fanno lezione". **Giovani universitari, fino ad allora semplici destinatari del sapere, ora lo cercano, lo propongono e lo scompongono.**

Dietro ogni incontro, molto più di una lezione, c'è l'accordo di due volontà: quella di noi studenti di partecipare attivamente al programma da protagonisti e quella dell'insegnante, di proporre un percorso nuovo, che gli consente di assistere ad una pur piccola crescita culturale, formativa ed umana dei suoi allievi. **È un percorso in cui il ragionamento è il principe della soluzione.** È la risposta ad ogni domanda. In tutto questo, perché la realtà è sempre il metro attraverso il quale valutare la qualità di un'azione, trova spazio anche lo sviluppo di una competenza "tecnologica", il cui utilizzo nella didattica richiama i modelli anglosassoni. Lo studio individuale pre-lezione, la preparazione di una presentazione alla classe e il confronto in aula iniziano ad affollare un luogo virtuale, condiviso da tutti e offerto al mondo esterno. Un social network, twitter, un hashtag #DirLav2014, e presto ciascuno è in grado di condividere appunti, schemi, riflessioni, idee, immagini. Senza troppa consapevolezza, la classe si allarga e si arricchisce di nuovi inter-attori, entrati, ora come maestri ora come allievi, nella nostra classe di diritto del lavoro.

**Per noi studenti è un modo innovativo per seguire il processo cognitivo, il proprio, e per imparare a comprendere il senso vero dell'apprendimento: realizzare se stessi, arricchendo e temperando attitudini, abilità e limiti.**

6.

## **CERTIFICAZIONE**



## ASSE.CO. al via: ma è vera asseverazione?

di Anna Rita Caruso e Pierluigi Rausei

Il 15 gennaio 2014 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro hanno siglato un Protocollo d'intesa finalizzato a garantire una maggior efficienza del mercato del lavoro attraverso una azione di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, nonché alla diffusione della cultura della legalità e alla semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese (cfr. [www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140115\\_protocollo-consulenti.aspx](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140115_protocollo-consulenti.aspx) dove, peraltro, si presenta l'istituto come “certificazione della regolarità contrattuale delle imprese”). L'intesa si fonda sulla premessa, reciprocamente valorizzata dalle parti, che già l'art. 30, comma 5, della legge n. 183/2010 ha riconosciuto il ruolo di terzietà svolto dai consulenti del lavoro, assegnando ai Consigli Provinciali oltre alla possibilità di costituire commissioni di certificazione (già attribuita dall'art. 1, comma 256, della legge n. 266/2005), anche quella di operare come commissioni di conciliazione ed arbitrato. L'asseverazione della regolarità delle imprese viene quindi sviluppata in dieci articoli che ne descrivono procedura, disciplina ed effetti.

**Nel primo articolo si descrive la “ASSE.CO.” quale «asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro»** rilasciata dal Consiglio nazionale dei Consulenti del Lavoro in merito ad alcuni aspetti del rapporto di lavoro subordinato e parasubordinato e meglio specificati nell'allegato tecnico di chiusura del Protocollo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3.](#)

**L'art. 2 descrive invece l'iter con cui viene rilasciata l'asseverazione.** Nella pratica il datore di lavoro presenta (personalmente o tramite il consulente delegato) istanza al Consiglio nazionale dichiarando di non aver commesso illeciti *nell'anno precedente l'istanza* o alla data di presentazione dell'istanza (solo per la prima richiesta). Alla sua dichiarazione si unisce anche quella del consulente, previa verifica delle evidenze documentali, *circa la sussistenza dei requisiti per il rilascio del DURC e il rispetto della contrattazione collettiva*. Le dichiarazioni di entrambi, datore di lavoro e consulente vengono effettuate ai sensi dell'art. 76 del DPR n. 445/2000, ciò significa che entrambi i dichiaranti (e solo i dichiaranti non l'organo asseveratore), in caso di dichiarazioni mendaci, risponderanno penalmente. *Poiché però la dichiarazione si riferisce all'anno precedente, cosa succede – sul piano della rilevanza penale – se la richiesta di intervento successivamente presentata alla DTL ha ad oggetto proprio violazioni relative al rapporto di lavoro che era stato asseverato e queste risultano poi effettivamente accertate dagli Ispettori del lavoro? Indubbiamente il consulente del lavoro si espone ad una responsabilità oggettiva molto gravosa perché il rapporto di lavoro, pur essendo in regola sulla carta, può non esserlo dal punto di vista sostanziale e questo può emergere anche a distanza di tempo dall'asseverazione.*

**L'art. 3 disciplina le modalità di rilascio dell'asseverazione che può essere ottenuta entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, esclusivamente in via telematica, e ha validità annuale** (salvo il venir meno dei requisiti). Il consulente che ha rilasciato la dichiarazione si obbliga a controllare ogni 4 mesi la permanenza dei requisiti di regolarità, il controllo però è soltanto di tipo formale. Nel caso vengano meno i requisiti il consulente è obbligato a comunicarlo al Consiglio nazionale il quale qualora venga omessa la comunicazione informa il Consiglio Provinciale ai fini dell'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti del consulente, contestualmente viene anche sospesa la possibilità di rilasciare l'ASSE.CO. Questa forma di controllo *in itinere* attribuita al consulente si basa sul rispetto della normativa fiscale, contributiva e retributiva da parte del datore, ma non si spinge fino al merito dello svolgimento del rapporto di lavoro, dove cioè si annidano le forme di elusione contrattuale totale o parziale, pur nel rispetto apparente delle norme giuslavoristiche. Le sfumature del rapporto di lavoro sono tante e tali che è impensabile un controllo di tipo tecnico, come avviene per le certificazioni ISO 9000 sulla qualità, dove appunto occorre semplicemente constatare la presenza o meno di determinati parametri tecnici di tipo oggettivo. *Anche se il Protocollo restringe le materie sulle quali operare*



*l'asseverazione, manca il c.d. "olfatto psicologico" della prova che può acquisirsi solo attraverso l'incrocio delle dichiarazioni dei lavoratori e che può essere raggiunto attraverso una verifica mirata e sostanziale del rapporto di lavoro che fa capo agli Ispettori del lavoro preposti ai controlli.*

**L'art. 4** precisa che sul sito del Ministero del lavoro e su quello dei Consulenti del lavoro sarà pubblicato un elenco delle aziende in possesso di ASSE.CO, elenco aggiornato ogni 15 giorni e che è liberamente consultabile anche ai fini della programmazione dell'attività ispettiva da parte delle DTL nei limiti di quanto sancito dall'art. 7 del Protocollo.

**Il successivo art. 5** precisa che non tutti i consulenti potranno rilasciare la dichiarazione necessaria per ottenere l'asseverazione, ma solo quelli individuati dal Consiglio nazionale in possesso dei requisiti e attraverso percorsi di formazione obbligatoria. Non si precisano però in sede di Protocollo i requisiti che dovranno essere posseduti per l'accesso dei consulenti a questa attività, fatta eccezione per l'indispensabile svolgimento dell'attività professionale *"esclusivamente in forma di lavoro autonomo"*.

**L'art. 6** è senza dubbio fra quelli più rilevanti perché ricorda che eventuali false dichiarazioni del datore di lavoro e del consulente circa l'assenza di illeciti, comportano per entrambi una responsabilità di tipo penale: la pena implica la reclusione da 2 a 5 anni, nonché la radiazione dall'albo dei consulenti del lavoro (art. 31 della legge n. 12/1979). Nulla si dice, però, della responsabilità sopravvenuta in caso di contestazione di violazioni successive ovvero riferite al periodo di tempo coperto dalla ASSE.CO. *Può il consulente del lavoro difendersi invocando una sorta di errore scusabile, sostenendo di non essere stato a conoscenza di eventuali utilizzi impropri dei contratti posti in essere dal datore di lavoro? Se la responsabilità rimane relegata ad un mero "imprimatur" sugli adempimenti burocratici in materia di retribuzione e contribuzione già regolarmente effettuati dall'azienda che si assevera, è evidente che questo poco ha a che fare con un reale contrasto al lavoro irregolare, dovendosi – in uno Stato liberale e democratico – presumere necessariamente che un qualsiasi adempimento regolarmente effettuato da un'impresa, o dall'intermediario per suo conto, corrisponda alla relativa situazione di fatto, fino a prova contraria, senza alcuna necessità di ulteriore "bollinatura".*

**Il successivo art. 7 nella sua elaborazione riecheggia, in certa misura, la macrodirettiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008, ma l'impostazione è completamente differente.** In quel contesto si richiamava un istituto di fonte legale (art. 75 del d.lgs. n. 276/2003), vale a dire la certificazione dei contratti di lavoro, chiamato a limitare l'ispezione nei suoi effetti, condizionati (tranne quelli cautelari) dalla preventiva attivazione del contenzioso giudiziario, che tuttavia non blocca l'ispezione, la quale si svolge regolarmente e consente di raccogliere tutti gli elementi utili a definire l'accertamento ispettivo, qui invece, con l'ASSE.CO., l'ispezione non parte neppure perché "*in via assolutamente prioritaria*" la Direzione generale per l'attività ispettiva si impegna a programmare l'attività di vigilanza per le aziende prive di asseverazione, mentre per quelle con ASSE.CO. l'accertamento ispettivo andrà avanti se a monte c'è una richiesta di intervento specifica, o la richiesta di accertamenti da parte di una Autorità giudiziaria o amministrativa ovvero se l'ispezione rientra in un'attività programmata per le verifiche a campione delle dichiarazioni rese nella procedura di asseverazione. In verità questo pare essere il vero discrimine rispetto alla certificazione proprio perché l'attività certificativa, a differenza della ASSE.CO, implica un controllo anche sul merito del rapporto di lavoro. A parità di competenze e capacità tecnico-giuridiche (necessario presupposto in entrambi gli istituti), nella certificazione dei contratti la terzietà e la pubblicità sono elementi particolarmente caratterizzanti (anche i *certifier* di natura giuridica privata esercitano funzioni pubbliche amministrative quando svolgono attività di certificazione), mentre l'asseverazione richiede fidelizzazione, responsabilità dirette ed uniformità procedurali, ma non può presupporre la terzietà del professionista che non è chiamato a svolgere una attività di tipo pubblicistico (il consulente è proprio colui che gestisce i contratti e i rapporti di lavoro per l'azienda che chiede l'asseverazione). Proprio per questo dal punto di vista oggettivo, il campo, ben più ampio, della certificazione è quello della qualificazione e della legittimità di interi contratti o di singole clausole contrattuali, mentre l'asseverazione si rivolge ad aspetti di carattere formale, con riferimento alla corretta esecuzione di adempimenti documentali.

Si aggiunge, inoltre, che l'asseverazione può essere utilizzata per gli appalti privati per la verifica della regolarità delle imprese, se appaltatore e committente reciprocamente riconoscono l'efficacia di tale documento, mentre gli Ispettori devono tenerne conto in occasione degli accertamenti ispettivi. D'altra parte l'asseverazione non sostituisce il DURC, né in alcun modo prova la genuinità del rapporto di lavoro instaurato fra le parti, né blinda l'utilizzo

improprio del contratto, ma neppure incide sul regime di solidarietà negli appalti.

**Negli ultimi tre articoli si prevede un tavolo di coordinamento congiunto fra Ministero del lavoro e Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, al fine di monitorare ed eventualmente rettificare semestralmente le procedure connesse al rilascio della ASSE.CO., nonché valutare l'opportunità di iniziative formative e informative congiunte per consulenti e Ispettori (art. 8). Si stabilisce poi l'impegno delle parti a diffondere con ogni mezzo il Protocollo a fini di pubblicità e trasparenza (art. 9). Infine si stabilisce che dopo il primo biennio di entrata in vigore del Protocollo sono possibili eventuali proroghe o modifiche al testo dell'intesa (art. 10).**

Segue quindi, in allegato, un elenco delle materie che possono formare oggetto di dichiarazione di regolarità da parte del datore di lavoro e del consulente, relative a: lavoro minorile, tempi di lavoro, il lavoro sommerso, salute e sicurezza sul lavoro, contratti collettivi, regolarità contributiva e corresponsione della retribuzione. L'allegato tecnico identifica puntualmente l'oggetto della asseverazione sul singolo tema e descrive in dettaglio i parametri normativi ed operativi di riferimento.

**In conclusione**, peraltro, ferma restando una reale valutazione di effettività soltanto all'esito di una prima sperimentazione concreta dell'istituto, **va senza dubbio rilevato che ASSE.CO. non costituisce una vera e propria "asseverazione"** posto che tale può dirsi il risultato documentale di un procedimento mediante il quale un soggetto (*asseveratore*) dotato di capacità professionale adeguata, riconosciuta e certificata, sottoposto ad un preciso codice etico e ad un conseguente controllo deontologico, sotto la propria responsabilità diretta, personale e professionale certifica o attesta stati, fatti o qualità di un determinato soggetto (*asseverato*) direttamente riscontrabili sulla base della documentazione e sulla scorta di una verifica di fatto svolta secondo le capacità tecnico-giuridiche dell'asseveratore (cfr. per un approfondimento, con dettagliata esemplificazione, A. Asnaghi, P. Rausei, *Asseverazione: peculiarità e funzioni*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2011, 32, 1845-1850).

**Qui ad asseverare non è un professionista, ma il Consiglio nazionale di un ordine professionale**, l'asseverazione si fonda su dichiarazioni sostitutive che tolgono qualsiasi responsabilità all'asseveratore, declinandole esclusivamente

in capo ai dichiaranti, non è previsto nessun accertamento sostanziale da parte dell'organo asseveratore e neppure dal professionista che rilascia la dichiarazione presupposto dell'ASSE.CO., con ciò minando alle fondamentali lo scopo ed insieme l'utilità dell'istituto che, invece, avrebbe dovuto consentire di ottenere rapidamente una valida constatazione di specifici fatti giuridicamente rilevanti, al fine di favorire e semplificare le procedure di accertamento verso il soggetto asseverato da parte della pubblica amministrazione (compresi gli organi di vigilanza) e di privati con finalità di controllo (come nel sistema di responsabilità della filiera degli appalti).

## **Il sistema di asseverazione dei Consulenti del lavoro: ASSE.CO.**

di Paolo Stern

**Si chiama ASSE.CO.: asseverazione conformità dei rapporti di lavoro. Si tratta del frutto di un'intesa tra Ministero del lavoro e Consulenti del lavoro finalizzata ad avviare un sistema volontario di controllo delle imprese** che possa qualificarle nei confronti dello stesso Ministero e dei terzi certificando la regolarità delle stesse nella gestione dei rapporti di lavoro.

L'intesa parte da alcuni presupposti quali la parcellizzazione del mercato delle imprese, i limiti intrinseci dell'azione ispettiva, la presenza attiva e competente dei consulenti del lavoro nell'assistenza alle imprese e la loro esperienza maturata in tema di certificazione di contratti di lavoro.

Sulla base di tali elementi si è costruito un sistema che favorisca le imprese "sane", dia loro visibilità e garanzie e quindi virtuosi vantaggi competitivi nell'ottica di una promozione dello sviluppo e della diffusione della cultura della legalità. Allo stesso modo, per evitare di ripetere errori e vizi che hanno incrinato la fiducia nei confronti di taluni schemi certificativi attualmente sul mercato, è previsto un pesante sistema sanzionatorio per gli attori della procedura che venissero meno alle loro responsabilità assunte con l'avvio del sistema di asseverazione.

**Andiamo ora ad illustrare brevemente il meccanismo dell'ASSE.CO.**

**Per prima cosa possono avviare le imprese all'asseverazione solo i consulenti del lavoro che svolgano l'attività in forma di lavoro autonomo** (per garantirne indipendenza e terzietà) *e che risultino appositamente formati*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4.](#)

*rispetto alle procedure di asseverazione.* A tal fine, il Consiglio nazionale individuerà i requisiti necessari nonché i percorsi di formazione obbligatoria.

**La richiesta di asseverazione è libera e volontaria.** Viene rivolta da una specifica impresa, intendendo come tale qualunque datore di lavoro, ad un consulente del lavoro.

Il professionista accetta l'incarico e lo comunica al Consiglio nazionale, ovvero alla Fondazione Studi a ciò delegata dallo stesso CN. A tale comunicazione sono allegate:

- a) la dichiarazione di responsabilità, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, rilasciata dal datore di lavoro ovvero dal soggetto delegato alla gestione del personale, riguarda la non commissione di illeciti in materia di lavoro minorile, tempi di lavoro, lavoro nero, sicurezza sul lavoro e più in generale di quanto non a conoscenza del professionista;
- b) la dichiarazione di responsabilità, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, del Consulente del Lavoro in ordine a quanto di propria diretta conoscenza, come ad esempio il rispetto della contrattazione collettiva e la verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), per come risultano al professionista alla data di asseverazione.

Gli elementi oggetto di specifica dichiarazione sono dettagliati in appositi allegati alla convenzione.

Queste dichiarazioni sono rese ad un ordine professionale e pertanto con tutta la rilevanza che ciò determina anche dal punto di vista sanzionatorio e di responsabilità del dichiarante ove le stesse non rispondessero a verità.

I consulenti possono anche incorrere nelle sanzioni disciplinari già previste dalla legge n. 12/1979 qualora ne ricorressero le fattispecie.

**Il consulente del lavoro, raccolte le dichiarazioni dell'impresa, avvia una verifica, un audit sulla stessa al fine di riscontrare la correttezza degli adempimenti, delle tipologie contrattuali utilizzate, del rispetto dei CCNL, del regolare versamento dei contributi.** In pratica mentre l'impresa dichiara elementi sostanziali del rapporto (non conoscibili da terzi) il consulente del lavoro accerterà che quanto discenda dalle dichiarazioni del datore di lavoro sia correttamente tradotto secondo le vigenti normative. In definitiva ognuno si assume le responsabilità che gli sono proprie davanti ai terzi.

**Il consulente che ha rilasciato la dichiarazione si obbliga a controllare ogni 4 mesi la permanenza dei requisiti di regolarità.** In pratica accerta, con

le modalità che saranno definite dallo specifico regolamento applicativo che sarà emanato dal CN CDL, che permangano, ad esempio, il rispetto della contrattazione collettiva e la verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC). Un impegno gravoso e per nulla formale, basti ricordare quali siano i presupposti per il rilascio della dichiarazione di regolarità contributiva per avere chiara evidenza di trovarsi di fronte ad un accertamento di sostanziale regolarità dell'impresa. **Il regolamento di prossima emanazione da parte del CN CDL evidenzierà come il datore di lavoro non sia spettatore negli audit periodici ma sia il soggetto che attesti che le evidenze formali trasmesse al consulente del lavoro per la sua verifica rispondano a verità.**

Una volta ultimato il fascicolo (dichiarazioni dell'impresa e rapporto di audit del consulente) arriva sulla scrivania dell'ente finale di asseverazione: il Consiglio nazionale ovvero la Fondazione Studi dallo stesso delegata. Questo controlla la regolarità formale della documentazione, richiede eventualmente ogni integrazione opportuna, e rilascia o meno l'asseverazione nei successivi 30 giorni.

**Si tratta pertanto di un vero e proprio procedimento di certificazione di terza parte imparziale che risulta coerente con i canoni di quanto previsto dalla norma ISO 17021:2011.** Elementi di rilievo della norma internazionale sono il criterio di imparzialità considerata come “presenza reale e percepita di obiettività”. L'azienda che fa richiesta delle certificazione, infatti, non presenta conflitti di interesse interni, sia legati agli organismi direttivi che relativi al lavoro dei dipendenti. Altro parametro è poi quello della competenza utile a gestire e controllare gli audit in modo adeguato e ad ottenere così la certificazione stessa. C'è poi il principio di trasparenza, ovvero quello di rendere visibili, pubbliche e non segrete tutte le operazioni interne all'azienda. Ci sono infine i parametri di: responsabilità nel reperire materiale utile al rilascio della certificazione e riservatezza delle informazioni reperite. Tutti elementi perfettamente rilevabili nella procedura ASSE.CO.

È di tutta evidenza che **il sistema deve intendersi integrativo degli ordinari strumenti di controllo esistenti** e che mira, proprio attraverso la funzione sussidiaria di esperti del settore, a favorire imprese che volontariamente si dotano in modo trasparente di uno strumento accessorio di verifica.

**L'ottenimento della asseverazione determina una serie di vantaggi per l'impresa:**

- 1) previsione che gli accessi ispettivi presso i datori di lavoro si orienterà in via prioritaria nelle imprese che non siano in possesso dell'asseverazione. Restano salve le attività di vigilanza relative a specifiche richieste di intervento ispettivo; indagini demandate dall'autorità giudiziaria o amministrativa; controlli a campione finalizzate alla verifica della veridicità delle dichiarazioni in base alla disciplina vigente;
- 2) ferma restando la disciplina vigente in materia di responsabilità solidale, l'asseverazione potrà essere utilizzata nell'ambito degli appalti privati ai fini della verifica della regolarità delle imprese e il personale ispettivo ne tiene conto nell'ambito di eventuali accertamenti.

È inoltre aperta la possibilità per le parti firmatarie del protocollo di intesa, di individuare ulteriori ipotesi di applicazione della ASSE.CO.

L'asseverazione può essere utilizzata da soggetti terzi, pubblici e privati, ad ogni fine ritenuto coerente con le finalità perseguite dal protocollo e riconducibili al riconoscimento della regolarità dei comportamenti del datore di lavoro in materia di lavoro e legislazione sociale.

**Vantaggi rilevanti dunque che riecheggiano il sistema adottato dalla Direttiva Sacconi** (l'ex ministro infatti sul suo Blog infatti plaude all'iniziativa rilevandone tutta la pubblica utilità) **del 2008: non controllare chi è già controllato.** Salvo evidenza contraria.

**I primi commenti sull'iniziativa sono di diverso tenore, per lo più positivi ma qualcuno evidenzia dubbi sull'efficacia o limiti del sistema.** Il dibattito sull'argomento è di assoluta utilità anche al fine di recepirne spunti per la definizione del regolamento attuativo da parte del Consiglio nazionale dei Consulenti del Lavoro.

**In alcuni casi,** anche da parte di competenti amici, **si pone a confronto il sistema di asseverazione con quello di certificazione,** quasi i due meccanismi fossero "concorrenti" (si veda A. Caruso, P. Rausei, *ASSE.CO. al via: ma è vera asseverazione?*, in *Bollettino ADAPT*, 20 gennaio 2014, n. 3). È esattamente l'inverso. **Il sistema della certificazione dei contratti di lavoro,** nell'ambito del quale i consulenti del lavoro sono protagonisti attivi, **va pienamente ad integrarsi con quello della asseverazione che anzi ne costituisce un naturale completamento.** Quindi qualunque confronto metodologico e procedurale tra i due sistemi risulta poco significativo essendone diverse fonti costitutive e finalità.



**Bisogna però anche evidenziare come non risulti corretto affermare che, a differenza della ASSE.CO., la certificazione implichi un controllo anche sul merito del rapporto di lavoro** poiché in gran parte dei casi il rapporto non è nemmeno instaurato, ovvero ci si riferisce a clausole che spiegheranno la loro forza in futuro. La certificazione, come è come evidenziato nell'art. 75 d.lgs. n. 276/2003, riguarda il contratto e mai si riferisce al rapporto. Sono le valutazioni della commissione che in taluni casi possono, e devono, spingersi ad una verifica del rapporto al fine di trarne elementi qualificanti l'effettiva volontà delle parti contraenti. Tale verifica, è bene ricordarlo, comunque è sempre e solo legata alle dichiarazioni rese dalle parti stesse. In ultimo sia il soggetto certificatore (Commissione) che quello asseveratore (Consiglio nazionale Ordine Consulenti del Lavoro) garantiscono pienamente i necessari presupposti di terzietà. **Quindi nessuna “competizione” o alternatività, anzi.** Il consulente del lavoro, trovandosi assistere all'asseverazione, per esempio, in presenza di contratti atipici potrebbe, in forza del suo ruolo e delle sue responsabilità, spingere l'impresa a certificare detti contratti. Per quanto viene poi sostenuto come limite all'asseverazione, assenza di riscontri derivanti dalle dichiarazioni dei dipendenti, bisogna ricordare come la stessa si fondi su dichiarazioni del datore di lavoro, ossia del soggetto che si assume ogni responsabilità in merito. Quindi un elemento decisamente più “pesante” di una dichiarazione resa da un soggetto che, sia pure parte contrattuale, è “irresponsabile” nei riguardi della gestione degli adempimenti conseguenti.

**In conclusione il sistema ASSE.CO. potrà essere compiutamente valutato solo alla luce del suo regolamento attuativo ma** fin da subito appare come un interessante meccanismo che (a costo zero per la pubblica amministrazione) **consente**, con tutti i limiti proprio di ogni attività accertativa, **di delineare un solco tra aziende sulla base di una competizione virtuosa basata sul rispetto delle regole del gioco.**

## **ASSE.CO. – Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro**

di Vincenzo Sorrentino

È stato siglato il 15 gennaio 2014 scorso, il protocollo d'intesa tra il Ministero del lavoro e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro per un nuovo accordo riguardante la **Certificazione della regolarità dei Datori di Lavoro**.

Il nuovo strumento denominato (**ASSE.CO. – Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro**), è un'**asseverazione sulla regolarità contrattuale dei datori di lavoro**, avente la dichiarata finalità di contribuire a diffondere la cultura della legalità e semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro.

### **Cosa è la certificazione regolare contrattuale dei datori di lavoro?**

È l'Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro concernente:

- 1) **lavoro minorile** (il rispetto dei limiti di età, dell'obbligo di sorveglianza sanitaria, del divieto di lavoro notturno, etc.);
- 2) **tempi di lavoro** (il rispetto della durata massima dell'orario di lavoro, dei limiti in materia di lavoro straordinario, della disciplina sul computo e sui compensi per lavoro straordinario, della disciplina sui riposi giornalieri, della disciplina sui riposi settimanali, della disciplina in materia di ferie annuali, dei limiti di lavoro notturno, delle disposizioni in materia di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5.](#)

- valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni, il rispetto del divieto di adibizione delle donne al lavoro;
- 3) **lavoro “nero”**, il rispetto della disciplina in materia di corretta instaurazione di rapporti di lavoro subordinato;
  - 4) **salute e sicurezza del lavoro**, l'assenza di provvedimenti di carattere sanzionatorio in materia di salute e sicurezza del lavoro;
  - 5) **contratti collettivi**, il rispetto della parte economica-normativa dei contratti collettivi nazionali e, ove applicabili, di quelli di secondo livello;
  - 6) **regolarità contributiva**, il rispetto dei requisiti per rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC);
  - 7) **corresponsione della retribuzione**: il professionista, in forza di speciale delega de parte del datore di lavoro, dichiara di aver correttamente provveduto alla corresponsione delle somme indicate nei prospetti paga.

### **Come si ottiene?**

La ASSE.CO è rilasciata esclusivamente su **istanza volontaria** del datore di lavoro che intende ottenere l'asseverazione. L'istanza è presentata al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, anche a mezzo di Consulente del lavoro appositamente delegato.

La ASSE.CO è rilasciata, **entro 30 giorni** decorrenti dalla data dell'Istanza, esclusivamente attraverso **procedura telematica**.

### **Per quanto tempo ha la validità?**

La ASSE.CO ha **validità annuale** dalla data di rilascio salvo il venir meno dei requisiti per la sua concessione. Il Consulente del lavoro, che ha rilasciato la dichiarazione, verifica quadrimestralmente la permanenza dei presupposti. In caso del venir meno dei requisiti richiesti, ne dà immediata comunicazione al Consiglio Nazionale dell'ordine dei Consulenti del Lavoro.

L'elenco dei datori di lavoro che hanno ottenuto la ASSE.CO sarà **pubblicato** sul sito del Consiglio Nazionale e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e sarà liberamente consultabile. L'elenco sarà aggiornato con cadenza quindicinale.

### **Effetti del rilascio dell'ASSE.CO**

La Direzione Generale Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, orienterà l'attività di vigilanza in via **assolutamente prioritaria** nei confronti delle imprese **prive** della ASSE.CO., fatta eccezione per le seguenti ipotesi:

- specifica richiesta di intervento;
- indagine demandata dall'A.G. o da altra Autorità amministrativa;
- controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni in base alla disciplina vigente.

L'asseverazione, fermo restante la disciplina in materia della responsabilità solidale, potrà essere utilizzata anche nell'ambito degli **appalti privati**. Il personale ispettivo, né potrà tenere conto nell'ambito di eventuali accertamenti, ai fini della verifica della regolarità delle imprese.

## **L'ASSE.CO. dopo la certificazione. Confronto tra i due istituti**

di Angelo Vitale

Come noto il 15 gennaio 2014 è stato sottoscritto il [protocollo d'intesa](#) tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, dal quale scaturisce l'Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro, ASSE.CO.

L'argomento, subito dopo e pur in attesa di conoscere le modalità operative, è stato già affrontato su questo Bollettino evidenziando validamente posizioni diverse (si veda A. Caruso, P. Rausei, [ASSE.CO. al via: ma è vera asseverazione?](#), in *Bollettino ADAPT*, 2014, n. 3 così come si veda P. Stern, [Il sistema di asseverazione dei Consulenti del lavoro: Asse. Co.](#), in *Bollettino ADAPT*, 2014, n. 4).

L'impatto della nuova asseverazione è tutta da misurare, soprattutto nel momento in cui più voci invocano semplificazione, ma uno dei principali dubbi è come esso si pone nei confronti della “certificazione dei rapporti di lavoro”. Sicuramente “alternativi” per cui il quadro sinottico che segue vuole tendere a porre in evidenza i due “istituti” nella speranza che ciò sia utile. Al quadro sinottico segue la normativa di riferimento ivi compreso il protocollo d'intesa con i richiami (anche in termini di sanzioni) previsti.

Nella consapevolezza che rimangono da chiarire alcuni aspetti dell'ASSE.CO. che attengono in primo luogo al ruolo di “asseveratore” e alla sua responsabilità e ciò in quanto, in buona percentuale, pur svolgendo per l'impresa il servizio di payroll, non è presente in azienda al fine di avere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6.](#)

contezza che gli elementi retributivi inseriti nel LuL siano rispondenti alle prestazioni. O ancor più allorquando deve dichiarare “che l’impresa è in possesso dei requisiti di rilascio del DURC” nella considerazione che per esso sono richiesti elementi diversi dalla mera regolarità contributiva (quali quelle *in materia di tutela delle condizioni di lavoro* pure previste nelle richiamate *disposizioni in materia*, ...D.M. 24 ottobre 2007 gestito in azienda da altro consulente per la sicurezza). Chiarimenti, che potranno trovare spazio nella regolamentazione operativa, per superare preoccupazioni di responsabilità. Elementi questi, salvo l’ipotesi di errore tecnico in merito alla qualificazione del rapporto, non presenti nella certificazione.

Sul piano ispettivo la [Direttiva Sacconi](#) indicava che «Nella propria opera di direzione e coordinamento la Direzione Generale per l’attività ispettiva dovrà tenere conto, anche al fine di ottimizzare le risorse disponibili, della presenza di ... forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), riservando una particolare attenzione alle situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva» divenendo più incisivo nelle Verifiche sulle collaborazioni coordinate e continuative e sulle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro laddove precisava di «concentrare l’accertamento ispettivo esclusivamente su quelli che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione di cui all’articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in quanto positivamente certificati o ancora in fase di valutazione, salvo che non si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro». Negli appalti poi impegnava a svolgere «L’attività investigativa, ...sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione».

Nell’ultima [direttiva Giovannini](#) (per un approfondimento si [veda](#) Anna Rita Caruso e Pierluigi Rausei, *Il nuovo codice deontologico per gli ispettori del Ministero del lavoro*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 149) non si rinviene alcun riferimento né alla certificazione né, forsanche perché emanata lo stesso giorno della sottoscrizione del protocollo sull’asseverazione, all’Asse.Co. salvo che l’una e l’altra siano da ricondurre all’art. 4 (*Programmazione dell’attività*) prevedendo che «Il personale ispettivo osserva il programma di lavoro realizzato secondo le specifiche modalità impartite dall’Amministrazione» le cui *indicazioni ... sono da considerarsi formale disposizione nonché, ordine di servizio ....* Programmazione che, a mente dell’art. 14, 1° comma, l. d) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 in

vigore dal 24 dicembre 2013, investe anche il *personale ispettivo degli Enti Pubblici che gestiscono forme di assicurazioni obbligatorie*.

La conversione del decreto-legge potrebbe costituire occasione per dar *piena forza legale* (al pari della certificazione dei rapporti di lavoro giusta la previsione ex-art. 5, let. e) legge n. 30/2003) all'asseverazione per tenerne conto in sede di *programma di lavoro*, e non solo. D'altronde la stessa "White List" (art. 4) imporrebbe una previsione normativa al pari della medesima prevista per i fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1 commi 52 – 56; [DPCM 18 aprile 2013](#), in G.U. del 15 luglio 2013). Una previsione normativa che, superati i dubbi operativi, potrebbe, nell'ottica della semplificazione, sostituire il DURC al pari della certificazione antimafia per le imprese iscritte nell'elenco dell'art. 4 (vedi normativa cit.).

<b>Quadro sinottico</b>		
	<b>Certificazione dei contratti di lavoro</b>	<b>ASSE.CO.</b>
<b>Normativa</b>	D.lgs. 10.9.2003, n. 276 – Titolo VIII – Procedure di certificazione Capo I – Certificazione dei contratti di lavoro – Artt. 75 e segg.	Protocollo di intesa 15.1.2014
<b>Finalità</b>	<i>Ridurre il contenzioso in materia di lavoro</i> certificazione dei contratti di lavoro	<i>Al fine realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, ... l'attività di vigilanza sarà orientata in via assolutamente prioritaria nei confronti delle imprese prive della ASSE.CO.</i>
<b>Ambito di applicazione</b>	La certificazione riguarda i <i>contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro. Estesa alla procedura di certificazione all'atto di deposito del regolamento</i>	L'Asseverazione osserva i <i>rapporti di lavoro</i> avuto riguardo <i>alle materie indicate nell'allegato tecnico</i> (rispetto delle regole sul <i>Lavoro minorile, Tempi di lavoro, Lavoro "nero", Salute e sicurezza</i>

	<i>interno riguardante la tipologia dei rapporti attuati da una cooperativa.</i>	<i>del lavoro, sui Contratti collettivi di lavoro e sui requisiti di rilascio del DURC).</i>
<b>Efficacia</b>	L'atto di certificazione ha <i>piena forza legale</i> (art. 5, lett. e) legge n. 30/2003) i cui effetti <i>permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari.</i> (art. 79 del d.lgs. 276/2003).	<i>Al fine realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, orienterà l'attività di vigilanza in via assolutamente prioritaria nei confronti delle imprese prive della ASSE.CO.</i>
		Validità annuale, con verifica quadrimestrale, <i>salvo il venir meno dei requisiti</i> che ne hanno consentito l'emissione e salvo che non intervenga <i>specifico richiesta di intervento, indagine demandata dall'A.G. o da altra Autorità amministrativa, controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni in base alla disciplina vigente.</i>
<b>Organi preposti</b>	Abilitate alla certificazione sono le "Commissioni di certificazione" istituite presso il Ministero del Lavoro, consigli provinciali dei Consulenti del Lavoro, enti bilaterali, direzione provinciale del lavoro ed università pubbliche/private e fondazioni universitarie	L'ASSE.CO. è rilasciata dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, anche per il tramite della Fondazione Studi, entro 30 giorni dall'istanza (in attesa del regolamento).
<b>Procedura</b>	<i>Carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione</i> (art. 5, let. a) legge n. 30/2003) e consegue obbligatoriamente a una istanza scritta in comune dalle parti	<i>Su istanza volontaria del datore di lavoro che intende ottenere l'asseverazione ... presentata al Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, anche a mezzo di Consulente del lavoro appositamente delegato.</i>
<b>Ricorsi</b>	Contro l'atto di certificazione, le parti del contratto di lavoro e terzi	



	possono proporre ricorso presso l'autorità giudiziaria nei seguenti casi: erronea qualificazione del contratto; difformità, vizi del consenso.	
<b>Profili di responsabilità</b>	Può sussistere nell'ipotesi di errore tecnico in merito alla qualificazione del rapporto.	<i>Il datore di lavoro, il soggetto delegato alla gestione del personale nonché il Consulente del Lavoro che rilasciano dichiarazioni non veritiere, a corredo dell'istanza, sono responsabili penalmente ai sensi del d.P.R. n. 445/2000.</i>
	La responsabilità del prestatore d'opera intellettuale è regolata in generale dall'art. 1176 cod. civ. (cui si collega l'attenuazione di cui all'art. 2236 c.c.), in particolare 2° co., il quale fa obbligo al professionista di usare la diligenza media, da valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata. La colpa professionale (negligenza, imperizia o imprudenza) deve essere pertanto valutata.	

**DECRETO LEGISLATIVO 10 settembre 2003, n. 276** *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.*

**Legge 14 febbraio 2003, n. 30. Art. 5. Delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro**<sup>1</sup>. *Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;*

*b) individuazione dell'organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, ovvero presso strutture pubbliche aventi competenze in materia, o anche università;*

*c) definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;*

*d) indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;*

- e) *attribuzione di piena forza legale al contratto certificato ai sensi della procedura di cui alla lettera d), con esclusione della possibilità di ricorso in giudizio se non in caso di erronea qualificazione del programma negoziale da parte dell'organo preposto alla certificazione e di difformità tra il programma negoziale effettivamente realizzato dalle parti e il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione;*
- f) *previsione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'articolo 410 del codice di procedura civile innanzi all'organo preposto alla certificazione quando si intenda impugnare l'erronea qualificazione dello stesso o la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, prevedendo che gli effetti dell'accertamento svolto dall'organo preposto alla certificazione permangano fino al momento in cui venga provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. In caso di ricorso in giudizio, introduzione dell'obbligo in capo all'autorità giudiziaria competente di accertare anche le dichiarazioni e il comportamento tenuto dalle parti davanti all'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro;*
- g) *attribuzione agli enti bilaterali della competenza a certificare non solo la qualificazione del contratto di lavoro e il programma negoziale concordato dalle parti, ma anche le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 del codice civile a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse;*
- h) *estensione della procedura di certificazione all'atto di deposito del regolamento interno riguardante la tipologia dei rapporti attuati da una cooperativa ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni;*
- i) *verifica dell'attuazione delle disposizioni, dopo ventiquattro mesi dalla data della loro entrata in vigore, da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.*

**Art. 6.**

**Esclusione**

*1. Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate.*

Titolo VIII

PROCEDURE DI CERTIFICAZIONE

Capo I

Certificazione dei contratti di lavoro

**Art. 75 Finalità**

*Testo in vigore dal 24-11-2010; modificato con l'art. 18, comma 1) del Decreto Legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (in G.U. 11/10/2004, n. 239) e con l'art. 30, comma 4) della Legge 4 novembre 2010, n. 183 (in SO n. 243 alla G.U. 09/11/2010, n. 262)*

1. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Circolare 11 febbraio 2011, n. 5 (ripresa da Istituto nazionale Previdenza Sociale Circolare 10 agosto 2012, n. 106)**Oggetto: Quadro giuridico degli appalti.....Certificazione del contratto

La complessità dei rapporti che scaturiscono dalla sottoscrizione di un contratto di appalto suggeriscono, un utile ricorso all'istituto della certificazione.

Va, infatti, ricordato che, al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro le parti possono ottenere la certificazione, anche del contratto di appalto, secondo le procedure stabilite nel Titolo VIII (artt. 75-84) del d.lgs. n. 276/2003, come illustrate dalla citata circolare n. 48/2004, tenendo conto delle modifiche introdotte dalla recente l. n. 183/2010 (cd. "Collegato lavoro") e avendo ben presenti le indicazioni in argomento

contenute nella già richiamata macrodirettiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008. Si sottolinea, in particolare, sul macrodirettiva ora citata dispone come l'attività investigativa debba concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione.

Peraltro, con specifico riferimento all'appalto, l'art. 84 del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che le procedure di certificazione possono essere utilizzate – sia in sede di stipulazione del contratto, sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale – anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto.

Sul punto si evidenzia che l'efficacia della certificazione risulterà tanto evidente quanto più l'indagine dell'organo certificatore si orienterà ad una disamina attenta della sussistenza degli elementi e dei requisiti previsti dall'articolo 29, comma 1, del d.lgs. 276/2003 sopra richiamati, non soltanto su base meramente documentale, ma anche mediante dichiarazioni pubblicamente rese e acquisite dalle parti contraenti in sede di audizione personale nel corso dell'iter di certificazione.

Al riguardo si segnala che, come recentemente disposto dall'art. 31, comma 7, della legge 183/2010 – che ha novellato l'art. 79 del d.lgs. 276/2003 – gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato – appunto tramite una accorta attività istruttoria, ivi comprese le dichiarazioni delle parti – che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Interpello n. 81/2009 – 22**

**dicembre 2009**Oggetto: art. 9, d.lgs. n. 124/2004 – certificazione del rapporto di somministrazione di lavoro ai sensi degli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003.L'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ha avanzato istanza di interpello per conoscere il parere di questa Direzione in merito alla possibilità di ricorrere alla certificazione del rapporto di somministrazione di lavoro ai sensi degli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003.

In particolare, l'interpellante chiede se, oltre alla certificazione del contratto di lavoro fra agenzia e dipendente, sia possibile la certificazione del contratto (commerciale) di somministrazione al fine di validare, in particolare, la legittimità dell'utilizzo dello strumento giuridico e la sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni di ricorso previste dall'ordinamento.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, si rappresenta quanto segue.

La procedura di certificazione, disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003, ha lo scopo precipuo di deflazionare il contenzioso in materia di rapporti di lavoro. Seppure inizialmente limitata ad alcune tipologie di rapporti di lavoro (intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto), ad oggi è possibile ricorrere alla certificazione anche per le rinunce e transazioni ai sensi dell'art. 2113 c.c. (art. 82 del d.lgs. n. 276/2003), per il deposito del regolamento interno delle cooperative riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro con i soci lavoratori (art. 83) e per i contratti di appalto, anche ai fini della distinzione fra tali contratti e la somministrazione, nonché fra questi e l'interposizione illecita (art. 84).

La certificazione, che garantisce l'impiego non distorto delle varie tipologie contrattuali di lavoro, è stata di recente richiamata dalla "Direttiva Sacconi" del 18 settembre 2008 che ha posto l'accento sulla necessità di effettuare verifiche ispettive in materia di collaborazioni coordinate e continuative e sui rapporti flessibili (contratto di lavoro a termine, a part-time, occasionale, a chiamata) esclusivamente nel caso in cui tali rapporti di lavoro non siano certificati. Così per gli appalti, in merito ai quali la Direttiva precisa che le verifiche ispettive dovranno "concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione" in quanto "obiettivo assoluto è il contrasto alla interposizione illecita e fraudolenta, mediante la verifica della sussistenza dei criteri di genuinità di cui all'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003".

Ad ulteriore sostegno del rilievo della certificazione, l'art. 27 del Testo Unico sulla Sicurezza n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, stabilisce che il "sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori

autonomi" deve fare riferimento alla "applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.". Da tale disposizione si desume che ogni

modello organizzativo concernente l'impiego della manodopera, pure in maniera flessibile e quindi, per quanto qui rileva, anche mediante il ricorso alla somministrazione di lavoro, possa essere sottoposto al vaglio delle competenti commissioni di certificazione.

Per quanto attiene dunque la somministrazione di lavoro, va innanzitutto ricordato che tale fattispecie negoziale è costituita da un contratto di lavoro (tra somministratore e lavoratore), regolato dalla normativa vigente e da un contratto commerciale (tra il somministratore e l'utilizzatore), regolato propriamente dal d.lgs. n. 276/2003.

Fermo restando la certificabilità del rapporto fra agenzia per il lavoro e lavoratore, potendo essere certificato ogni tipo di contratto di lavoro in virtù delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 251/2004, si ritiene che lo stesso possa valere anche per il contratto commerciale fra somministratore e utilizzatore.

Deve, infatti, essere considerato che la somministrazione di lavoro si realizza, di fatto, attraverso un evidente "collegamento negoziale" tra i due contratti (contratto di lavoro e contratto commerciale fra agenzia e utilizzatore) singolarmente considerati.

Conseguentemente, trattandosi di una unica fattispecie relativa a un contratto di lavoro a formazione progressiva e struttura complessa (in tal senso la Cassazione con sentenza n. 3020 del 27/02/2003 chiarisce che la somministrazione è una "fattispecie caratterizzata da due autonomi negozi ontologicamente fra loro collegati che danno luogo ad un rapporto indivisibile trilaterale"), sembra potersi argomentare che anche per la somministrazione di lavoro, complessivamente intesa, si versi in una delle ipotesi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'istituto secondo quanto previsto dall'art. 75 del d.lgs. n. 276 del 2003 in virtù del quale "[a] fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione del contratto".

Non pare osti alla certificabilità della somministrazione il rilievo che il contratto fra agenzia ed utilizzatore sia un contratto di tipo commerciale e non un contratto di lavoro. Come sopra detto, infatti, l'art. 84 del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003 consente espressamente il ricorso all'istituto della certificazione per il contratto di appalto, da intendersi quale ipotesi di contratto commerciale.

Deve, quindi, ritenersi che tale disposizione già presuppone la possibilità di ricorrere all'istituto della certificazione del contratto di somministrazione.

Si precisa comunque che la procedura di certificazione del contratto (commerciale) di somministrazione non costituisce un valido accertamento della sussistenza dei presupposti soggettivi per operare.

In tal senso, infatti, è utile ricordare che la sussistenza di tali requisiti è riscontrabile in virtù dell'iscrizione dell'agenzia all'Albo di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 276/2003 e che, quindi, non trova alcuna giustificazione, limitatamente a questo profilo, il ricorso alla certificazione del contratto. Tra l'altro, nel caso di agenzie stabilite in un Paese comunitari straniero, la verifica dei requisiti soggettivi dipende dal provvedimento

autorizzatorio dello Stato di appartenenza e dal giudizio di equivalenza dei requisiti richiesti da tale Stato con quelli previsti dall'ordinamento italiano, accertamento, questo, che esula dai compiti attribuiti dall'ordinamento alle Commissioni di certificazione.

#### **Art. 76 Organi di certificazione**

*Testo in vigore dal 24-11-2010; l'art. 1, comma 256, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (in SO n. 211 alla G.U. 29/12/2005, n. 302) ha disposto con la lettera a) l'introduzione delle lettere c-bis) e c-ter) al comma 1 e con la lettera b) l'introduzione del comma 1-bis; l'art. 30, comma 5, della Legge 4 novembre 2010, n. 183 (in SO n. 243 alla G.U. 09/11/2010, n. 262) ha disposto la modifica dell'art. 76, comma 1, lettera c-ter.*

1. Sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le commissioni di certificazione istituite presso:

- a) gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale;
- b) le Direzioni provinciali del lavoro e le province, secondo quanto stabilito da apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del presente decreto;
- c) le università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, registrate nell'albo di cui al comma 2, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

Art. 66. Contratti di ricerca, di consulenza e convenzioni di ricerca per conto terzi Le Università, purché non vi osti lo svolgimento della loro funzione scientifica didattica, possono eseguire attività di ricerca e consulenza stabilite mediante contratti e convenzioni con enti pubblici e privati. L'esecuzione di tali contratti e convenzioni sarà affidata, di norma, ai dipartimenti o, qualora questi non siano costituiti, agli istituti o alle cliniche universitarie o a singoli docenti a tempo pieno. I proventi delle prestazioni dei contratti e convenzioni di cui al comma precedente sono ripartiti secondo un regolamento approvato dal consiglio di amministrazione dell'Università, sulla base di uno schema predisposto, su proposta del Consiglio universitario nazionale, dal Ministro della pubblica istruzione. Il personale docente e non docente che collabora a tali prestazioni può essere ricompensato fino a una somma annua totale non superiore al 30 per cento della retribuzione complessiva. In ogni caso la somma così erogata al personale non può superare il 50 per cento dei proventi globali delle prestazioni.

Il regolamento di cui al secondo comma determina la somma da destinare per spese di carattere generale sostenute dall'Università e i criteri per l'assegnazione al

personale della somma di cui al terzo comma. Gli introiti rimanenti sono destinati di acquisto di materiale didattico e scientifico e a spese di funzionamento dei dipartimenti, istituti o cliniche che hanno eseguito i contratti e le convenzioni. Dai proventi globali derivanti dalle singole prestazioni e da ripartire con le modalità di cui al precedente secondo comma vanno in ogni caso previamente detratte le spese sostenute dall'Università per l'espletamento delle prestazioni medesime. I proventi derivati dall'attività di cui al comma precedente costituiscono entrate del bilancio dell'Università.

c-bis) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro, esclusivamente nei casi in cui il datore di lavoro abbia le proprie sedi di lavoro in almeno due province anche di regioni diverse ovvero per quei datori di lavoro con unica sede di lavoro associati ad organizzazioni imprenditoriali che abbiano predisposto a livello nazionale schemi di convenzioni certificati dalla commissione di certificazione istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle risorse umane e strumentali già operanti presso la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro; c-ter) i consigli provinciali dei consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell'ambito territoriale di riferimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque unicamente nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi.

Legge 11 gennaio 1979, n. 12 – Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro. ([consulta](#))

1-bis. Nel solo caso di cui al comma 1, lettera c-bis), le commissioni di certificazione istituite presso le direzioni provinciali del lavoro e le province limitano la loro funzione alla ratifica di quanto certificato dalla commissione di certificazione istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2. Per essere abilitate alla certificazione ai sensi del comma 1, le università sono tenute a registrarsi presso un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'istruzione, della università e della ricerca. Per ottenere la registrazione le università sono tenute a inviare, all'atto della registrazione e ogni sei mesi, studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3. Le commissioni istituite ai sensi dei commi che precedono possono concludere convenzioni con le quali prevedano la costituzione di una commissione unitaria di certificazione.

Elenco delle Commissioni di certificazione istituite presso le Università pubbliche e private, comprese le Fondazioni, delle Commissioni Certificazione Contratti di Lavoro istituite presso i Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e delle Commissioni di Certificazione istituite presso le Direzioni Provinciali del Lavoro ([consulta](#))

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Circolare n. 48 del 15 dicembre 2004** ([consulta](#)) Commissioni di Certificazione – Istituzione – Regolamenti interni – D.M. 21 luglio 2004 ([consulta](#)) – Artt. 75 e segg. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 – Chiarimenti operativi

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – INTERPELLO N. 24/2013 – 22 luglio 2013** Oggetto: art. 9, d.lgs. n. 124/2004 – composizione organismi di certificazione costituiti presso le Università ovvero presso le Fondazioni universitarie – docenti in regime di impegno a tempo definito. L'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ha avanzato istanza di interpello al fine di avere chiarimenti da questa Direzione generale in ordine alla corretta composizione delle commissioni di certificazione costituite presso le Università ai sensi degli artt.75 e ss. d.lgs. n. 276/2003. In particolare, l'istante chiede se sia o meno possibile, per un professore con contratto a tempo definito, assumere le funzioni di presidente della commissioni in sostituzione del presidente titolare dell'incarico qualora lo stesso sia impossibilitato o non più disponibile a ricoprire tale ruolo.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare, si ricorda che, ai sensi dell'art. 76 d.lgs. n. 276/2003 le commissioni di certificazione possono essere istituite presso le Università pubbliche e private esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo di cui all'art. 66 d.P.R. n. 382/1980.

In proposito, come già chiarito con risposta ad interpello n. 5/2012, la normativa vigente *“pur privilegiando la categoria dei docenti di ruolo a tempo pieno, come membri di organismi anche di certificazione non esclude tuttavia espressamente la possibilità anche per i **docenti a tempo definito** di far parte degli stessi”*.

Questo Ministero ha, inoltre, sottolineato che per **l'iscrizione e l'operatività delle commissioni appare necessaria la presenza di almeno un docente di ruolo a tempo pieno che possa assumere la funzione di presidente della commissione stessa**.

Questa Amministrazione, tuttavia, al fine di non precludere la costituzione delle commissioni di certificazione e, pur ribadendo il contenuto dell'interpello



summenzionato, ha precisato che laddove nell'organico universitario non siano presenti docenti a tempo pieno in materia di diritto del lavoro risulta comunque possibile la composizione della commissione totalmente con docenti di diritto del lavoro collocati in regime di impegno a tempo definito ex art. 11, d.P.R.. sopra citato (interpello n. 33/2012).

Il linea con l'indirizzo interpretativo sopra illustrato, si ritiene dunque possibile, **esclusivamente nelle ipotesi di impossibilità o indisponibilità del docente a tempo pieno** sopravvenuta alla nomina dello stesso in qualità di presidente della commissione, che un professore a tempo definito di diritto del lavoro assuma temporaneamente le funzioni di presidente, al fine di garantire il corretto funzionamento della commissione stessa, fermo restando l'obbligo di comunicare tempestivamente l'avvenuta nomina ed ogni successiva modificazione all'ufficio competente alla tenuta dell'albo delle commissioni di certificazione.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – INTERPELLO n. 33/2012 – 19 ottobre 2012** Oggetto: art. 9, d.lgs. n. 124/2004 – composizione organismi di certificazione costituiti presso le Università ovvero presso le Fondazioni universitarie – docenti in regime di impegno a tempo definito. L'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" ha avanzato istanza di interpello per conoscere il parere di questa Direzione generale in ordine alla corretta composizione delle Commissioni di certificazione, ex art. 76 del d.lgs. n. 276/2003, istituite presso le Università ovvero presso le Fondazioni universitarie, con particolare riferimento alla possibilità di avvalersi esclusivamente di docenti di diritto del lavoro collocati, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R.. n. 382/1980, in regime di impegno a tempo definito.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro, si rappresenta quanto segue. Si ricorda anzitutto che questo Ministero, con risposta ad interpello n. 5/2012, ha chiarito che *"non sussistono ostacoli ad una composizione delle Commissioni di certificazione dei contratti di lavoro istituite presso le Università ovvero le Fondazioni universitarie, che annoveri tra i suoi membri anche la categoria dei docenti di ruolo collocati in regime di impegno a tempo definito. Si precisa comunque che per l'iscrizione e l'operatività delle Commissioni in questione appare indispensabile la presenza di almeno un docente di ruolo a tempo pieno che, avendo attivato almeno un contratto di collaborazione ai sensi dell'art. 66 del d.P.R.. n. 328/1980, possa assumere le funzioni di Presidente della Commissione e sottoscrivere la relativa istanza di iscrizione all'Albo"*. Fermo restando quanto sopra, appare utile ricordare che, secondo l'art. 66 del d.P.R.. n. 382/1980, l'Università affida l'esecuzione di contratti e convenzioni per attività di ricerca e consulenza *"di norma"* (e, dunque, ove possibile) ai dipartimenti o a singoli docenti a tempo pieno e che l'art. 11 comma 5 lett. c) del

medesimo Decreto sancisce, altresì, che il regime di impegno a tempo pieno “*dà titolo preferenziale*” per la partecipazione alle su indicate attività.

Ciò premesso, al fine di non precludere la costituzione di Commissioni di certificazioni e pur ribadendo il contenuto dell’interpello n. 5/2012, si ritiene utile precisare che, laddove nell’organico universitario non siano presenti docenti a tempo pieno di diritto del lavoro, sia sempre possibile che le citate Commissioni siano composte totalmente da docenti di diritto del lavoro collocati, ai sensi dell’art. 11 del d.P.R. n. 382/1980, in regime di impegno a tempo definito.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Interpello n. 5/2012 – 24 febbraio**

**2012** Oggetto: composizione degli organismi di certificazione costituiti presso una Fondazione, appartenente all’Università. L’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata” ha avanzato istanza di interpello a questa Direzione generale per avere chiarimenti in ordine alla composizione della Commissione di certificazione, ex art. 76 del d.lgs. n. 276/2003, costituita presso una Fondazione, appartenente all’Università. In particolare si chiede se della medesima Commissione possano far parte professori e ricercatori di diritto del lavoro collocati, ai sensi dell’art. 11 del d.P.R. n. 382/1980, nel regime di impegno a tempo definito, ovvero esclusivamente in regime di impegno a tempo pieno.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro, si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente, si ricorda che in base alle disposizioni dell’art. 76 del d.lgs. n. 276/2003, le Commissioni di certificazione possono essere istituite, tra l’altro, presso: “(...) c) **le università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie**, (...) *esclusivamente nell’ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con **docenti di diritto del lavoro di ruolo** ai sensi dell’art. 66 del Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382*”.

La suddetta norma, ai fini della procedura di certificazione dei contratti di lavoro, enuclea entrambe le tipologie di Commissioni, tanto quelle istituite presso le Università, che quelle formate all’interno delle Fondazioni universitarie.

La medesima disposizione fa, peraltro, esplicito riferimento alla disciplina sancita dal d.P.R. n. 382/1980, concernente l’assetto della docenza universitaria.

In proposito, l’art. 66 del citato d.P.R. stabilisce che “*le Università (...) possono eseguire attività di ricerca e consulenza stabilite mediante contratti e convenzioni con enti pubblici e privati. L’esecuzione di tali contratti e convenzioni sarà affidata, **di norma**, ai dipartimenti o, qualora questi non siano costituiti, agli istituti o alle cliniche universitarie o a singoli **docenti a tempo pieno***”.

Si sottolinea, inoltre, con riferimento alla categoria dei professori ordinari, che l’art. 11 del d.P.R. di cui sopra contempla la possibilità per gli stessi di optare per il regime di impegno a tempo pieno ovvero per quello a tempo definito. La norma, in particolare,

stabilisce che *“il regime a tempo pieno: (...) dà titolo **preferenziale** per la partecipazione alle attività relative alle consulenze o ricerche affidate alle Università con convenzioni o contratti da altre amministrazioni pubbliche, da enti o privati”*.

Ciò considerato, occorre evidenziare che il disposto normativo, pur privilegiando la categoria dei docenti di ruolo a tempo pieno, come membri di organismi (anche) di certificazione, **non esclude tuttavia espressamente la possibilità anche per i docenti a tempo definito di far parte degli stessi.**

Dalla lettura del summenzionato articolo 11 non si rinvergono, infatti, preclusioni o incompatibilità riguardanti la partecipazione dei professori di ruolo a tempo definito alle commissioni in esame.

Del resto, come già precisato con interpello n. 34/2011, alle Commissioni di certificazione istituite presso le Università o presso le Fondazioni universitarie che operano in qualità di Commissioni di conciliazione ai sensi dell'art. 31 della l. n. 183/2010, non trova applicazione la disciplina concernente la composizione del collegio che non può non rispecchiare le specificità legate al diverso contesto in cui lo stesso opera.

Si fa presente, inoltre, che la lettera circolare B/2005 del 17 febbraio 2005 – diramata dalla Direzione generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro recante istruzioni operative per l'iscrizione all'Albo delle Commissioni di certificazione costituite presso le università – ha previsto che, all'atto di presentazione dell'istanza di iscrizione all'Albo debba essere allegato, tra l'altro, un documento contenente i requisiti tecnico professionali dei singoli componenti, la cui valutazione compete alla citata Direzione generale, senza richiedere espressamente il titolo di “professore”, a tempo pieno o definito.

Quanto appena detto resta comunque subordinato al richiamo contenuto nell'art. 76 citato ai docenti di ruolo e pertanto si ritiene, alla luce dell'art. 76, d.lgs. n. 276/2003 e degli artt. 11 e 66, d.P.R. n. 382/1980, che **non sussistono ostacoli ad una composizione delle Commissioni di certificazione dei contratti di lavoro istituite presso le Università ovvero le Fondazioni universitarie, che annoveri tra i suoi membri anche la categoria dei docenti di ruolo collocati in regime di impegno a tempo definito.**

Si precisa comunque che per l'iscrizione e l'operatività delle Commissioni in questione appare indispensabile la presenza di **almeno un docente di ruolo a tempo pieno** che, avendo attivato almeno un contratto di collaborazione ai sensi dell'art. 66 del d.P.R. n. 328/1980, possa assumere le funzioni di Presidente della Commissione e sottoscrivere la relativa istanza di iscrizione all'Albo.

Vale la pena sottolineare in tale sede l'opportunità, se non la necessità, che sia il Presidente che i membri delle Commissioni di certificazione facciano parte di una sola Commissione, restando incompatibile la contemporanea presenza della stessa persona in più Organismi di certificazione, fatta evidentemente salva l'ipotesi della Commissione unitaria costituita ai sensi dell'art. 76, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – INTERPELLO n. 34/2011 – 9 agosto 2011**

Oggetto: interpello ex art. 9, d.lgs. n. 124/2004 – conciliazione presso le Commissioni di certificazione costituite presso le Università – art. 31, comma 13, l. n. 183/2010. L'Università degli Studi – Roma Tre ha presentato istanza di interpello al fine di conoscere il parere di questa Direzione generale in merito alla corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 31, comma 13, l. n. 183/2010, con particolare riferimento alla modalità di svolgimento delle conciliazioni presso le Commissioni di certificazione costituite presso le Università.

In particolare, l'istante chiede se la conciliazione che il citato art. 31 affida alle Commissioni di certificazione universitarie:

- può prevedere una procedura diversa da quella stabilita dall'art. 410 c.p.c. per il tentativo di conciliazione esperito presso le Direzioni provinciali del lavoro;
- è sottoposta agli stessi criteri di competenza territoriale previsti dal Legislatore per l'attività di certificazione. In particolare, si chiede se sia corretto ritenere che i medesimi criteri di cui agli artt. 76 e 77, d.lgs. n. 276/2003, siano validi anche ai fini della funzione conciliativa svolta da tali Commissioni.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale della Tutela delle condizioni di lavoro, si rappresenta quanto segue.

Al fine di fornire una soluzione al quesito avanzato appare opportuno esaminare il quadro normativo proprio della conciliazione svolta presso le Commissioni di certificazione.

Come anticipato, l'art. 31, comma 13, del c.d. Collegato lavoro prevede la possibilità di esperire, in via facoltativa, il tentativo di conciliazione di cui all'art. 410 c.p.c. presso le Commissioni di certificazione istituite ai sensi dell'art. 76, d.lgs. n. 276/2003 (*“presso le sedi di certificazione di cui all'art. 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, può altresì essere esperito il tentativo di conciliazione di cui all'art. 410 del codice di procedura civile”*).

In virtù di tale disposizione, il lavoratore e il datore di lavoro possono pertanto tentare la soluzione di una

controversia in materia sia di lavoro pubblico (a seguito dell'abrogazione della norma speciale di cui agli artt. 65 e 66, d.lgs. n. 165/2001) che privato, attraverso l'esperimento di una conciliazione anche dinanzi le Commissioni di certificazione istituite, fra l'altro, presso le Università pubbliche e private.

Ciò premesso, l'espresso richiamo della citata norma all'art. 410 c.p.c. **sembra riferirsi anzitutto alle materie che possono essere oggetto del tentativo di conciliazione** (e, dunque, i rapporti di cui all'art. 409 c.p.c.) **ed agli effetti interruttivi e sospensivi** che la presentazione della domanda di conciliazione produce sulla decorrenza dei termini di prescrizione e di decadenza.

Non può inoltre escludersi che il richiamo all'art. 410 c.p.c. determini altresì **l'estensione alle Commissioni universitarie delle modalità operative che le**

**Commissioni di conciliazione operanti presso le Direzioni provinciali del lavoro sono tenute a seguire.**

Più in particolare sembra potersi sostenere che alle conciliazioni svolte presso Commissioni di certificazione costituite presso le Università si applichi, ad esempio, la normativa concernente i termini previsti per il deposito di eventuali memorie (cfr. art. 31, comma 7, l. cit.), con esclusione invece della disciplina di carattere "strutturale", concernente ad esempio la composizione della Commissione (cfr. art. 31, comma 3, l. n. 183/2010), la quale non può non avere una specificità legata al diverso contesto in cui le stessa opera.

La scelta del Legislatore di demandare anche alle Commissioni di certificazione universitarie la possibilità di svolgere tentativi di conciliazione non può infatti prescindere dalla necessaria uniformità di procedure tra i diversi organismi abilitati a conciliare, uniformità che si traduce in una maggior semplificazione a vantaggio di chi intende esperire un tentativo di conciliazione.

Diverse argomentazioni devono invece sostenersi con riferimento al secondo quesito, concernente eventuali limiti di competenza territoriale per le Commissioni di certificazioni universitarie, limiti del resto non previsti dal Legislatore.

Sul punto occorre peraltro ricordare che l'art. 76, d.lgs. n. 276/2003 dispone espressamente che *"le parti stesse devono rivolgersi alla Commissione nella cui circoscrizione si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore"* esclusivamente nell'ipotesi in cui si intenda dare avvio alla procedura di certificazione presso le Commissioni di cui all'art. 76, comma 1, lettera b) e, pertanto, esclusivamente laddove ci si rivolga alle commissioni abilitate alla certificazione istituite presso le Direzioni provinciali e le Province.

Ne consegue che, laddove le parti si rivolgano alle Commissioni istituite presso le Università al fine di esperire il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 c.p.c. – così come per la procedura di certificazione dei contratti – non si è tenuti al rispetto di particolari limiti territoriali.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – INTERPELLO Prot. n° 3149 – 22 dicembre 2005** Oggetto: Commissione Provinciale di Certificazione dei contratti di lavoro – Risposta all'interpello ai sensi dell'art. 9 D. Lgs. 124/04. L'interpello in oggetto riguarda la composizione della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro da costituirsi presso la Provincia ai sensi dell'art. 76, co. 1 lett. b), del D. Lgs. 276/03 e del D.M. 21.07.2004. In particolare, la problematica evidenziata dalla Provincia di Udine scaturisce dal rifiuto opposto dalle organizzazioni sindacali, comparativamente più rappresentative a livello provinciale, di designare due rappresentanti sindacali che l'art. 1, co. 3 del D. M. cit. comprende tra i membri della Commissione di certificazione presso la Provincia.

In proposito, acquisito il parere della Direzione generale della Tutela delle Condizioni

di Lavoro, si rappresenta quanto segue.

L'esame della fattispecie si incentra su due aspetti, e cioè la possibilità di costituire la Commissione anche in assenza dei due rappresentanti sindacali richiesti e non designati, nonché, in subordine, la possibilità di richiedere la designazione ad altre organizzazioni sindacali prive del carattere di maggiore rappresentatività comparata.

La Commissione di certificazione prevista e disciplinata nell'ambito della normativa suindicata è organo collegiale di natura tecnica, ovvero un organo composto prevalentemente da più persone dotate di diverse professionalità ed esperienze che deliberano unitariamente. Ai sensi degli artt. 3 e 4 del D.M. cit., invero, la Commissione verifica la correttezza del contratto scelto dalle parti, propone eventualmente modifiche ed integrazioni, espleta l'audizione delle parti, presta consulenza e assistenza. L'attività svolta dalla Commissione, pertanto, è essenzialmente di natura valutativa, finalizzata ad apprezzare comparativamente gli interessi contrapposti delle parti, datore di lavoro e lavoratore. Ed in questo contesto collegiale si spiega la scelta del legislatore di collocare due rappresentanti sindacali, quali garanti della tutela degli interessi dei lavoratori.

Già sulla base della natura e dell'attività della Commissione, dunque, si può ritenere essenziale la presenza dei due rappresentanti sindacali, quali membri di diritto, ai fini della legale costituzione della Commissione medesima. In mancanza, si sarebbe in presenza di una composizione irregolare dell'organo collegiale, viziato per mancanza di un elemento soggettivo. Sotto il profilo strutturale, infatti, deve osservarsi che la struttura della Commissione è a composizione rigida, composta cioè da un numero fisso di persone che, peraltro, rivestono tra loro una posizione paritaria.

A conferma dell'impossibilità di costituire la Commissione in assenza di alcuni dei membri previsti dalla legge, sovengono il comma 5 dell'art. 1 del D. M. cit., laddove precisa espressamente che ai fini della validità della seduta è necessaria la presenza dei membri di cui al precedente comma 3, tra i quali sono per l'appunto ricompresi i due rappresentanti sindacali, nonché il comma 4 dell'art. 6 del D. M. cit., laddove stabilisce che l'atto di certificazione viene sottoscritto, ai fini della validità, dai componenti di diritto della Commissione.

Le norme da ultimo citate attingono a due momenti fondamentali dell'attività della Commissione, l'uno, preliminare al funzionamento della Commissione, relativo all'instaurazione della seduta, valida soltanto con la partecipazione di tutti i componenti, l'altro relativo alla validità del provvedimento amministrativo risultante dall'attività di certificazione svolta. In entrambi i casi la norma esige, rispettivamente, la presenza e la sottoscrizione dei membri di cui la Commissione deve essere composta per legge.

Da ciò emerge che da una costituzione difettosa della Commissione deriverebbero necessariamente ulteriori violazioni di quelle norme che disciplinano le fasi successive, di funzionamento e di conclusione del procedimento di certificazione.

Per quanto riguarda, inoltre, la possibilità di consentire ad altre organizzazioni

sindacali, prive del carattere di maggiore rappresentatività comparata, di rivestire il ruolo di membri di Commissione di certificazione, deve osservarsi anzitutto che l'art. 1 co. 3 del D. M. cit. richiede espressamente il predetto requisito di rappresentatività, con ciò eliminando la possibilità di una diversa lettura interpretativa. La selezione operata dalla norma, peraltro, risponde all'esigenza di assicurare – nell'ambito di un istituto con il quale le parti si affidano alla competenza tecnica e alle funzioni di garanzia proprie della Commissione ai fini di una legittima instaurazione, per forma e contenuto, del rapporto di lavoro – la partecipazione di soggetti sindacali particolarmente esperti dei problemi occupazionali. La maggiore rappresentatività è generalmente desunta, infatti, dal numero degli iscritti, dall'attività di negoziazione svolta, dall'estensione nelle diverse categorie di lavoratori e nei diversi settori produttivi, nonché dalla presenza a livello territoriale; indici rivelatori di una larga conoscenza dei diritti dei lavoratori che rende capaci le associazioni stesse di partecipare alla procedura di valutazione operata in seno alla Commissione.

A riguardo, non sembra estraneo il richiamo alla Nota del Ministero del Lavoro 29 luglio 2005, con la quale si nega agli enti bilaterali atipici, ovvero quelli costituiti da associazioni prive del carattere della maggiore rappresentatività comparata, l'esercizio delle prerogative proprie degli enti bilaterali tipici, tra le quali è compresa la certificazione dei contratti di lavoro.

In conclusione, appare evidente che la Provincia può procedere alla legittima costituzione della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro solo dopo aver previamente provveduto alla composizione della stessa con tutti i membri previsti dall'art. 1 co. 3 del D. M. 21.07.2004, emanato ai sensi dell'art. 76 co. 1 lett. b) dell'art. 76 del D. Lgs. 276/03.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Nota del 15 febbraio 2005** ([consulta](#)) e **rettifica del 17 febbraio 2005** ([consulta](#)) istruzioni operative per l'iscrizione all'Albo delle commissioni di certificazione istituite presso le università, statali e non statali, legalmente riconosciute e autorizzate al rilascio di titoli aventi valore legale, comprese le fondazioni universitarie

#### **Art. 77. Competenza**

*Testo in vigore dal 24-10-2003*

1. Nel caso in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione presso le commissioni di cui all'articolo 76, comma 1, lettera b), le parti stesse devono rivolgersi alla commissione nella cui circoscrizione si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore. Nel caso in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, esse devono rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro.

**Art. 78. Procedimento di certificazione e codici di buone pratiche**

*Testo in vigore dal 24-10-2003*

1. La procedura di certificazione è volontaria e consegue obbligatoriamente a una istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro.
2. Le procedure di certificazione sono determinate all'atto di costituzione delle commissioni di certificazione e si svolgono nel rispetto dei codici di buone pratiche di cui al comma 4, nonché dei seguenti principi:
  - a) l'inizio del procedimento deve essere comunicato alla Direzione provinciale del lavoro che provvede a inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. Le autorità pubbliche possono presentare osservazioni alle commissioni di certificazione;
  - b) il procedimento di certificazione deve concludersi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della istanza;
  - c) l'atto di certificazione deve essere motivato e contenere il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere;
  - d) l'atto di certificazione deve contenere esplicita menzione degli effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione.
3. I contratti di lavoro certificati, e la relativa pratica di documentazione, devono essere conservati presso le sedi di certificazione, per un periodo di almeno cinque anni a far data dalla loro scadenza. Copia del contratto certificato può essere richiesta dal servizio competente di cui all'articolo 4-bis, comma 5, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, oppure dalle altre autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti.

**Art. 4-bis** Modalità di assunzione e adempimenti successivi *Testo in vigore dal 23-8-2013*. I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, per quanto di competenza, sono tenuti, anche in caso di trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza professionale a rapporto di lavoro subordinato, a comunicare, entro cinque giorni, al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro le seguenti variazioni del rapporto di lavoro: a) proroga del termine inizialmente fissato; b) trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato; c) trasformazione da tempo parziale a tempo pieno; d) trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato; e) trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato.  
e-bis) trasferimento del lavoratore;  
e-ter) distacco del lavoratore;  
e-quater) modifica della ragione sociale del datore di lavoro;  
e-quinquies) trasferimento d'azienda o di ramo di essa.



4. Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali vengono altresì definiti appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro.

#### **Art. 79. Efficacia giuridica della certificazione**

*Testo in vigore dal 24-11-2010; l'art. 31, comma 17 la legge 4 novembre 2010, n. 183 (in SO n. 243 alla G.U. 09/11/2010, n. 262) ha disposto l'introduzione di un secondo comma.*

Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari.

Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita.

#### **Art. 80. Rimedi esperibili nei confronti della certificazione**

*Testo in vigore dal 24-11-2010; l'art. 31, comma 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (in SO n. 243 alla G.U. 09/11/2010, n. 262) ha disposto la modifica del comma 4.*

1. Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Sempre presso la medesima autorità giudiziaria, le parti del contratto certificato potranno impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso.

Art. 413 Giudice competente Le controversie previste dall'articolo 409 sono in primo grado di competenza del tribunale in funzione di giudice del lavoro. Competente per territorio è il giudice nella cui circoscrizione è sorto il rapporto ovvero si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto. Tale competenza

permane dopo il trasferimento dell'azienda o la cessazione di essa o della sua dipendenza, purché la domanda sia proposta entro sei mesi dal trasferimento o dalla cessazione.

Competente per territorio per le controversie previste dal numero 3) dell'articolo 409 è il giudice nella cui circoscrizione si trova il domicilio dell'agente, del rappresentante di commercio ovvero del titolare degli altri rapporti di collaborazione di cui al predetto numero 3) dell'articolo 409. (*Comma aggiunto dall'art. 1, l. 11 febbraio 1992, n. 128*)

Competente per territorio per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto.

Nelle controversie nelle quali è parte una Amministrazione dello Stato non si applicano le disposizioni dell'articolo 6 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. (*Comma aggiunto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80*)

Qualora non trovino applicazione le disposizioni dei commi precedenti, si applicano quelle dell'articolo 18.

Sono nulle le clausole derogative della competenza per territorio.

Art. 409. Controversie individuali di lavoro

Si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a:

- 1) rapporti di lavoro subordinato privato, anche se non inerenti all'esercizio di una impresa;
- 2) rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari, salva la competenza delle sezioni specializzate agrarie;
- 3) rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato;
- 4) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica;
- 5) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici ed altri rapporti di lavoro pubblico, sempreché non siano devoluti dalla legge ad altro giudice.

2. L'accertamento giurisdizionale dell'erroneità della qualificazione ha effetto fin dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale. L'accertamento giurisdizionale della difformità tra il programma negoziale e quello effettivamente realizzato ha effetto a partire dal momento in cui la sentenza

accerta che ha avuto inizio la difformità stessa.

3. Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile.

Art. 9. Competenza del tribunale Il tribunale è competente per tutte le cause che non sono di competenza di altro giudice. Il tribunale è altresì esclusivamente competente per tutte le cause in materia di imposte e tasse, per quelle relative allo stato e alla capacità delle persone e ai diritti onorifici, per la querela di falso, per l'esecuzione forzata e, in generale, per ogni causa di valore indeterminabile. Art. 92 Condanna alle spese per singoli atti. Compensazione delle spese

Il giudice, nel pronunciare la condanna di cui all'articolo precedente, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice, se le ritiene eccessive o superflue; e può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'articolo 88, essa ha causato all'altra parte.

Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti. *(Comma così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. a) della l. 28 dicembre 2005, n. 26)*

Se le parti si sono conciliate, le spese si intendono compensate, salvo che le parti stesse abbiano diversamente convenuto nel processo verbale di conciliazione.

Art. 96. Responsabilità aggravata

Se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche d'ufficio, nella sentenza.

Il giudice che accerta l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare, o trascritta domanda giudiziale o iscritta ipoteca giudiziale, oppure iniziata o compiuta l'esecuzione forzata, su istanza della parte danneggiata condanna al risarcimento dei danni l'attore o il creditore procedente, che ha agito senza la normale prudenza. La liquidazione dei danni è fatta a norma del comma precedente

In ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata. *(comma aggiunto dall'art. 45, comma 12, della l. 18 giugno 2009, n. 69)*

4. Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi 1 e 3, deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile.

5. Dinanzi al tribunale amministrativo regionale nella cui giurisdizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto, può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio per violazione del procedimento o per eccesso di potere.

**Art. 81. Attività di consulenza e assistenza alle parti***Testo in vigore dal 24-10-2003*

1. Le sedi di certificazione di cui all'articolo 75 svolgono anche funzioni di consulenza e assistenza effettiva alle parti contrattuali, sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro Protocollo d'intesa Prot. 31/0000169 del**

15/01/2014 CONSIDERATO che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali mira a realizzare un sistema volto a garantire una maggiore efficienza del mercato del lavoro attraverso una azione di contrasto al lavoro sommerso e irregolare;

CONSIDERATO che, nell'ambito della riforma dell'attività ispettiva, assume un particolare rilievo l'attività di prevenzione e promozione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, anche attraverso soggetti pubblici qualificati che operano nel mercato del lavoro;

CONSIDERATO che l'articolo 30, comma 5, della l. n. 183/2010, nel modificare l'articolo 76, comma 1, lettera c-ter), del d.lgs. n. 276/2003, riconosce il ruolo di terzietà assolto dall'Ordine dei Consulenti del Lavoro, assegnando ai Consigli Provinciali la facoltà di costituire le commissioni di certificazione dei contratti, nonché di conciliazione e arbitrato dei rapporti di lavoro;

CONSIDERATO che in Italia operano circa 1.600.000 imprese con dipendenti, per un totale di circa 13.000.000 di rapporti di lavoro ed i Consulenti del Lavoro assistono circa 1 milione di imprese e gestiscono circa 7.000.000 di rapporti di lavoro;

VALUTATA la possibilità per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di operare in sinergia ai fini dello sviluppo e la diffusione della cultura della legalità, definendo un processo di asseverazione di regolarità delle imprese volto ad evidenziare la conformità dei comportamenti delle stesse alle disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale;

CONVENGONO QUANTO SEGUE

**Articolo 1 Asseverazione di conformità – ASSE.CO.**

Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, anche per il tramite della sua Fondazione Studi, rilascia l'Asseverazione di Conformità dei rapporti di lavoro – d'ora innanzi definita ASSE.CO. – in relazione alle materie indicate nell'allegato tecnico, che costituisce parte integrante del presente protocollo e con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato e parasubordinato instaurati presso i datori di lavoro.

**Articolo 2 Istanza di rilascio della ASSE.CO.**

La ASSE.CO. è rilasciata esclusivamente su istanza volontaria del datore di lavoro che intende ottenere l'asseverazione. L'istanza è presentata al Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, anche a mezzo di Consulente del lavoro appositamente

delegato.

Elementi essenziali dell'istanza sono:

- a) la dichiarazione di responsabilità, ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, rilasciata dal datore di lavoro ovvero dal soggetto delegato alla gestione del personale, in ordine alla non commissione di illeciti indicati nell'allegato tecnico di cui all'articolo 1; tale dichiarazione si riferisce all'anno precedente l'istanza; solo per i datori di lavoro che richiedono per la prima volta l'ASSE.CO. la dichiarazione fa riferimento all'assenza di condotte illecite indicate dall'allegato tecnico di cui all'articolo 1 alla data di presentazione dell'istanza;
- b) la dichiarazione di responsabilità, ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, del Consulente del Lavoro che ha ricevuto l'incarico dal datore di lavoro in ordine alla verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) ed al rispetto della contrattazione collettiva, così come specificato nell'allegato tecnico di cui all'articolo 1. Tale dichiarazione è rilasciata sulla base delle evidenze documentali in possesso del datore di lavoro e/o del Consulente del Lavoro e tenendo conto delle previsioni dei contratti collettivi che, laddove richiesto dal Legislatore, sono esclusivamente quelli sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- c) l'assenso, da parte del datore di lavoro, circa la pubblicazione dei propri dati nell'elenco di cui all'articolo 3.

#### **Articolo 3 Modalità di rilascio della ASSE.CO.**

La ASSE.CO. è rilasciata, entro 30 giorni decorrenti dalla data dell'istanza, esclusivamente attraverso procedura telematica e previa verifica del rispetto dei presupposti e delle modalità di rilascio di cui all'articolo 1.

La ASSE.CO. ha validità annuale dalla data di rilascio salvo il venir meno dei requisiti per il suo rilascio salvo quanto disposto dall'art. 7.

Il Consulente del lavoro che ha rilasciato la dichiarazione di cui all'articolo 2 lett. b) verifica, con cadenza quadrimestrale, la permanenza dei presupposti della stessa dichiarazione e, in caso di venir meno degli stessi, ne dà immediata comunicazione al Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro. In caso di omissione della predetta comunicazione il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro comunica tempestivamente il fatto all'Ordine provinciale di appartenenza del Consulente del lavoro ai fini dell'apertura del procedimento disciplinare; in tale ipotesi è sospesa la possibilità di rilascio della dichiarazione di cui all'articolo 2, letto b) sino alla conclusione del procedimento stesso.

#### **Articolo 4 Elenco delle imprese o studi professionali in possesso della ASSE.CO.**

L'elenco dei datori di lavoro che hanno ottenuto la ASSE.CO., gestito dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, sarà pubblicato sul sito dello stesso Consiglio nazionale e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sarà liberamente consultabile.

L'elenco sarà aggiornato, almeno con cadenza quindicinale, in relazione al possesso dei requisiti di rilascio della ASSE.CO.

#### **Articolo 5 Consulenti del Lavoro abilitati e formazione**

I Consulenti del Lavoro che svolgono l'attività professionale esclusivamente in forma di

lavoro autonomo, abilitati al rilascio della dichiarazione di cui all'articolo 2, letto b), saranno esclusivamente quelli in possesso dei requisiti individuati dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro individuerà, per il tramite della Fondazione Studi, i percorsi di formazione obbligatoria dei Consulenti del Lavoro sulle procedure di asseverazione.

Eventuali dubbi in ordine ai contenuti delle dichiarazioni indicati dall'articolo 2 letto a) e b), possono essere sottoposti alla Fondazione Studi del Consiglio nazionale dei Consulenti del Lavoro che provvederà a rispondere, sentito il Ministero del Lavoro – Direzione Generale per l'Attività Ispettiva.

#### **Articolo 6 Responsabilità**

Il datore di lavoro, il soggetto delegato alla gestione del personale nonché il Consulente del Lavoro che rilasciano dichiarazioni non veritiere di cui, rispettivamente, all'articolo 2, lett. a) e lett. b), sono responsabili penalmente ai sensi del d.P.R. n. 445/2000.

Ai Consulenti del lavoro che, in ragione della falsità della dichiarazione di cui all'articolo 2, lett. b), siano condannati definitivamente per un reato per il quale la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, è applicata la sanzione della radiazione dall'albo ai sensi dell'articolo 31 della l. n. 12/1979.

Ai Consulenti del lavoro rispetto ai quali è aperto un procedimento disciplinare per le fattispecie di cui al comma precedente, è sospesa la possibilità di rilascio della dichiarazione di cui all'articolo 2, lett. b) sino alla conclusione del procedimento stesso. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro si riserva di valutare ulteriori ipotesi in cui l'apertura del procedimento disciplinare rende opportuna la sospensione della possibilità di rilascio della dichiarazione di cui all'articolo 2, letto b).

Dell'adozione dei predetti provvedimenti il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro informa periodicamente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### **Articolo 7 Effetti del rilascio dell'ASSE.CO.**

La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ferme restando le priorità fissate dalla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 124/2004, al fine realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, orienterà l'attività di vigilanza in via assolutamente prioritaria nei confronti delle imprese prive della ASSE.CO. fatta eccezione delle seguenti ipotesi:

- specifica richiesta di intervento;
- indagine demandata dall'A.G. o da altra Autorità amministrativa;
- controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni in base alla disciplina vigente.

Ferma restando la disciplina vigente in materia di responsabilità solidale, l'asseverazione prevista dalla presente convenzione potrà essere utilizzata nell'ambito degli appalti privati ai fini della verifica della regolarità delle imprese e il personale ispettivo ne tiene conto nell'ambito di eventuali accertamenti. Con successive intese, le parti possono individuare ulteriori ipotesi di applicazione della ASSE.CO.

La ASSE.CO può essere utilizzata da soggetti terzi, pubblici e privati, ad ogni fine ritenuto

coerente con le finalità perseguite dal presente protocollo e riconducibili al riconoscimento della regolarità dei comportamenti del datore di lavoro in materia di lavoro e legislazione sociale.

#### **Articolo 8 Coordinamento**

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro istituiscono un tavolo di lavoro congiunto – che si riunirà con cadenza almeno semestrale al fine di monitorare l'attività di rilascio della ASSE.CO., di apportare eventuali integrazioni o modifiche all'allegato tecnico di cui all'articolo 1, nonché di valutare l'opportunità di iniziative congiunte di tipo formativo e informativo.

#### **Articolo 9 Pubblicità e trasparenza**

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, ai fini di pubblicità e trasparenza, si impegnano a diffondere con ogni mezzo di comunicazione il presente protocollo.

#### **Articolo 10 Durata del protocollo d'intesa**

Il presente protocollo ha durata biennale a partire dalla data di sottoscrizione.

Prima della data di scadenza del predetto termine, dopo averne verificato gli effetti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro potranno prorogare la durata del protocollo apportando eventuali modifiche ai contenuti dello stesso.

#### **Elementi che formano oggetto della dichiarazione da parte del legale rappresentante o del soggetto delegato alla gestione del personale**

Il soggetto dichiara, sotto la propria responsabilità, la non commissione dei seguenti illeciti, nell'anno precedente la dichiarazione, a carico dei relativi responsabili aziendali

<b>Materia</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Normativa (ndr. *)</b>
Lavoro minorile	Rispetto dei limiti di età	L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni	Art. 1, comma 622, l.n. 296/2006

Rispetto del divieto di adibizione degli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'Allegato 1 della l. n. 977/1967	È vietato adibire gli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'Allegato 1 (ad es. processi e lavori che espongono ai seguenti agenti: agenti fisici, agenti biologici, agenti chimici ecc.)	Art. 6, comma 1, l. n.977/1967
Rispetto dell'obbligo di sorveglianza sanitaria	I bambini nei casi di cui all'articolo 4, comma 2, e gli adolescenti, possono essere ammessi al lavoro purché siano riconosciuti idonei all'attività lavorativa cui saranno adibiti a seguito di visita medica ** Il dl n. 69/2013 (conv. da l. n. 98/2013) ha disposto, con l'art. 42, comma 1, lett. b) che, fermi restando gli obblighi di certificazione previsti dal d.lgs. n. 81/2008 per i lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria, è abrogata, limitatamente alle lavorazioni non a rischio, la disposizione concernente l'obbligo del certificato di idoneità per l'assunzione di cui al presente articolo	Art .8, comma 1, l. n.977/1967
Rispetto del divieto di lavoro notturno	È vietato adibire i minori al lavoro notturno, salvo quanto disposto dall'articolo 17	Art. 15, comma 1, l.n. 977/1967
Rispetto dell'orario di lavoro	Per i bambini, liberi da obblighi scolastici, l'orario di lavoro non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali. Per gli adolescenti l'orario di lavoro non può superare le 8 ore giornaliere e le 40	Art. 18,977/1967



		settimanali	
Tempi di lavoro	Rispetto della durata massima dell'orario di lavoro	La durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario	Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto dei limiti in materia di lavoro straordinario	Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario deve essere contenuto. In difetto di disciplina collettiva applicabile, il ricorso al lavoro straordinario è ammesso soltanto previo accordo tra datore di lavoro e lavoratore per un periodo che non superi le duecentocinquanta ore annuali	Art. 5, commi 1 e 3, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto della disciplina sul computo e sui compensi per lavoro straordinario	Il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro	Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto della disciplina sui riposi giornalieri	Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità	Art. 7, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto della disciplina sui riposi settimanali	Il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive di regola in	Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 66/2003

		coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7. Il suddetto periodo di riposo consecutivo è calcolato come media in un periodo non superiore a quattordici giorni	
	Rispetto della disciplina in materia di ferie annuali	Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2109 del codice civile, il prestatore di lavoro ha diritto ad un periodo annuale di ferie retribuite non inferiore a quattro settimane. Tale periodo, salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva o dalla specifica disciplina riferita alle categorie di cui all'articolo 2, comma 2, va goduto per almeno due settimane, consecutive in caso di richiesta del lavoratore, nel corso dell'anno di maturazione e, per le restanti due settimane, nei 18 mesi successivi al termine dell'anno di maturazione	Art. 10, comma 1, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto dei limiti di Lavoro notturno	L'orario di lavoro dei lavoratori notturni non può superare le otto ore in media nelle ventiquattro ore, salva l'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo di riferimento più ampio sul quale calcolare come media il suddetto limite	Art. 13, comma 1, d.lgs. n. 66/2003
	Rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dello	La valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni deve avvenire a cura e a spese del datore di lavoro o per il	Art. 14, comma 1, d.lgs. n. 66/2003

	stato di salute dei lavoratori notturni	tramite delle competenti strutture sanitarie pubbliche di cui all'articolo 11 o per il tramite del medico competente (...), attraverso controlli preventivi e periodici, almeno ogni due anni, volti a verificare l'assenza di controindicazioni al lavoro	
		notturno a cui sono adibiti i lavoratori stessi	
	Rispetto del divieto di adibizione delle donne al lavoro	Divieto di adibire le donne al lavoro, dalle 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino; divieto di adibire al lavoro notturno le categorie di lavoratrici lavoratori di cui alle lettere a), b) c), dell'articolo 11, comma 2, nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione	Art. 18 bis, comma 1, d.lgs. n. 66/2003
Lavoro "nero"	Rispetto della disciplina in materia di corretta instaurazione di rapporti di lavoro subordinato	Impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato	Art. 3, comma 3, dl n. 12/2002 (conv. da l. n. 73/2002)
Salute e sicurezza del lavoro	Assenza di provvedimenti di carattere sanzionatorio in materia di salute e sicurezza del lavoro	Tutte le disposizioni in materia di salute e sicurezza del lavoro presidiate da sanzione penale	d.lgs. n. 81/2008, d.lgs. n. 298/1999, d.lgs. n. 272/1999, d.lgs. n. 271/1999

			d.lgs. n. 230/1995
			d.P.R. n. 320/1956, ecc.

**\* riferimenti normativi e sistema sanzionatorio**

**Art. 1, comma 622, l. n. 296/2006**

**622.** L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui al comma 624 del presente articolo. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, nonché alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/2008.

**Art. 6, comma 1, l. n. 977/1967** È vietato adibire gli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'Allegato I.

*Sanzione Art. 26 . 1. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli ... 6, comma 1; ... è punita con l'arresto fino a sei mesi.*

*6. Le sanzioni previste per l'inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli ... 6, comma 1, si applicano in misura non inferiore alla metà del massimo a chi, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, ne consente l'avvio al lavoro in violazione delle disposizioni contenute nei medesimi articoli.*

*7. L'autorità competente a ricevere il rapporto con le violazioni amministrative previste dal presente articolo e ad emettere l'ordinanza ingiunzione è la direzione provinciale del lavoro.*

**Art. 8, comma 1, l. n. 977/1967** I bambini nei casi di cui all'articolo 4, comma 2, e gli adolescenti, possono essere ammessi al lavoro purché siano riconosciuti idonei all'attività lavorativa cui saranno adibiti a seguito di visita medica.

*Sanzione Art. 26 2. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli ...; 8, commi 1,*

*... è punita con l'arresto non superiore a sei mesi o con l'ammenda fino a lire dieci milioni.*

*7. L'autorità competente a ricevere il rapporto con le violazioni amministrative previste dal presente articolo e ad emettere l'ordinanza ingiunzione è la direzione provinciale del lavoro.*

*8. Alle contravvenzioni di cui al comma 2 si applicano le disposizioni del capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.*

**Art. 15, comma 1, l. n. 977/1967** 1. È vietato adibire i minori al lavoro notturno, salvo quanto disposto dall'articolo 17. [1. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 15, la prestazione lavorativa del minore impiegato nelle attività di cui all'articolo 4, comma 2, può protrarsi non oltre le ore 24. In tale caso il minore deve godere, a prestazione compiuta, di un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive. 2. Gli adolescenti che hanno compiuto 16 anni possono essere, eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario, adibiti al lavoro notturno quando si verifica un caso di forza maggiore che ostacola il funzionamento dell'azienda, purché tale lavoro sia temporaneo e non ammetta ritardi, non siano disponibili lavoratori adulti e siano concessi periodi equivalenti di riposo compensativo entro tre settimane. Il datore di lavoro deve dare immediata comunicazione alla direzione provinciale del lavoro indicando i nominativi dei lavoratori, le condizioni costituenti la forza maggiore, le ore di lavoro].

*Sanzione Art. 26 2. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli ... 15, comma 1; ... è punita con l'arresto non superiore a sei mesi o con l'ammenda fino a lire dieci milioni..*

*7. L'autorità competente a ricevere il rapporto con le violazioni amministrative previste dal presente articolo e ad emettere l'ordinanza ingiunzione è la direzione provinciale del lavoro.*

*8. Alle contravvenzioni di cui al comma 2 si applicano le disposizioni del capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.*

**Art. 18, 977/1967** Per i ((bambini)), liberi da obblighi scolastici, l'orario di lavoro non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali.

Per gli adolescenti l'orario di lavoro non può superare le 8 ore giornaliere e le 40 settimanali.

*Sanzione Art. 26 2. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli ... 18; ... è punita con l'arresto non superiore a sei mesi o con l'ammenda fino a lire dieci milioni..*

*7. L'autorità competente a ricevere il rapporto con le violazioni amministrative previste dal presente articolo e ad emettere l'ordinanza ingiunzione è la direzione provinciale del lavoro.*

*8. Alle contravvenzioni di cui al comma 2 si applicano le disposizioni del capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.*

**Art. 4, comma 2, d. lgs. n. 66/2003**

2. La durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario.

3. Ai fini della disposizione di cui al comma 2, la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

4. I contratti collettivi di lavoro possono in ogni caso elevare il limite di cui al comma 3 fino a sei mesi ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi.

*Sanzione Art. 18 bis 3. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 4, comma 2, ... si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 750 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 400 a 1.500 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 1.000 a 5.000 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 10, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 600 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno due anni, la sanzione amministrativa è da 400 a 1.500 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno quattro anni, la sanzione amministrativa è da 800 a 4.500 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta. [Il dl 23 dicembre 2013, n. 145 – in attesa di conversione – ha disposto (con l'art. 14, comma 1, lettera b)) che “gli importi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18-bis del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, con esclusione delle sanzioni previste dall'articolo 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sono decuplicate”.]*

**Art. 5, commi 1 e 3, d.lgs. n. 66/2003**

1. Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario deve essere contenuto.
2. Fermi restando i limiti di cui all'articolo 4, i contratti collettivi di lavoro regolamentano le eventuali modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro straordinario.
3. In difetto di disciplina collettiva applicabile, il ricorso al lavoro straordinario è ammesso soltanto previo accordo tra datore di lavoro e lavoratore per un periodo che non superi le duecentocinquanta ore annuali.
4. Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario è inoltre ammesso in relazione a:
  - a) casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive e di impossibilità di fronteggiarle attraverso l'assunzione di altri lavoratori;
  - b) casi di forza maggiore o casi in cui la mancata esecuzione di prestazioni di lavoro straordinario possa dare luogo a un pericolo grave e immediato ovvero a un danno alle persone o alla produzione;
  - c) eventi particolari, come mostre, fiere e manifestazioni collegate alla attività produttiva, nonché allestimento di prototipi, modelli o simili, predisposti per le stesse, preventivamente comunicati agli uffici competenti ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e in tempo utile alle rappresentanze sindacali aziendali.

*Sanzione Art. 18 bis 7. La violazione delle disposizioni previste dall'articolo 5, commi 3 e 5, è soggetta alla sanzione amministrativa da 25 a 154 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giornate lavorative, la sanzione amministrativa va da 154 a 1.032 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta*

**Art. 5, comma 5, D. Lgs. n. 66/2003**

5. Il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro. I contratti collettivi possono in ogni caso consentire che, in alternativa o in aggiunta alle maggiorazioni retributive, i lavoratori usufruiscano di riposi compensativi.

*Sanzione Art. 18 bis 7. La violazione delle disposizioni previste dall'articolo 5, commi 3 e 5, è soggetta alla sanzione amministrativa da 25 a 154 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giornate lavorative, la sanzione amministrativa va da 154 a 1.032 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta*

**Art. 7, D. Lgs. n. 66/2003**

1. Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità.

*Sanzione Art. 18 bis 4. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 7, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 150 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da 300 a 1.000 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da 900 a 1.500 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta. [Il dl 23 dicembre 2013, n. 145 – in attesa di conversione – ha disposto (con l'art. 14, comma 1, lettera b)) che "gli importi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18-bis del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, con esclusione delle sanzioni previste dall'articolo 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sono decuplicate".]*

**Art. 9, comma 1, D. Lgs. n. 66/2003**

1. Il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7 il suddetto periodo di riposo consecutivo è calcolato come media in un periodo non superiore a quattordici giorni.

*Sanzione Art. 18 bis 3. In caso di violazione delle disposizioni previste ... dall'articolo 9, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 750 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 400 a 1.500 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 1.000 a 5.000 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 10, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 600 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno due anni, la sanzione amministrativa è da 400 a 1.500 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno quattro anni, la sanzione amministrativa è da 800 a 4.500 euro e non è ammesso il*

*pagamento della sanzione in misura ridotta. [Il dl 23 dicembre 2013, n. 145 – in attesa di conversione – ha disposto (con l'art. 14, comma 1, lettera b)) che “gli importi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18-bis del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, con esclusione delle sanzioni previste dall'articolo 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sono decuplicate”.]*

**Art. 10, comma 1, d.lgs. n. 66/2003**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2109 del codice civile, il prestatore di lavoro ha diritto ad un periodo annuale di ferie retribuite non inferiore a quattro settimane. Tale periodo, salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva o dalla specifica disciplina riferita alle categorie di cui all'articolo 2, comma 2, va goduto per almeno due settimane, consecutive in caso di richiesta del lavoratore, nel corso dell'anno di maturazione e, per le restanti due settimane, nei 18 mesi successivi al termine dell'anno di maturazione.

*Sanzione Art. 18 bis 3. La violazione delle disposizioni previste ... dall'articolo 10, comma 1, è punita con la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro per ogni lavoratore, per ciascun periodo di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, a cui si riferisca la violazione*

**Art. 13, comma 1, D. Lgs. n. 66/2003**

1. L'orario di lavoro dei lavoratori notturni non può superare le otto ore in media nelle ventiquattro ore, salva l'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo di riferimento più ampio sul quale calcolare come media il suddetto limite.

*Sanzione Art. 18 bis 7. La violazione delle disposizioni previste dall'articolo 13, commi 1 e 3, è soggetta alla sanzione amministrativa da 51 euro a 154 euro, per ogni giorno e per ogni lavoratore adibito al lavoro notturno oltre i limiti previsti.»;*

**Art. 14, comma 1, d.lgs. n. 66/2003**

1. La valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni deve avvenire a cura e a spese del datore di lavoro, o per il tramite delle competenti strutture sanitarie pubbliche di cui all'articolo 11 o per il tramite del medico competente di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, attraverso controlli preventivi e periodici, almeno ogni due anni, volti a verificare l'assenza di controindicazioni al lavoro notturno a cui sono adibiti i lavoratori stessi.

*Sanzione Art. 18 bis 2. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, è punita con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 1.549 euro a 4.131 euro.*

**Art. 18 bis, comma 1, d.lgs. n. 66/2003**

1. La violazione del divieto di adibire le donne al lavoro, dalle 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino, è punita con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro. La stessa sanzione si applica nel caso in cui le categorie di lavoratrici e lavoratori di cui alle lettere a), b) c), dell'articolo 11, comma 2, sono adibite al lavoro notturno nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione.

**Art. 3, comma 3, dl n. 12/2002 (conv. da l. n. 73/2002)**

3. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione



del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento. [Il dl 23 dicembre 2013, n. 145 ha disposto (con l'art. 14, comma 1, lettera a) che "l'importo delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, [...] è aumentato del 30%. Per la violazione prevista dal citato articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, non è ammessa alla procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124".].

**d.lgs. n. 81/2008**, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. **Ndr.** [testo coordinato consultabile](#) nella sezione dedicata del sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

**d.lgs. n. 298/1999**, Attuazione della direttiva 93/103/CE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca.

**d.lgs. n. 272/1999**, Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485

**d.lgs. n. 271/1999**, Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485.

**d.lgs. n. 230/1995**, Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti e 2009/71/Euratom, in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari.

**d.P.R. n. 320/1956**, Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro in sotterraneo.

**Elementi che formano oggetto della dichiarazione da parte del consulente del lavoro** Il soggetto dichiara sotto la propria responsabilità che, anche sulla base delle evidenze documentali, l'impresa è in possesso dei requisiti concernenti le materie di seguito indicate

Materia	Oggetto	Descrizione
Contratti collettivi	Rispetto della parte economico-normativa dei	Qualora richiesto dal Legislatore, i contratti collettivi da rispettare sono quelli sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori

	contratti collettivi nazionali e, ove applicabili, di quelli di secondo livello	<p>comparativamente più rappresentative sul piano nazionale Gli elementi del contratto collettivo che occorre rispettare ai fini della dichiarazione sono i seguenti:- retribuzione tabellare- tredicesima mensilità</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- quattordicesima mensilità (ove prevista)</li> <li>- retribuzione per prestazioni straordinarie/supplementari-scatti di anzianità</li> <li>- permessi retribuiti</li> </ul>
Regolarità contributiva	Rispetto dei requisiti per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)	<p>Va dichiarato che l'impresa è in possesso dei requisiti di rilascio del DURC alla data di sottoscrizione della dichiarazione. A tal fine si tiene conto delle disposizioni in materia, ivi comprese le disposizioni di cui all'art. 5, commi 2 e 3, del D.M. 24 ottobre 2007 ai sensi del quale "2. <i>la regolarità contributiva sussiste inoltre in caso di: a) richiesta di rateizzazione per la quale l'Istituto competente abbia espresso parere favorevole; b) sospensioni dei pagamenti a seguito di disposizioni legislative; c) istanza di compensazione per la quale sia stato documentato il credito.</i></p> <p>3. <i>La regolarità contributiva nei confronti della Cassa edile sussiste in caso di:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>versamento dei contributi e degli accantonamenti dovuti, compresi quelli relativi all'ultimo mese per il quale è scaduto l'obbligo di versamento all'atto della richiesta di certificazione;</i></li> <li>b) <i>dichiarazione nella denuncia alla Cassa edile, per ciascun operaio, di un numero di ore lavorate e non lavorate non inferiore a quello contrattuale, specificando le causali di assenza;</i></li> <li>c) <i>richiesta di rateizzazione per la quale la Cassa competente abbia espresso parere favorevole".</i> </li></ul>
* Corresponsione della retribuzione	Effettiva corresponsione ai lavoratori delle somme indicate nei prospetti paga laddove il	Il professionista che proceda alla corresponsione delle retribuzioni indicate nei prospetti paga dichiara, laddove sia lui stesso incaricato di tale adempimento in forza di una delega da parte del datore di lavoro, di aver correttamente provveduto.

	professionista sia munito della relativa delega da parte del datore di lavoro	
--	---	--

\* Operante esclusivamente nel caso di delega specifica rilasciata dal datore di lavoro al consulente del lavoro per la corresponsione delle retribuzioni.

# **La certificazione dei contratti concernenti attività da svolgersi all'interno di luoghi confinati o a rischio di inquinamento ai sensi del DPR n. 177/2011. FAQ**

di Gabriele Bubola

Il DPR n. 177/2011, rendendo obbligatoria la certificazione dei contratti di appalto e subappalto, oltre che dei contratti di lavoro “non standard”, da eseguirsi all'interno di luoghi confinati o a rischio di inquinamento, ha sollevato diversi dubbi applicativi: di seguito sono riportate, pertanto, alcune delle domande poste con maggior frequenza alla Commissione di certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali DEAL del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università di Modena e Reggio Emilia, a cui si è tentato di dare risposta.

## **Cosa si intende per “contratto certificato”? Quali contratti devono essere obbligatoriamente certificati, ai sensi del DPR n. 177/2011?**

Per “contratto certificato” si intende il contratto che è stato oggetto di apposita procedura di certificazione conclusasi positivamente, ossia con il rilascio di un provvedimento di accoglimento della relativa istanza.

Devono essere obbligatoriamente certificati, ai sensi del DPR n. 177/2011, i seguenti contratti, ove concernenti attività anche da svolgersi all'interno di luoghi confinati o a rischio di inquinamento:

- a) contratti di lavoro: secondo una interpretazione coerente con il tenore letterale della norma, è necessario certificare i contratti di lavoro non standard (non a tempo indeterminato) fino ad avere almeno il 30% dei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26.](#)

- lavoratori con contratto di lavoro standard o, in alternativa, certificato. In ogni caso, vista le finalità sottese all’emanazione del DPR n. 177/2011, appare opportuna la certificazione di tutti i contratti di lavoro non standard (ovviamente relativi ai lavoratori che operano concretamente all’interno del luogo confinato);
- b) contratti di appalto/subappalto: sulla base della interpretazione letterale della norma, sembrerebbe obbligatoria la certificazione di tutti i contratti di appalto. Appare però maggiormente coerente con la ratio del DPR n. 177/2011 limitare l’obbligo di certificazione dei contratti di appalto all’ipotesi in cui si verificano interferenze tra le organizzazioni del committente e dell’appaltatore nel luogo confinato. Al di fuori di tale ipotesi, la certificazione non risulterebbe dunque obbligatoria, sebbene opportuna. Nessun dubbio, invece, sulla obbligatorietà della certificazione del contratto di subappalto per attività da svolgersi, in toto o in parte, all’interno di un luogo confinato.

#### **Quale autorità o istituzione certifica i contratti?**

Gli organi abilitati a certificare i contratti relativi ad attività da svolgersi all’interno di luoghi confinati o a rischio di inquinamento sono individuati dagli artt. 76 e 77 del d.lgs. n. 276/2003. In particolare, sono:

- gli enti bilaterali;
- le direzioni territoriali del lavoro e le province;
- le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro;
- i consigli provinciali dei consulenti del lavoro.

Le commissioni costituite presso le università e il Ministero hanno competenza nazionale, le altre soltanto settoriale/territoriale.

#### **Come funziona la procedura di certificazione? Quanto tempo decorre tra la presentazione della istanza e la relativa certificazione?**

Ogni commissione ha un proprio regolamento che ne disciplina l’attività, tenendo conto delle norme di legge in materia.

In linea generale, occorre inviare alla Commissione una istanza congiunta (sottoscritta, pertanto, da ambo le parti del contratto oggetto di richiesta di certificazione), oltre ai documenti che dovranno essere oggetto di valutazione. Anche il tempo di “lavorazione” delle posizioni e di emissione del provvedimento di certificazione dipende dalla commissione incaricata, considerato che il DPR n. 177/2011 non si occupa della tempistica del

procedimento di certificazione e che l'art. 78, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 276/2003 prevede il termine (meramente ordinatorio) di 30 giorni dal ricevimento della istanza per la conclusione del procedimento di certificazione.

La Commissione dell'Università di Modena e Reggio Emilia, considerato che l'ordinaria tempistica della procedura di certificazione rischia di essere sostanzialmente inconciliabile con lo svolgimento dei lavori di cui ai contratti oggetto di certificazione, talvolta improcrastinabili in quanto caratterizzati da esigenze di ripristino e salvaguardia degli impianti e della produzione, o da esigenze di sicurezza del lavoro, ha adottato una procedura speciale (in questo senso l'art. 23 bis del Regolamento), in modo tale da poter emettere, nel giro di qualche giorno ed esaminata la documentazione rimessa, un provvedimento di carattere temporaneo, abilitante allo svolgimento delle attività all'interno dei luoghi confinati o a rischio di inquinamento.

Il provvedimento temporaneo evita che la procedura di certificazione si traduca in un ostacolo burocratico allo svolgimento di attività all'interno del luogo confinato o a rischio di inquinamento.

Al tempo stesso, tale provvedimento "interlocutorio" consente alla Commissione di procedere con ulteriori verifiche istruttorie (come lo svolgimento di un sopralluogo, ove tecnicamente e temporalmente possibile, l'acquisizione di dichiarazioni delle parti piuttosto che di documenti originariamente non trasmessi ma dei quali si può presumere l'esistenza – come ad esempio il possesso di un DURC in corso di validità –) funzionali, poi, all'emissione del provvedimento definitivo.

**Quando va certificato il contratto? Prima o dopo la stipula? E se può essere certificato dopo, deve contenere una clausola di efficacia subordinata alla sua certificazione?**

È opportuno che il contratto venga certificato successivamente alla sua stipula. Dal momento in cui le parti identificano il luogo come confinato o a rischio di inquinamento, la certificazione del contratto costituisce un presupposto per la sua efficacia, considerato che, in mancanza, non è possibile operare per il subappaltatore all'interno del luogo confinato stesso. Ne consegue la necessità di sottoporre il contratto alla procedura di certificazione antecedentemente all'inizio della sua esecuzione.

Una volta evidenziata, nel documento contrattuale, la possibilità che l'attività si svolga all'interno di un luogo confinato o a rischio di inquinamento, non appare necessaria l'introduzione di una apposita clausola che ne subordini l'efficacia alla sua certificazione, sebbene questa sia da ritenersi opportuna,

anche al fine di mettere a conoscenza il subappaltatore dell'obbligo di certificazione.

**Chi è tenuto a far certificare il contratto? La stazione appaltante o l'impresa affidataria specializzata?**

L'istanza di certificazione deve essere presentata congiuntamente dalle parti firmatarie del contratto oggetto della richiesta di certificazione.

In questo senso, si deve ritenere che i principi stabiliti all'articolo 78, comma 1, d.lgs. n. 276/2003 in tema di certificazione dei contratti valgano anche con specifico riferimento alle certificazioni obbligatorie ai sensi del DPR n. 177/2011.

Nei fatti, gli oneri di comunicazione della documentazione necessaria ai fini della procedura possono essere gestiti anche da parte di una sola azienda.

Nel caso in cui l'impresa esecutrice dei lavori da svolgersi all'interno del luogo confinato sia in subappalto, l'onere di certificazione grava su questa nonché sul subappaltante e non è quindi necessario un intervento diretto del committente principale, il quale comunque è tenuto a vigilare affinché il contratto di subappalto ottenga la prescritta certificazione, ai sensi dell'art. 2, comma 2, DPR n. 177/2011.

Se per "stazione appaltante" si intende in senso tecnico l'Ente che, ai sensi del c.d. codice dei contratti pubblici (art. 3, comma 6, d.lgs. n. 163/2006) agisce come committente principale (ente pubblico o equiparato), la medesima dovrà fare istanza di certificazione solo qualora essa stessa sia parte del contratto da certificare.

**Cosa si aspetta di verificare il certificatore sul contratto d'appalto (ragion per cui se non lo verifica non emette la relativa certificazione)? Forse che il committente principale abbia precisato i requisiti di specializzazione che deve possedere l'impresa affidataria esecutrice e magari le particolari modalità di esecuzione, che si devono rifare alla legge e alle linee guida regionali in materia?**

Nel caso l'istanza di certificazione inerisca un contratto di appalto o di subappalto, vengono fatti, sostanzialmente, due tipi di verifiche.

La prima di queste attiene alla tipologia contrattuale, il che significa che la commissione valuta che il contratto oggetto di certificazione sia effettivamente un contratto di (sub)appalto e non, ad esempio, una sostanziale (e vietata) somministrazione irregolare di lavoratori.

A questa valutazione sulla tipologia contrattuale se ne aggiunge una seconda sulla qualificazione dell'impresa esecutrice ad operare nel luogo confinato, tenuto conto delle prescrizioni previste all'interno del DPR n. 177/2011.

**Si può far certificare un unico “contratto tipo” oppure occorre certificare tutti i contratti specifici, uno per uno?**

La certificazione deve concernere la specifica attività all'interno del luogo confinato.

È bene, pertanto, che ogni contratto venga sottoposto alla procedura di certificazione.

Nel caso in cui vi sia un contratto “quadro” seguito da ordinativi specifici, la certificazione dovrà concernere, pertanto, sia il contratto quadro, sia i singoli ordinativi che vanno ad integrarlo con riferimento ad elementi determinanti ai fini della valutazione sulla complessiva operazione (tipologia dell'intervento, durata e corrispettivo previsto).

La Commissione dell'Università di Modena e Reggio Emilia solitamente valuta con le imprese la soluzione procedurale ottimale al fine sia di raggiungere il risultato sostanziale richiesto dalla normativa, sia di evitare un eccessivo appesantimento burocratico delle procedure di certificazione.

**Se l'impresa affidataria non è specializzata e subappalta le lavorazioni in luoghi confinati ad altra impresa specializzata, cosa si fa? Deve essere certificato solo oppure anche il subcontratto? E a chi spetta l'incombenza di far certificare il subcontratto? All'impresa affidataria?**

Si ritiene che l'obbligo di certificazione concerna il solo subcontratto (subappalto), considerato che è la società esecutrice di tale contratto che, in ultima analisi, svolge le attività all'interno del luogo confinato e deve essere dunque posta sotto la lente di ingrandimento anche al fine di verificare la sua qualificazione ai fini ed ai sensi del DPR n. 177/2011.

Alla luce del riferimento alla certificazione del contratto di appalto “principale” di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), deve però intendersi che qualora committente (principale) e appaltatore operino entrambi (con interferenza) in un luogo confinato, allora anche il contratto di appalto “principale” (e non solo l'eventuale subappalto) debba necessariamente essere certificato. L'attivazione della procedura di certificazione è a carico di entrambe le parti, con istanza congiunta.

**La dismissione di serbatoi interrati (normalmente cisterne in ferro) contenenti gasolio, a servizio delle centrali termiche, è un'attività che**



**viene svolta da ditte specializzate e in possesso delle necessarie autorizzazioni, nel rigoroso rispetto della norma CEI 31-35 del 1999 “Guida alla classificazione dei luoghi pericolosi”. Al termine dell’intervento, la certificazione di avvenuta bonifica va inviata a Provincia, Comune, Arpa e USL. La cisterna è senz’altro un luogo confinato, ma data la natura dell’attività di bonifica e le certificazioni che deve possedere l’esecutore, si applica il DPR n. 177/2011 anche in questi casi?**

Sì, il DPR n. 177/2011 si applica sulla base, oggettiva, della tipologia contrattuale adottata. Ne consegue che non vi sono esenzioni ricollegate ad eventuali certificazioni di qualità o abilitazioni in possesso dell’impresa esecutrice, comunque utili per dimostrare le caratteristiche dell’impresa e dunque per ottenere anche con maggiore tempestività il rilascio della certificazione.

**Se una azienda appalta le manutenzioni ad una Società Global Service (che agisce in maniera autonoma) la quale, a sua volta, subappalta le attività da svolgersi in spazi confinati (ad esempio pulizia vasca antincendio, pulizia fosse biologiche, vasche di prima pioggia, ecc...), come ci si comporta?**

Ogni volta che l’attività all’interno del luogo confinato o a rischio di inquinamento viene effettuata da parte di una impresa esecutrice sulla base di un contratto di subappalto, questo deve essere certificato.

Nel caso di cui alla domanda, non v’è dubbio, dunque, che il contratto tra la global service ed il subappaltatore che esegue i lavori nei luoghi confinati debba essere certificato e l’indagine verterà sulla qualificazione di quest’ultima impresa.

Nel caso il contratto tra la global service ed il subappaltatore sia strutturato nella forma dell’accordo quadro integrato dalla sottoscrizione di specifici ordinativi, allora la certificazione dovrà concernere sia l’accordo quadro, sia gli specifici ordinativi che lo vanno a completare ed a definire, tra l’altro, lo specifico luogo confinato o a rischio di inquinamento oggetto delle attività da parte del subappaltatore.

**In un contratto di Global Service, se la Società Global Service affida interventi ad altre ditte, si deve intendere sub appalto da parte della committente o appalto diretto da parte della Società Global Service?**

L’affidamento di servizi o opere da parte di una c.d. società di global service è irrilevante ai fini dell’inquadramento giuridico del contratto che le parti

pongono in essere. L'operazione complessiva di cui alla domanda, da un punto di vista giuridico, va inquadrata nell'alveo del contratto di subappalto che, in quanto tale, deve essere certificato.

**In caso di affidamento da parte della Società Global Service a ditta sub appaltatrice (o eventualmente direttamente appaltatrice nei suoi confronti), il Rappresentante del Datore Committente è da individuarsi nell'azienda committente o nella Società Global Service?**

L'art. 3, comma 2, del DPR n. 177/2011 fa riferimento all'impresa committente, che è da individuarsi nella committente principale.

**Sapendo che la Società Global Service dovrà indirettamente (perché se direttamente non ci sono dubbi) eseguire attività in spazi sospetti inquinamento o confinati, è comunque opportuno che l'azienda committente designi il proprio Rappresentante del Datore Committente nei confronti della Società Global Service (e successivamente la Società Global Service nei confronti dell'esecutrice)?**

Si veda la risposta precedente. L'azienda committente è tenuta a designare il proprio rappresentante.

**È obbligatorio certificare un subappalto nel caso in cui l'importo per il lavoro affidato sia inferiore al 2% rispetto al complessivo?**

Si. La domanda, verosimilmente, nasce dal fatto che, alla eventuale applicazione della disciplina del c.d. codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), consegue anche l'applicazione dell'art. 118, comma 11, nel quale si prevede che «Ai fini del presente articolo è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare».

A ben vedere, però, il summenzionato comma 11 è norma di carattere speciale valevole esclusivamente nell'ambito di applicazione dell'articolo in questione, senza che ciò possa avere alcun contenuto di tipo qualificatorio a livello generale.

Pertanto, un contratto di subappalto, anche nell'ambito dell'applicazione del d.lgs. n. 163/2006, deve essere sottoposto alla procedura di certificazione ai sensi dell'art. 2, comma 2, DPR n. 177/2011, prescindendo certamente la

tutela della salute e sicurezza dei lavoratori da valutazioni di carattere meramente quantitativo/economico sull'attività da svolgersi all'interno di un luogo confinato o a rischio di inquinamento.

**Se le attività vengono affidate da parte di un Consorzio, non è obbligatoria alcuna certificazione visto che non vi è alcun contratto di subappalto?**

Da un punto di vista formale, la soluzione appare corretta.

Da un punto di vista sostanziale (particolarmente rilevante nel caso di specie, visto che si tratta di salvaguardare la sicurezza – quando non addirittura la vita! – dei lavoratori che eseguono attività pericolose), si ricorda, però, come un orientamento della giurisprudenza di legittimità estenda la solidarietà prevista per il contratto di appalto anche al caso di lavori eseguiti da una società consorziata in considerazione del fatto che il negozio di affidamento, sebbene non assimilabile sul piano giuridico-formale ad un subappalto, costituisce un sostanziale subappalto.

Per cautela, dunque, si consiglia di procedere alla certificazione anche del negozio di affidamento tra Consorzio ed Impresa consorziata.

**Se, anziché stipulare un contratto di subappalto, si procede mediante la costituzione di una ATI, è necessario certificare il contratto?**

Anche in questo caso è importante considerare il profilo sostanziale, posto che vi è il rischio che l'ATI, specie se di tipo verticale (che si riscontra quando vi è una impresa capogruppo che svolge la categoria di attività principali mentre altre imprese svolgono attività di carattere secondario scorporabili), venga costituita al mero fine di aggirare la disciplina di cui al DPR n. 177/2011 ed in particolare proprio l'obbligo connesso alla certificazione del contratto di subappalto.

Una presunzione di tal fatta potrebbe emergere laddove le parti nei rapporti pregressi abbiano stipulato una pluralità di contratti di subappalto, talché si potrebbe dedurre che le stesse avrebbero seguito a conferire tale veste giuridica ai rapporti *inter partes* se non fosse stato emanato l'art. 2, comma 2, del DPR n. 177/2011 che prevede, per l'appunto, l'obbligo di certificazione dei contratti di subappalto.

Sulla equiparazione, peraltro, del modello organizzativo tramite ATI al consorzio (e per il tramite di questo all'appalto) si veda l'atto 22 luglio 2010 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici.

Per cautela, dunque, si consiglia di procedere anche alla certificazione del contratto di appalto in favore dell'ATI, con allegazione anche del relativo atto

di costituzione dell'ATI stessa, al fine di consentire alla commissione di verificare la qualificazione dell'impresa, partecipante all'ATI, che andrà a svolgere le attività all'interno del luogo confinato o a rischio di inquinamento. Infine, si precisa che è invalsa recentemente, anche negli appalti privati, la prassi di costituire ATI. La prassi non appare illegittima sebbene la normativa sulle ATI sia contenuta nel codice dei contratti pubblici, sulla base del principio generale contenuto nell'art. 1322, comma 2, c.c. Tuttavia, particolarmente in questo specifico caso l'ipotesi dell'applicazione della norma del DPR n. 177/2011 sull'obbligo di certificazione del subappalto appare ancor più ragionevole sulla base del principio della "sussunzione attraverso la causa".

7.

## **COMPETENZE**



## **Certificazione delle competenze: quale *valore* nell'apprendistato?**

di Lilli Casano

**La certificazione delle competenze è uno degli aspetti ancora meno approfonditi nel dibattito sul mancato decollo dell'apprendistato.** E questa è una vera e propria sorpresa, almeno tra gli addetti ai lavori che non si vogliano limitare agli aspetti formali dell'istituto. Era questo, in effetti, il punto di equilibrio dell'intero sistema dell'apprendistato introdotto dal Testo Unico del 2011, con maggiori flessibilità e aperture nella sua gestione pratica e operativa, a fronte di maggiori certezze sulla verificabilità degli esiti dei percorsi di apprendimento. In attesa dell'attuazione del sistema nazionale di certificazione ed in particolare di un repertorio unico delle qualificazioni, delle qualifiche e dei titoli, per gli operatori del mercato del lavoro e per le imprese la certificazione delle competenze degli apprendisti è un'incognita, mentre per alcuni commentatori ha una **valenza meramente interna al rapporto di lavoro**, rappresenterebbe cioè uno strumento di attestazione delle competenze maturate indipendentemente dal fatto che venga poi riconosciuta la qualificazione contrattuale o meno al termine del periodo formativo. Ciò ridimensiona il senso e il valore della certificazione delle competenze, che è anche e soprattutto uno **strumento per il mercato esterno del lavoro**, utile al lavoratore per rendere le sue competenze visibili e trasferibili. Obiettivo, questo, non raggiungibile se le procedure sono idiosincratiche e la certificazione non ha valore al di fuori dell'azienda.

**Anche facendo un passo in avanti, però, guardando cioè al momento in cui il sistema nazionale di certificazione delle competenze istituito dal decreto**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4.](#)

**legislativo n. 13 del 16 gennaio 2013 sarà attuato, emergono delle criticità** legate alle sue caratteristiche ed alla sua coerenza rispetto alla disciplina dell'apprendistato, in particolare professionalizzante. Per un'analisi dettagliata dei contenuti del decreto si rimanda all'e-Book curato da U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo., [\*Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 6/2013, ADAPT University Press. Qui ci si limiterà a richiamare i tratti principali del processo delineato dal decreto, che prevede procedure differenziate a seconda che le competenze siano maturate in contesti di apprendimento formale o no. Nel primo caso le competenze vengono individuate e poi certificate. Nel secondo caso (apprendimento **non formale** ed **informale**) le competenze, per essere certificate, dovranno prima essere identificate, poi validate attraverso opportuni "riscontri e prove" (quindi previa valutazione) e solo successivamente certificate. Vengono individuati enti titolari (Ministeri e Regioni) e enti titolati a compiere queste operazioni (pubblici o privati); vengono istituiti standard di sistema, di processo, di servizio e di attestazione, viene stabilito in particolare il **valore pubblico del processo di certificazione**; viene istituito il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali; si prevede, poi, che il sistema sia attuato senza costi aggiuntivi per la finanza pubblica con **possibilità di chiedere ai cittadini di coprire i costi dei servizi** di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze. Al di là delle criticità che già emergono da questa sommaria ricostruzione dei contenuti del decreto, due sembrano in particolare gli elementi problematici per la certificazione delle competenze nell'apprendistato professionalizzante.

### **Concezione restrittiva di apprendimento formale**

**Suscita in primo luogo forte perplessità la determinazione degli ambiti di apprendimento (formale, informale, non formale) e delle rispettive procedure di certificazione (art. 2 d.lgs n. 13 del 16 gennaio 2013).** Emerge, in particolare, una **concezione restrittiva di apprendimento formale** («quello che si attua *nel sistema di istruzione e formazione* [...] e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato [...]). Si ritiene di poter escludere, infatti, che il testo indichi come possibile ambito di apprendimento formale *tutte* le forme di apprendistato normate dal Testo Unico, in quanto, relegando l'apprendimento formale agli insegnamenti



impartiti negli istituti di istruzione e formazione, esclude l'apprendistato professionalizzante e quello di ricerca, che si svolgono quasi interamente in impresa.

Questa definizione si contrappone a quella del [decreto interministeriale del 26 settembre 2012](#) sulla certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato, all'interno del quale l'apprendimento formale è definito come quell'apprendimento erogato in un contesto organizzato e appositamente strutturato come ambito di apprendimento, intenzionale e che si conclude, di norma, con una convalida o una certificazione, quindi maturato anche in azienda. La definizione del decreto legislativo n.13 del gennaio 2013 è conforme, invece, alla più recente accezione europea (Raccomandazione del Consiglio del dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, vedila in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, [Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13](#)) per cui l'apprendimento formale è quello erogato in un contesto organizzato e strutturato, specificamente dedicato all'apprendimento, che di norma porta all'ottenimento di qualifiche, generalmente sotto forma di certificati o diplomi e *comprende sistemi di istruzione generale, formazione professionale iniziale e istruzione superiore*. Facendo esplicitamente riferimento ai sistemi di istruzione e di formazione e non più a qualsiasi contesto appositamente strutturato per l'apprendimento, la definizione contenuta nella Raccomandazione del dicembre 2012 si allontana, a sua volta, dalla definizione più consolidata e presente nel Glossario Cedefop, per cui l'apprendimento formale si svolge anche sul luogo di lavoro.

**Questa definizione restrittiva dell'apprendimento formale** – con la conseguente esclusione dell'apprendistato professionalizzante da quest'ambito – **è incoerente con i tentativi di affermare la pari dignità di questo percorso formativo rispetto a quelli tradizionali, ma soprattutto è incoerente con le disposizioni del Testo Unico sull'apprendistato, determinando una serie di difficoltà sul piano operativo**. Il Testo Unico prevede, infatti, che il datore di lavoro (o il tutor) individui (in sede di stesura del *Piano Formativo Individuale*) e riconosca (al termine del periodo formativo) le competenze sviluppate dagli apprendisti. Prevede inoltre che durante il percorso di apprendistato si svolgano delle verifiche, volte a valutare l'effettiva maturazione delle competenze necessarie al riconoscimento della qualifica professionale di destinazione. In un processo formativo che si svolge per la maggior parte del tempo in azienda, l'identificazione e la valutazione delle competenze sono affidate al datore di lavoro e al tutor, a chi cioè ha

effettivamente la possibilità di svolgere queste funzioni (grazie all'*esperienza* e alla conoscenza dei processi di lavoro, e mediante l'*osservazione diretta* dell'apprendista in situazione di lavoro). Non si comprende come questo sia conciliabile con le procedure previste dal decreto per la validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti *non formali*: queste impongono che, ai fini della certificazione, le competenze sviluppate dall'apprendista siano prima identificate e valutate (si presuppone da personale degli enti titolati, estranei al processo di apprendimento) e solo a seguito di opportuni *riscontri e prove* certificate. Ci si potrebbe chiedere: come ci si potrà assicurare che il personale preposto abbia le competenze per valutare ed eventualmente validare le competenze degli apprendisti, maturate in ambiti di lavoro presumibilmente lontani da quelli degli operatori?

### **Marginalizzazione delle parti sociali**

**Il secondo elemento di criticità ravvisabile sul fronte della certificazione delle competenze è l'estromissione delle parti sociali**, che sembra minare alla base le *chances* di successo dell'intero sistema. Nel caso particolare dell'apprendistato, ciò sembra rappresentare una vera e propria garanzia di scarsa efficacia, considerato che il quadro definito a seguito del Testo Unico va esattamente nella direzione opposta. **La marginalizzazione delle parti sociali si evince già dalla composizione del Comitato tecnico** che dovrà predisporre linee guida per l'attuazione del sistema (Ministeri e autorità locali, mentre sebbene si preveda, in maniera rituale, che siano *sentite* le parti sociali), oltre che dalle modalità con cui si istituisce un **Repertorio nazionale dei titoli, delle qualifiche e delle qualificazioni**. Mentre è ancora inattuato il Repertorio delle professioni *ex art. 6* del Testo Unico – che avrebbe dovuto basarsi sulle declaratorie professionali dei contratti collettivi per realizzare un efficace collegamento tra mondo della formazione e mondo del lavoro – si crea un Repertorio nazionale che include il primo (oltre che i repertori regionali esistenti), costruito mediante: *standardizzazione degli elementi comuni* ai vari repertori esistenti; *referenziazione* ai codici ATECO e CP ISTAT, oltre che all'EQF. Operazione del tutto formalistica che non può che seguire quello che è il primo e imprescindibile passo: l'istituzione del **Repertorio delle professioni di cui al Testo Unico**, predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei CCNL e finalizzato alla correlazione tra standard formativi e standard professionali. Questa operazione non chiama però in causa i Ministeri e i loro apparati, né le Regioni, ma le

**parti sociali**, che devono assumersene la responsabilità sia in sede di contrattazione, sia attraverso le strutture della bilateralità che ne sono espressione.

**Solo una volta definite in termini di competenze le qualificazioni professionali, ad opera delle parti sociali, sarà realistico parlare di standard per la certificazione delle competenze e di una loro spendibilità e trasferibilità nel mercato del lavoro e dal sistema lavoro al sistema istruzione/formazione e viceversa.**

## La certificazione delle competenze per le professioni non ordinistiche: prospettive e criticità

di Lilli Casano

I servizi di **individuazione, validazione e certificazione delle competenze** sono da tempo ritenuti prioritari dalle istituzioni europee per facilitare le transizioni occupazionali e sono ingredienti immancabili di tutti i recenti provvedimenti in materia di politiche del lavoro anche nel nostro Paese, sebbene alle dichiarazioni di principio non abbia ancora fatto seguito una concreta implementazione del sistema. Il **Decreto n. 13 del 16 gennaio 2013** ha, per la prima volta nel nostro Paese, istituito un sistema nazionale di certificazione delle competenze, con l'obiettivo (non ancora raggiunto) di mettere al centro di un moderno sistema di apprendimento permanente *la persona* e le sue *competenze*, restituendo in particolare dignità agli apprendimenti non formali ed informali e creando ponti tra formazione, lavoro e altre attività che concorrono a formare una persona.

Si è già sollevato in passato qualche dubbio rispetto alla capacità di un sistema molto rigido e standardizzato – come quello istituito dal Decreto – di raggiungere tale obiettivo e sulla capacità del modello di *governance* adottato di coinvolgere realmente tutti gli attori interessati (vedi U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, [\*Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series n. 6/2013, ADAPT University Press).

La principale criticità che emerge è il rischio che il sistema costruito a tavolino dal Legislatore, seguendo procedure standardizzate a livello europeo, non

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28\*](#).

riesca a comunicare con le imprese, i lavoratori, le organizzazioni formative. Rischio che può essere scongiurato solo costruendo un linguaggio comune a partire da **sistemi di inquadramento del personale efficienti e moderni**, basati su una logica per competenze. Questi, opportunamente costruiti sulla base della realtà del mercato del lavoro, dovrebbero rappresentare il primo punto di riferimento per costruire procedure di certificazione efficienti, in quanto basate su elementi riconoscibili e attendibili.

La mancanza di adeguati standard professionali di riferimento e la farraginosità delle procedure rappresentano le principali incongruenze tra questo sistema con il sistema di certificazione delle competenze a suo tempo ipotizzato dal Legislatore del Testo Unico dell'Apprendistato (L. Casano, [\*Certificazione delle competenze. Quale valore nell'apprendistato?\*](#) in *Bollettino ADAPT* del N. 4/2014).

Simili criticità sono state rilevate sul fronte dei tirocini (U. Buratti, [\*Linee Guida sui tirocini e certificazione delle competenze: un collegamento ancora da costruire\*](#), in *Bollettino ADAPT*, n. 6/2013). Più in generale **sembra mancare una visione di sistema, indispensabile per il successo dell'impianto**, come dimostra l'analisi di un ulteriore ambito in cui occorre chiarire le modalità operative di funzionamento del sistema di certificazione delle competenze: quello delle **professioni non regolamentate**.

L'importanza di certificare le competenze in quest'ambito è legata soprattutto all'assenza di titoli o requisiti specifici, che rende opaco il mercato di riferimento. È emersa inoltre la necessità di aumentare la trasferibilità e la riconoscibilità delle competenze di questi professionisti.

La soluzione approntata dalla **Legge n.4/2013** – che ha disciplinato le professioni non organizzate in Ordini o Collegi e ha previsto l'autoregolamentazione volontaria per la qualifica delle figure professionali – è prevedere che una professione non organizzata possa essere qualificata anche attraverso la **certificazione delle figure professionali**, rilasciata da un organismo accreditato (dall'ente unico di accreditamento per gli organismi di certificazione Accredia) in conformità alla norma UNI definita per quella specifica attività. È bene ricordare come secondo l'art. 1 della Legge n.4/2013, per «professione non organizzata in ordini o collegi», si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo.

Sono molte le attività di più recente configurazione, diverse tra di loro e diffuse soprattutto nel settore dei servizi, che presentano queste caratteristiche, da ciò la necessità di normare il settore al fine di garantire qualità agli utenti e certificare la professionalità dei lavoratori.

Da ciò anche il diffondersi, negli ultimi anni, di **norme tecniche UNI relative a professioni non regolamentate**, definite in accordo con le associazioni professionali di riferimento. Sulla base di tali norme (che definiscono conoscenze, abilità, competenze, titoli o requisiti di esperienza di ogni profilo professionale) ai richiedenti può essere rilasciato – previa verifica di parte terza, cioè di un ente certificatore accreditato ad Accredia – un certificato di competenze /di professionalità, riconosciuto all'interno del settore e a livello internazionale come indicatore di qualità del servizio erogato.

Ciò è coerente con quanto previsto dalla Legge n. 92/2012, che all'art. 4 comma 59 prevedeva che con riferimento alle certificazioni di competenza fosse considerato anche “il ruolo svolto dagli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008”. **L'articolo 4, comma 5, del Decreto n.13 del 16 gennaio 2013** sulla certificazione delle competenze, specifica, infatti, che **gli enti titolati ad erogare il servizio, nel caso in cui lo erogino in conformità alle norme tecniche UNI, dovranno essere in possesso dell'accREDITAMENTO rilasciato da Accredia.**

Come dire che solo gli organismi in possesso (anche) dell'accREDITAMENTO suddetto potranno emettere certificazioni relative ai profili normati secondo una norma UNI.

Lo schema personale di Accredia (PRS) è adottato al momento da circa 30 organismi di certificazione, ma è uno degli schemi con il maggiore trend di crescita, poiché dopo la promulgazione della Legge n. 4 del 2013 sono aumentate le richieste di accREDITAMENTO in diversi settori.

Poiché, secondo quanto stabilito dal decreto Fornero, una volta a regime il sistema nazionale saranno oggetto di certificazione unicamente le competenze riferite a qualificazioni ricomprese in un Repertorio unico nazionale (costituito da tutti i repertori pubblicamente riconosciuti), si deve presupporre che anche le professioni certificate secondo le norme UNI dovranno essere ricondotte al repertorio unico, e dunque che le certificazioni prodotte saranno compatibili e interoperabili con il sistema nazionale.

Basta però uno sguardo alla lista delle norme UNI sulle professioni approvate negli ultimi anni a sollevare dei dubbi. **Manutentore, saldatore, comunicatore, fotografo, operatore della logistica, figure operanti nel settore ICT, sono solo alcuni dei profili oggetto di normazione UNI che sono presenti anche in repertori regionali** (a titolo esemplificativo si fa qui riferimento al Quadro Regionale degli Standard Professionali di Regione Lombardia).

Ci si chiede, dunque, come si risolverà tale sovrapposizione nel momento in cui sarà creato un Repertorio unico delle figure professionali? Entrambi i certificati (quello “normato” e quello regionale) saranno riferiti a un unico profilo nazionale, ad esempio di saldatore? Avranno lo stesso valore? O si corre il rischio di creare saldatori di serie A (che investono in un certificato conforme agli standard UNI, quindi riconosciuto nel settore e a livello internazionale) e saldatori di serie B (che hanno confidato nella capacità dell’attore pubblico di creare standard altrettanto condivisi a livello di settore e internazionale), svuotando di fatto di significato la certificazione pubblica ogni volta che un profilo professionale è normato?

È bene sottolineare come, sebbene il contenuto dell’operazione sia lo stesso (certificazione di competenze relative all’ambito del lavoro) gli obiettivi dei due sistemi (la certificazione del personale su norme UNI e la certificazione delle competenze prevista dal Decreto Fornero) non coincidono perfettamente, essendo lo scopo della normazione UNI soprattutto assicurare la qualità dei servizi e il rispetto di determinati standard professionali all’interno di un settore, mentre la certificazione delle competenze istituita dal Decreto Fornero vuole in primo luogo sancire **il diritto di ogni persona a vedersi riconosciute le competenze maturate in tutti i contesti**. Da ciò i dubbi sulle modalità concrete attraverso cui i due sistemi saranno resi compatibili, nel rispetto dei principi sanciti dalle Legge 92 del 28 giugno 2012.

Tali dubbi spingono ancora una volta a riflettere sui rischi derivanti dalla moltiplicazione di standard, repertori, certificati, titoli e procedure riferiti ad ambiti diversi, ma che si pretende di correlare agganciandoli ad un unico contenitore.

**Stretta tra un sistema pubblico ancora ai nastri di partenza e sistemi satellite che procedono con logiche proprie, la certificazione delle competenze in Italia è ancora un miraggio** per la maggior parte delle persone.





8.

## **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**



## **Un accordo lungimirante per il settore del Credito cooperativo**

di Giuseppe Artidoro Paglia

**È arrivato quasi allo scadere del gong, quando cioè i termini di legge sembravano essersi esauriti. La sera del 31 ottobre scorso, dopo due giorni di contrattazioni serrate e ininterrotte, Federcasse e le Associazioni sindacali del credito cooperativo hanno apposto le loro firme in calce all'[Accordo sull'adeguamento del Fondo di Solidarietà](#) del settore.**

**Secondo le nuove misure, i lavoratori avranno diritto a una tutela integrativa più estesa rispetto a quella prevista dal sistema sociale italiano attraverso l'Aspi.**

L'Accordo prevede inoltre l'inserimento di **assegni straordinari per il sostegno all'occupazione** in tutti quei casi di agevolazione all'esodo per i lavoratori con requisiti idonei al pensionamento di vecchiaia o al pensionamento anticipato nei successivi cinque anni.

Infine, sarà possibile finanziare attraverso i Fondi **programmi formativi di riconversione e riqualificazione professionale.**

**Sono queste le innovazioni principali apportate dall'Accordo, sull'onda di quanto previsto dalla legge n. 92/2012, meglio nota come Riforma Fornero, che ha tra le altre cose reso obbligatorio il fondo per le imprese superiori ai 15 dipendenti.**

**Una tutela strutturata su più livelli, che rende lo strumento una risposta concreta e completa.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2.](#)

Occasione che le organizzazioni di settore, incentivate anche dall'obbligo di legge, hanno saputo cogliere al balzo adeguando i propri ammortizzatori sociali alle sfide della contemporaneità. **Così facendo, gli istituti sono in grado di affrontare congiunture economiche negative riducendo al minimo gli impatti sociali.**

**Pensati per la prima volta nella metà degli anni Novanta, i Fondi si sono infatti rivelati strumenti particolarmente utili nel fornire sostegno al reddito e nel favorire politiche attive nei processi di ristrutturazione aziendale.**

Scelta che riconosce al sistema del credito una notevole lungimiranza e un'indiscutibile attenzione alle necessità dei lavoratori in tema di welfare.

**I Fondi di Solidarietà intervengono assicurando una tutela economica in costanza del rapporto di lavoro** in tutti quei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previsti dalla normativa già in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria.

**Il Fondo, che potremmo definire per estensione “un ammortizzatore sociale di settore”,** è istituito presso l'Inps e sarà gestito da un Comitato amministratore, formato in maniera paritaria da esperti della parte datoriale e dei lavoratori.

**È bene sottolineare, inoltre, che il Fondo di Solidarietà non è finanziato dal Sistema pubblico, ma si autofinanzia attraverso un sistema contributivo privato** (2/3 dai datori di lavoro, 1/3 dai lavoratori stessi, per un totale dello 0,36%. A ciò si andrà ad aggiungere un contributo in caso di effettiva fruizione dell'ammortizzatore).

**Tutte le previsioni rispondono al principio del “pareggio di bilancio”,** vincolo che imporrà acume nelle previsioni di spesa e nelle spese effettive, che dovranno essere coerenti al quadro macroeconomico del settore. Sarà fondamentale evitare l'erogazione di prestazioni in carenza di riserve e accordare la concessione di interventi solo laddove esistano specifiche riserve finanziarie acquisite in precedenza.

**Si ritiene, dunque, che così come progettato, lo strumento dei Fondi possa essere un valido supporto in caso di possibili situazioni di difficoltà degli Istituti.**

Raggiungere un'intesa e sottoscrivere l'accordo per l'adeguamento era, in definitiva una via obbligata, viste le circostanze di mercato nelle quali operiamo.

Non solo, data anche la prossimità della **scadenza del CCNL del settore** (interventura 31 dicembre 2013), la scelta di "mettere in sicurezza" il Fondo, attraverso un accordo preventivo fuori da condizionamenti di parte, ha dimostrato essere una strategia vincente.

Il settore del Credito cooperativo ha cercato, ancora una volta, di porre rimedio a situazioni future in netto anticipo non solo rispetto ai tempi, ma anche rispetto alla stessa ABI che, trovandosi in una situazione di stallo nelle trattative di relazioni industriali, solo in tempi più recenti è riuscita a raggiungere un accordo in tal senso.

**Ciò che ci chiediamo adesso è: sapranno altri settori, rispondere con la stessa prontezza?**

## **Bergamo: un protocollo innovativo sulla competitività**

di Stefano Malandrini

Il [protocollo territoriale](#) sottoscritto il 10 marzo 2014 da Confindustria Bergamo e dalle Segreterie Confederali di CGIL CISL e UIL segna l'esito positivo di un articolato confronto tra le parti sociali avviato a ottobre 2013, finalizzato a definire ed attivare un novero di interventi ritenuti opportuni per favorire, per alcuni aspetti, il recupero di competitività del sistema locale. Si è inteso offrire un supporto alle imprese e ai lavoratori nell'auspicato graduale processo di rafforzamento dei regimi produttivi che, in base ai deboli segnali di ripresa generale dell'economia evidenziatisi a partire dall'ultimo trimestre 2013, potrebbe in qualche misura riscontrarsi a livello locale nei prossimi trimestri. **Si tratta in particolare del tentativo di promuovere, con alcune soluzioni tecniche, l'incremento della flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro** nonché l'attenuazione delle problematiche occupazionali di una provincia manifatturiera ancora penalizzata dalla crisi economica generatasi a decorrere dal 2008. A tal fine si è ritenuto opportuno condividere alcuni strumenti, per prevenire il rischio che sul delicato tema dell'occupazione si determinasse, tra gli attori a vario titolo interessati al governo dei processi di inserimento e reinserimento al lavoro, una controproducente disomogeneità d'azione.

**Il protocollo si compone di 5 capitoli, che** – rinviando per gli aspetti di dettaglio agli approfondimenti intercorsi, a schede tecniche e ad altri documenti elaborati – **delineano 5 linee di intervento**, rese tutte operative nel trimestre marzo-giugno 2014. Nello specifico:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

- **è stata promossa l'attivazione di iniziative a favore dell'assunzione di giovani in incremento occupazionale**, attraverso la condivisione di alcuni principi che troveranno, da parte di Confindustria Bergamo, declinazione operativa nella proposta di diffusione di una formula di inserimento al lavoro, a tempo determinato, **di giovani fino a 30 anni di età, contraddistinta da alcune flessibilità nella gestione della prestazione di lavoro che potranno favorirne la stabilizzazione a tempo indeterminato**. Viene infatti prospettata la disponibilità preventiva all'esecuzione di prestazioni straordinarie/supplementari, alla variazione delle mansioni anche per livelli di inquadramento inferiori, alla monetizzazione di ferie aggiuntive/rol/ex festività, nonché l'applicazione all'occorrenza del regime di acausalità, previa intesa con le OOSS categoriali interessate;
- **in relazione al personale a fine ciclo lavorativo**, disoccupato ma portatore di elevate competenze in ragione dell'esperienza maturata nel proprio percorso professionale e/o formativo, si è ritenuto di concordare con l'amministrazione provinciale la finalizzazione di una parte delle risorse per le politiche attive del lavoro, disponibili a livello locale, all'**incentivazione dei processi di reinserimento temporaneo in servizio presso altre imprese del territorio**. L'utilizzo mirato del *voucher* "dote unica lavoro" di Regione Lombardia, in base alle linee di indirizzo definite con il locale Assessorato al lavoro, **potrà favorire nell'immediato la destinazione di una parte dei bonus spettanti alle imprese ai casi di inserimento di personale ultracinquantenne, altamente professionalizzato, espulso dal ciclo produttivo ma in grado di affiancare e formare il personale neoassunto**;
- nella prospettiva del prossimo auspicato richiamo in servizio attivo di una parte dei lavoratori attualmente percettori di integrazione salariale, nonché del probabile ulteriore frequente utilizzo, nei prossimi mesi, di ammortizzatori sociali conservativi dell'occupazione, **si è condivisa l'opportunità di avviare una specifica procedura di accreditamento di un gruppo di Centri di Formazione disponibili all'erogazione di formazione continua**. L'iniziativa coinvolge le sole strutture disponibili ad erogare interventi composti da moduli formativi brevi e componibili, organizzabili con le flessibilità necessarie per svolgere, in un arco temporale tendenzialmente annuo ed in relazione alle estreme flessibilità derivanti dall'alternanza di periodi imprevedibili e non programmabili di lavoro/sospensione dal lavoro, un supporto formativo adeguato;

- **è stata concordata l'attivazione di una formula di welfare pluriaziendale** consistente nella previa raccolta volontaria di specifiche risorse (composte da quote orarie nette di retribuzione e/o da versamenti solidaristici a carico azienda) e nella successiva redistribuzione delle stesse, tra i lavoratori delle imprese aderenti all'iniziativa, in forma di *voucher* per spese sanitarie e famigliari, al fine di prestare un parziale sostegno economico indiretto ai lavoratori in situazione di forte disagio sociale conseguente al prolungato assoggettamento ad ammortizzatori sociali. La gestione amministrativa delle richieste individuali di partecipazione alla distribuzione delle risorse annualmente raccolte è stata deferita ai locali Centri per l'Impiego. Questo capitolo del protocollo territoriale persegue, per la parte datoriale, finalità deflattive della conflittualità aziendale;
- **le parti infine hanno condiviso con la locale Direzione territoriale del lavoro una formulazione tecnica da inserire nei contratti di appalto, per impegnare le società cooperative appaltatrici/subappaltatrici a esibire, a richiesta, la documentazione asseverativa della regolarità contributiva e retributiva del personale impiegato nell'appalto**, derivandone altrimenti la sospensione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dal committente. Il rifiuto di condivisione della clausola potrà comportare la segnalazione dell'episodio alle RSU/OOSS e conseguenti maggiori attenzioni ed accertamenti. L'iniziativa intende prevenire il rischio che, nelle prossime fasi di auspicata ma lenta ripresa produttiva, si possano riscontrare situazioni di disomogeneità nel ricorso a forme di lavoro esterno.

**Complessivamente quindi il protocollo** non affronta, se non indirettamente, il problema del gravame eccessivo del costo del lavoro, già oggetto di frequenti interventi di ridefinizione a livello aziendale presso le imprese operanti nel territorio, ma **interviene sui temi della flessibilità oraria, delle mansioni, sulle competenze e sul rafforzamento della coesione sociale**, dando continuità alle formule e prassi che già hanno contraddistinto, a livello locale, i confronti tra le parti sociali realizzati negli ultimi anni.



# **Contrattazione di secondo livello nel Mezzogiorno: il CCRL Pugliese dell'Area Alimentazione-Panificazione**

di Umberto Antonio Castellano

Lo scorso 28 marzo le Federazioni di Categoria del settore alimentare facenti capo a Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI e le sigle sindacali FLAI-CGIL, FAI-CISL e UILA-UIL della Puglia hanno sottoscritto il nuovo Contratto collettivo regionale dell'Area Alimentazione-Panificazione.

## **Il contesto regionale**

**Il contratto, incardinato all'interno degli assetti contrattuali dell'artigianato**, notoriamente basati sul doppio livello nazionale/regionale, è solo l'ultimo di una serie di accordi che testimoniano una crescente vitalità delle relazioni sindacali nell'ambito dell'artigianato pugliese.

**Già lo scorso 29 luglio, infatti, le OO.AA. e le OO.SS. avevano sottoscritto, a livello interconfederale, un accordo quadro** funzionale alla realizzazione della contrattazione regionale di categoria. Vale la pena sottolineare come tale intesa, lungi dall'essere una mera riproposizione di quanto già stabilito negli accordi interconfederali nazionali degli anni 2008/2009, oltre a fornire alle singole sigle di categoria un canovaccio contrattuale, abbia consentito l'ulteriore rafforzamento di una bilateralità in costante sviluppo, ormai riconosciuta per qualità e quantità delle prestazioni anche a livello nazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

A fronte di un incremento della contribuzione alla bilateralità di soli 1,58 euro, le Parti hanno infatti disposto, in quella sede, un notevole ampliamento del welfare contrattuale, individuando ben sette nuove prestazioni a carico dell'ente bilaterale dell'artigianato pugliese: quattro in favore dei dipendenti e tre in favore dei datori di lavoro. Tra queste spicca il sostegno al consolidamento degli impianti debitori per gli imprenditori che abbiano fatto ricorso ai meccanismi di garanzia creditizia dell'artigianato, i c.d. "Confidi", anche a seguito di episodi di usura.

### **Il CCNL di riferimento**

**Le parti stipulanti hanno dovuto fare i conti con un quadro nazionale in divenire.** Risale infatti allo scorso 19 novembre la sottoscrizione dell'ipotesi di rinnovo contrattuale tra le rispettive organizzazioni nazionali, integrata da un ulteriore accordo i primi del mese di dicembre scorso.

**Invero, l'ipotesi di accordo nazionale non si è limitata alla c.d. "manutenzione", ma ha comportato tutta una serie di innovazioni sostanziali** di cui le parti regionali hanno dovuto necessariamente tenere conto, proprio in virtù della correlazione tra i due livelli. Tra gli aggiornamenti introdotti a livello nazionale risalta senza dubbio l'ampliamento della sfera di applicazione del contratto che, già esteso nella precedente tornata alle imprese di Panificazione di qualsiasi dimensione, anche non artigiane, ha visto incrementare la propria potenziale platea di riferimento con l'ingresso delle «imprese non artigiane del settore alimentare che occupano fino a quindici dipendenti». I rapporti di lavoro dei dipendenti di questa classe di imprese sono regolati dalla nuova "Parte II" del CCNL.

**Notevoli le novità a livello nazionale anche in materia di apprendistato,** laddove è stato dato seguito alle deleghe del d.lgs. n. 167/2011 per ciò che concerne la fattispecie professionalizzante – individuando una disciplina anche per i rapporti articolati in cicli stagionali – nonché in materia di part-time e tempo determinato sebbene, con riguardo a quest'ultimo, il recente d.l. n. 34/2014 neutralizzi di fatto tutta una serie di disposizioni relative alle causali.

### **Le novità di maggior rilievo previste dal CCRL**

**Il CCRL in questione rappresenta un grande passo in avanti per le relazioni sindacali artigiane in Puglia: si tratta in effetti del primo contratto regionale artigiano mai realizzato in assoluto in questa Regione.** Non solo: è il primo CCRL artigiano stipulato in una Regione del Mezzogiorno.

Non per questo le PARTI SOCIALI hanno difettato in ambizione. Al contrario: l'articolato contrattuale contiene una serie di disposizioni che mirano in maniera decisa a modernizzare l'organizzazione produttiva del comparto, attraverso l'individuazione di strumenti di sostegno alla flessibilità ed alla produttività del lavoro tarati sulle specifiche caratteristiche delle imprese pugliesi.

### **Strumenti di flessibilità**

**Il CCRL ha colto appieno tanto le deleghe del livello nazionale quanto gli spazi già concessi dagli assetti contrattuali dell'artigianato e dalla legge in materia di articolazione dell'orario di lavoro.**

In particolare, sono tre gli strumenti individuati: **l'orario multiperiodale** (art.9), **la flessibilità collettiva** (art.10) ed **un sistema di banca-ore** (art.11).

**Con riferimento al primo strumento, è noto come la disciplina legale (d.lgs. n. 66/2003) disponga che la durata media dell'orario di lavoro si calcoli con riferimento ad un periodo non superiore ai 4 mesi**, consentendo al tempo stesso all'autonomia negoziale (di qualsiasi livello) di elevare tale limite fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, purché tali ragioni vengano specificate nei contratti collettivi. Il CCRL utilizza questa opportunità, enucleando una serie di ragioni obiettive che tengono conto, ad esempio, tanto delle variazioni cicliche tipiche delle MPMI del settore alimentare, quanto di iniziative di ricerca o innovazione di processo e prodotto che possono richiedere una diversa distribuzione dell'orario di lavoro nell'arco dell'anno.

**Una volta optato per l'adozione di un orario multiperiodale, l'impresa dovrà definirne le concrete modalità attuative** – e solo le modalità – tramite una semplice procedura di consultazione che coinvolga le rappresentanze

sindacali, ove presenti, o il delegato gestionale di bacino nonché un rappresentante dell'associazione datoriale di riferimento.

È tuttavia agevole immaginare che lo strumento di flessibilità preferito dalle aziende sarà quello individuato al successivo art.10. Innestata su quanto già previsto dal livello nazionale, la disposizione in oggetto si limita ad incrementare le quote di flessibilità oraria già previste rispettivamente per le aziende artigiane del settore alimentare, per le aziende non artigiane del medesimo settore ed infine per tutte le aziende della panificazione. In forza dell'esecuzione di una prestazione aggiuntiva rispetto all'orario normale, con il salario del relativo mese di competenza viene corrisposta al lavoratore unicamente la relativa maggiorazione retributiva secondo quanto previsto tanto dal CCNL quanto dal CCRL (per le quote eccedenti quelle nazionali). La prestazione aggiuntiva dovrà essere compensata con una riduzione di orario entro i nove mesi successivi (laddove il CCNL ne prevede solo sei). Di contro, i lavoratori interessati percepiranno la retribuzione relativa all'orario contrattuale settimanale sia nei periodi di superamento che in quelli di corrispondente riduzione dell'orario contrattuale, come previsto dalle disposizioni nazionali.

**Per ciò che concerne la banca ore, le parti hanno inteso ricorrere ad un sistema inedito.** A fronte di un meccanismo noto che, basato sull'adesione volontaria del lavoratore, vede l'orario di lavoro settimanale calcolato come media nell'arco del mese di calendario, **il lavoratore potrà optare per uno fra due sistemi differenti.** Si tratta del c.d. "tipo A", per cui a fronte della prestazione aggiuntiva su base mensile, viene accantonato l'intero ammontare delle spettanze maturate e del c.d. "tipo B" per cui al lavoratore viene liquidata, con il mese di competenza, la sola maggiorazione prevista dal CCNL mentre la retribuzione ordinaria relativa viene accantonata.

Trascorsi 12 mesi dovrà liquidarsi al dipendente l'importo corrispondente a quanto non recuperato secondo la tipologia di banca scelta, ossia l'intera retribuzione (paga ordinaria più maggiorazione) in caso di opzione A; unicamente la paga ordinaria in caso di opzione B.

**La reale differenza tra le due tipologie di banca non è tanto questa quanto la diversa ripartizione tra datore di lavoro e lavoratore della facoltà d'uso delle ore accantonate.** Difatti, nel caso di tipo A – quello che richiede un maggiore "sacrificio" al lavoratore – le ore accantonate potranno essere

utilizzate dal datore di lavoro solo nella misura del 40% per far fronte a situazione di crisi, riduzioni di ordini, per evitare il ricorso ad ammortizzatori sociali o per assecondare periodi e cadute, anche cicliche, di attività produttiva. Potranno invece essere utilizzate dal lavoratore titolare nella misura del 60%, previo accordo con il datore di lavoro e compatibilmente con le esigenze tecnico-produttive dell'impresa, per riposi compensativi da utilizzare prioritariamente nei periodi di minore attività, anche in prolungamento delle ferie. Il tipo B – grazie al quale il lavoratore percepisce immediatamente le maggiorazioni relative alle ore “eccedenti” – vede le percentuali invertite, con il 60% delle ore accantonate nella disponibilità del datore di lavoro ed il 40% nella disponibilità del lavoratore.

**Tanto lo strumento della multiperiodalità quanto quello della banca-ore sono assistiti dal ruolo di monitoraggio posto in capo all'ente bilaterale e possono essere attivati attraverso una modulistica standard allegata al CCRL stesso.**

### **P.R.O. – Premio Regionale per Obiettivi**

**Tra le disposizioni di maggiore interesse figura senza dubbio quella relativa all'istituzione di un premio di produttività: un argomento ontologicamente appartenente alla contrattazione di prossimità.**

La concreta corresponsione del premio è subordinata al raggiungimento di obiettivi di produttività, qualità, redditività, efficienza o innovazione.

**Si tratta di una disposizione che riprende quanto stabilito dal d.P.C.M. 22 gennaio 2013: la norma che ha dettato le condizioni per poter usufruire della detassazione sul salario di produttività nell'anno 2013.**

Le parti, pur consapevoli che l'efficacia del citato decreto è spirata lo scorso 31 dicembre, hanno comunque inteso fare riferimento a quella formulazione ritenendola rappresentativa della gamma di obiettivi concretamente individuata all'art.13 del CCRL. Parimenti, il fatto che l'art. 1, comma 481 della l. n. 228/2012 preveda lo stanziamento di risorse dirette a finanziare la detassazione anche per gli anni 2014 e 2015, ha indotto le organizzazioni stipulanti ad optare per un sistema comunque coerente con il citato d.P.C.M. (si veda la autodichiarazione di conformità all'art. 20) ferma restando la possibilità, stabilita nella classica clausola finale di salvaguardia, di intervenire in un momento successivo in caso vengano emanati «provvedimenti legislativi

[...] che agiscano sugli effetti degli istituti previsti dal presente CCRL», tra cui potrebbe ben figurare un nuovo decreto per la detassazione.

**Passando ad un'analisi di merito sulle caratteristiche del P.R.O., si è optato per un premio suddiviso in due tranches di eguale valore, tra loro disconnesse e indipendenti, ciascuna delle quali matura in ragione del raggiungimento di obiettivi differenti tra loro.** Il diritto alla corresponsione di una metà del premio scatta solo in caso di incremento superiore al 5% rispetto al valore della media aritmetica degli ultimi tre anni del dato del consumo medio mensile delle famiglie per alimentari e bevande come ricavabile dai rilevamenti ISTAT – parte Mezzogiorno, tanto a livello generale quanto per il singolo settore di riferimento dell'azienda (parametri di “CLASSE A”).

Il diritto alla corresponsione di un altro 50% del premio scatta invece solo in caso del raggiungimento degli obiettivi di “CLASSE B”. Si tratta di parametri molto più prossimi alla singola realtà aziendale. Per attivare questa parte del premio deve verificarsi infatti un incremento del fatturato aziendale maggiore o uguale del 10% rispetto alla media aritmetica dell'ultimo triennio nonché uno tra altri tre eventi: lancio sul mercato di un nuovo prodotto; riduzione degli scarti di produzione o dei resi di almeno il 10% rispetto all'anno precedente; incremento del fatturato legato alle esportazioni di almeno il 6% rispetto all'anno precedente.

**Interessante, in quanto coglie appieno il senso dell'estensione dell'ambito di applicazione effettuata dal contratto nazionale, il fatto che la disposizione tenga conto della specificità rappresentata dagli esercizi commerciali** (rientranti nelle imprese non artigiane del settore alimentare sotto i 15 dipendenti), per i quali occorrerà aver riguardo all'andamento dei corrispettivi come individuabile dagli scontrini fiscali anziché quello del fatturato.

### **Altre disposizioni**

**Oltre alle clausole di sistema (Competenza del livello regionale, campo di applicazione, decorrenza e durata ecc.), completano l'articolato contrattuale una serie di ulteriori disposizioni** quali, ad esempio, quelle relative alla costituzione di uno specifico Gruppo tecnico del settore

alimentare in seno a quello più ampio dell'artigianato già previsto nell'accordo Quadro del luglio 2013, o quelle relative all'apprendistato. A tal riguardo le parti, pur nella consapevolezza delle recenti semplificazioni, non rinunciano a fornire uno schema condiviso di PFI e di registro per l'annotazione della formazione aziendale. Inoltre sottolineano il valore strategico dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale impegnandosi – in carenza di una compiuta normativa regionale – ad adoperarsi per la stipulazione di un accordo interconfederale che ne disciplini perlomeno gli aspetti di loro competenza.

**Non mancano riferimenti al welfare contrattuale dell'artigianato, imperniato sulla bilateralità e sulla sanità integrativa (Fondo San.Arti).**

Una disamina di quanto costruito in Puglia in materia di bilateralità e prestazioni per i dipendenti ed i datori di lavoro meriterebbe un'analisi a parte. In questa sede basti sapere che, per quanto concerne il primo di questi due pilastri, viene recepito quanto citato in apertura e cioè l'incremento su base regionale della quota di contribuzione all'ente bilaterale dell'artigianato pugliese per finanziarne le nuove prestazioni, già comunque pienamente attive in virtù dell'accordo di recepimento Intercategoriale siglato anche dai rappresentanti delle Federazioni di categoria dell'Area Alimentazione-Panificazione il 27 settembre 2014.

**Il forte richiamo alle pari opportunità ed ai relativi strumenti bilaterali attivi a livello regionale (art.17), nonché al diritto alla formazione ed all'integrazione dei lavoratori immigrati (art.18) denota la sensibilità delle parti stipulanti su problematiche spesso non adeguatamente considerate** in sede di regolazione del rapporto di lavoro e mira – nei fatti – alla costruzione di un sinallagma lavorativo che tenga conto anche di sempre più attuali esigenze di “sostenibilità sociale”.

## **Parti sociali: finita l'era della concertazione, inizia quella della contrattazione?**

di Antonio Bonardo

**«Ma se non ci riesce un'azienda italiana a districarsi nel sistema Italia, come facciamo noi che siamo stranieri? Per quale motivo dobbiamo investire?».**

Questa frase esprime bene il *sentiment* sull'Italia degli investitori internazionali nelle attività economiche.

Cui fa pendant quest'altra affermazione del capo degli industriali italiani, Giorgio Squinzi: «se mi fanno aspettare altri quattro o cinque anni per realizzare il nuovo *headquarter* della Mapei, cederò alle lusinghe del Canton Ticino e lo farò in Svizzera».

**Insomma, parafrasando il titolo di un famoso film dei fratelli Coen, l'Italia “non è un Paese per imprese” (purtroppo!).**

Di conseguenza non è un Paese che crea opportunità di lavoro né benessere per chi ci vive. A differenza dei Paesi, anche europei, che stanno facendo politiche *business friendly*, come la Gran Bretagna, che è riuscita a creare 1,5 milioni di posti di lavoro negli ultimi 4 anni. O come la Spagna, per citare un Paese Mediterraneo come noi, che grazie a riforme strutturali incisive, inclusa quella sul lavoro, sta ripartendo ad una velocità di crescita e di riassorbimento della disoccupazione decisamente superiore alla nostra.

**Gli ostacoli presenti in Italia alla creazione e sviluppo delle imprese sono molteplici:** l'eccessivo peso fiscale, l'invadenza pervasiva della burocrazia, la lentezza estrema della giustizia, le antiquate e pletoriche norme sul lavoro,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2014, n. 16.](#)



l'alto costo dell'energia, il pesante ritardo infrastrutturale, la scarsa diffusione delle competenze in gestione aziendale, solo per citarne alcuni.

Dobbiamo ribaltare decisamente questa diffusa cultura anti impresa e trasformarla in una cultura pro-impresa: attrarre investimenti esteri in Italia è una priorità assoluta, sia perché porta opportunità di sviluppo, sia perché fa crescere le dimensioni medie delle aziende e di conseguenza le competenze manageriali.

Questa è una grande sfida per le parti sociali, ora che la concertazione con la politica pare essere andata in soffitta.

**Sappiamo come è andata la vicenda:** durante tutto l'anno scorso il precedente Ministro del lavoro, **Enrico Giovannini**, invitò ripetutamente le parti sociali ad individuare delle deroghe ai contratti esistenti, al fine di supportare il prevedibile incremento di lavoro temporaneo che l'Expo sta generando. Mesi di incontri e trattative che non hanno prodotto nulla!

**Il nuovo Ministro Poletti, sostenuto da un Premier disruptive come Renzi**, ha dapprima incontrato singolarmente tutte le parti sociali e poi **ha autonomamente deciso il da farsi**, con il Decreto-legge n. 34/2014, in cui ha liberato dall'obbligo di indicare la causale giustificativa sia per il contratto di somministrazione di lavoro tramite agenzia, sia per quello a termine, introducendo inoltre alcune semplificazioni burocratiche in tema di apprendistato.

**Le parti sociali hanno così capito**, con questo schiaffone, **che il condizionamento che erano in grado di fare sui Governi in passato, subito pesantemente anche dal Ministro Fornero e dal Premier Monti durante il percorso di riforma del lavoro sfociato nella legge n. 92/2012, non sarà più possibile con il Governo Renzi.**

**Dovranno pertanto ridefinirsi un ruolo.** L'esperienza estera, in particolare quella tedesca, foriera della crescita economica di questi anni e del recupero di competitività del sistema manifatturiero, indica chiaramente la strada: quello della contrattazione aziendale e territoriale, capace di rendere residuale e progressivamente sempre meno rilevante la contrattazione nazionale. Un vero cambio di paradigma.

Solo così si potrà avere il recupero di produttività necessario con l'adeguamento delle regole che normano i rapporti di lavoro alle reali situazioni aziendali. Dimostrando che, almeno per quanto concerne le parti sociali, per

attrarre investimenti ed invertire il *sentiment* anti-impresa sanno prendersi le loro responsabilità.

I sindacalisti più avveduti ragionano già così e, anzi, sono entusiasti per questa nuova fase che si apre: **meno frequentazione dei palazzi romani, più presenza costruttiva sul territorio nei luoghi di lavoro.**

## **Mercato del lavoro e contrattazione. La posizione di Confindustria**

di Davide Mosca e Serena Santagata

Con le [Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione](#), la Confindustria esce dall'angolo e prova a incalzare il Governo sui temi del lavoro. Non una svolta di metodo, atteso che l'azione di lobbying e quella di *policy recommendation*, sono in realtà attività di ordinaria amministrazione per le associazioni di rappresentanza. Ma un segnale di autorevolezza e una risposta convinta alla politica di marginalizzazione delle forze sociali messa in campo dall'esecutivo.

**Il manifesto programmatico stilato dal consiglio direttivo di Viale dell'Astronomia muove dall'analisi delle principali criticità del mercato del lavoro italiano** e avanza proposte concrete per favorire la crescita del Paese e la modernizzazione del sistema di relazioni industriali.

**Il cuore del problema è, per le imprese, il costo del lavoro.** Troppo alto in Italia e assolutamente non competitivo rispetto a Germania e, persino, Spagna. Il dato è ancora più drammatico se raffrontato alla stagnazione delle retribuzioni reali che non crescono a causa di «una dinamica contrattuale non sempre coerente con il contesto economico e la produttività». Intervenire su questi due aspetti è quindi fondamentale affinché si possa arginare il processo di desertificazione industriale e rilanciare competitività e investimenti.

**In questo scenario si collocano le proposte avanzate da Confindustria, racchiuse in quattro linee di riforma** che interessano, segnatamente, il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#).

mercato del lavoro, le differenti forme di impiego, gli istituti di protezione e, da ultimo, il sistema contrattuale.

**Punto fondamentale è la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro**, che deve passare attraverso l'attuazione di un modello di "flexicurity". Bene, quindi, da questo punto di vista la piena liberalizzazione del lavoro a termine che può rappresentare uno stimolo per il rilancio dell'occupazione. Più scettica invece la posizione degli industriali rispetto alla possibilità di introduzione del contratto di inserimento a tutele crescenti laddove la tipologia contrattuale, nella forma del c.d. contratto unico, andasse a limitare i molteplici strumenti di assunzione di cui oggi possono beneficiare le imprese. Meglio piuttosto incidere sul profilo della flessibilità delle mansioni e rivedere l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, limitando la reintegra ai soli casi di licenziamento discriminatorio o nullo.

**È necessario operare a cuore aperto sul contratto di apprendistato.** Al fine di rendere l'istituto «la vera porta di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro», senza sacrificare però la flessibilità gestionale da parte del datore di lavoro. Per favorire questa prospettiva sarebbe opportuno definire la qualifica professionale di destinazione non al momento della stipula del contratto in questione, bensì a percorso formativo inoltrato, prevedendo altresì momenti di verifica intermedi dell'andamento del rapporto di lavoro che, in caso di esito negativo, potrebbero condurre al recesso con preavviso da ambo le parti.

**Per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, si raccomanda opportunamente di rimediare allo scarso coordinamento tra soggetti pubblici (Centri per l'impiego *in primis*) e soggetti privati (Agenzie per il lavoro varie). In quest'ottica, potrebbe essere opportuno affidare le politiche attive di lavoro ed occupazione ad un unico ente regionale in grado di assicurare un raccordo tra formazione professionale e istruzione e di coordinare la vasta rete di Centri per l'impiego ed Agenzie accreditate. Da segnalare, inoltre, l'idea di gestire i flussi di disoccupati attraverso il modello della "Garanzia Giovani".

**Una terza linea di intervento riguarda la rete di protezione.** La principale necessità è la riforma degli ammortizzatori sociali, asserisce Confindustria. Il sistema attuale risulta troppo oneroso e di conseguenza dovrebbero essere contemplati due soli ammortizzatori universali: la Cassa integrazione guadagni e l'Assicurazione per la disoccupazione (ASPI). Nel merito, l'ASPI dovrebbe avere durata più lunga per chi ha perso il posto di lavoro, a condizione che

costui sia attivamente in cerca di nuova occupazione: tale misura potrebbe essere finanziata con le risorse sino ad ora utilizzate per gli ammortizzatori in deroga. Ancora, Confindustria segnala l'opportunità di rendere più fruibili i contratti di solidarietà, anche e soprattutto di tipo espansivo, attraverso particolari benefici ai datori di lavoro che vi ricorrano.

**Da ultimo, relativamente al tema delle retribuzioni aziendali e della contrattazione collettiva**, Confindustria afferma l'utilità di implementare una «contrattazione aziendale virtuosa» in grado di agganciare i salari ai risultati di produttività, collegando i meccanismi di aumento salariale alla redditività aziendale. Per realizzare ciò, è necessario definire compiutamente il sistema di derogabilità del contratto collettivo nazionale per mezzo dei contratti collettivi aziendali che devono poter incidere non solo sugli aspetti normativi, ma anche su quelli economici.

**Coerente rispetto alla prospettiva di un convinto decentramento contrattuale che favorisca una maggiore flessibilità salariale appare l'apertura all'introduzione in Italia del salario minimo legale.** Chiaro è che tale mozione richiederà una profonda riflessione, perché andrebbe ad incidere sull'intero assetto del sistema contrattuale, visto il ridimensionamento che apporterebbe al contratto collettivo nazionale.

## **L'industria alimentare riparte dall'integrativo Kraft**

di Davide Mosca

**Il rinnovo dell'integrativo della Mondelez Italia, marchio conosciuto per la produzione delle sottilette Kraft, è un segnale di vitalità, se non di ripresa, di un settore, quello dell'industria alimentare, duramente colpito dalla crisi.** Nella premessa dell'accordo l'azienda e le organizzazioni sindacali firmatarie (Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil) richiamano le contingenze di crisi attraversate dal sistema economico italiano e dal settore di riferimento negli ultimi anni, pur tuttavia sottolineando come «in questo scenario di evidente difficoltà il Gruppo Mondelez è riuscito [...] a mantenere una posizione di leadership nel mercato». Di questo risultato un contributo fondamentale è riconosciuto ai 1.300 lavoratori impiegati negli stabilimenti italiani, nonché al buon funzionamento del sistema di relazioni industriali aziendale.

**Al centro del confronto azienda-sindacati c'è la partecipazione dei lavoratori.** L'intesa ribadisce la centralità delle RSU, confermando i consueti incontri informativi annuali con la possibilità di sessioni specifiche se l'evolversi delle strategie aziendali lo dovesse richiedere. Dopo un periodo sperimentale, viene confermato altresì l'incontro annuale dell'Osservatorio di Gruppo, secondo livello di confronto con le rappresentanze dei lavoratori con finalità di coordinamento, informative e consultive.

**Le parti firmatarie condividono l'opportunità di adottare comportamenti responsabili ed etici.** Sul punto viene evidenziato che dal 2009 il Gruppo Mondelez «si è dotato di un Codice di Condotta che contiene una serie di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

importanti regole che tutti i dipendenti devono seguire nello svolgimento delle loro attività, e che descrive i valori che guidano le azioni di ciascuno, improntati a comportamenti di correttezza e rispetto».

**L'accordo assegna alla formazione un ruolo fondante** «sia nella creazione del valore interno per il raggiungimento degli obiettivi aziendali mediante il coinvolgimento dei lavoratori e lo sviluppo delle loro competenze personali e professionali, che nel raggiungimento delle strategie europee del Gruppo». Nelle fasi di monitoraggio, definizione delle necessità formative e valutazione dei piani di formazione si prevede inoltre il coinvolgimento delle RSU. **Il tema della formazione è legato a quello dello sviluppo professionale dei lavoratori.** Nel merito, le parti «valutano come prioritari gli obiettivi del costante rafforzamento professionale dei lavoratori, del necessario e permanente aggiornamento sulla base delle nuove ed articolate esigenze aziendali e del mercato e della valorizzazione delle peculiari e specifiche capacità professionali del singolo». L'intesa conferma poi lo strumento del “*job posting*”, ovvero una piattaforma aziendale on-line con lo scopo di garantire un'efficace mobilità interna mediante l'individuazione delle posizioni di lavoro vacanti.

**In materia di ambiente e sicurezza, le parti si danno atto di come entrambi gli aspetti siano imprescindibili** nella cultura del Gruppo Mondelez. Coerentemente, l'azienda si impegna a collocare la sicurezza in cima alle esigenze (“*Safety First*”) e a favorire uno «stile di vita virtuoso sia all'interno che all'esterno dei luoghi di lavoro» (“*Work, Play, Live Safe*”).

**L'intesa assicura il rispetto da parte delle società del Gruppo Mondelez delle norme vigenti in materia di appalti**, richiedendo peraltro una particolare attenzione affinché «le imprese appaltatrici osservino in modo scrupoloso gli obblighi vigenti in materia assicurativa, previdenziale e di igiene e sicurezza del lavoro oltreché l'applicazione del CCNL di competenza stipulato con le organizzazioni sindacali».

**L'accordo integrativo promuove le pari opportunità.** È previsto anche un congedo speciale di paternità di sette giorni consecutivi di calendario «con decorrenza della retribuzione per il padre lavoratore in occasione della nascita del figlio, non cumulabile con analoghe iniziative che dovessero essere prese a livello legislativo e comprensivo del permesso retribuito previsto dal CCNL».

Il Gruppo Mondelez si propone altresì di prevenire e rimuovere qualsiasi forma di discriminazione non coerente con i principi meritocratici.

**Nell'ottica del “welfare contrattuale” le parti firmatarie dell'accordo prevedono delle politiche di “work life balance”.** L'intesa riconosce a ciascun dipendente la facoltà di usufruire di permessi retribuiti di mezza giornata (4 ore) per visite specialistiche. Ancora, «viene ulteriormente concessa la possibilità di usufruire di un massimo di 2 permessi retribuiti annuali di 4 ore ciascuno per le visite pediatriche del figlio minore per i genitori dipendenti che abbiano un residuo ferie negativo». **Sono contemplate poi misure di agevolazione non monetaria per i dipendenti.** Una pratica adottata consiste ad esempio nella concessione di quattro borse di studio annuali «per l'apprendimento della lingua inglese presso un college in Gran Bretagna e per un periodo di tre settimane», a favore dei figli più meritevoli dei dipendenti. Altra misura di welfare aziendale è l'anticipazione del TFR qualora dovessero ricorrere due fattispecie: spese da sostenere per gravi patologie del figlio ovvero familiare a carico (per la casistiche si rimanda al punto A dell'art. 47 CCNL Industria Alimentare); estinzione del mutuo per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa.

**L'intesa prevede altresì il rinnovo del premio ad obiettivi quale misura di retribuzione incentivante,** verso un «sempre più consapevole coinvolgimento dei lavoratori nei confronti dei risultati aziendali». I parametri presi a riferimento per la definizione del premio includono un indice economico, un indice di produttività ed un indice di qualità. Nel merito, «l'indice economico (pari al 40% del premio) è individuato nel fatturato dei prodotti commercializzati del Gruppo Mondelez in Italia; l'indice di produttività (pari al 30% del premio) è identificato, per ogni sito, dal rapporto tra tonnellate prodotte (o vendute) e numero di addetti su base annua; l'indice di qualità/efficienza (pari al 30% del premio) sarà invece indicato per ciascun sito in funzione delle peculiarità locali e potrà fare riferimento a qualunque fattore utile ad incrementare la competitività aziendale», ove gli obiettivi per i tre indici saranno previsti annualmente dal piano aziendale. È prevista una particolare disciplina per i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato cessati nel corso dell'anno, oltretutto per il personale assunto a termine: ad essi verranno corrisposti i relativi ratei mensili di premio ma a condizione che «abbiano prestato servizio nell'anno in corso al momento della cessazione per un periodo non inferiore ai tre mesi».



**Si segnala da ultimo una clausola di esigibilità** in forza della quale dovessero emergere controversie interpretative, durante la validità dell'accordo, le parti «saranno garanti della corretta applicazione delle intese sottoscritte e daranno luogo a specifici incontri al fine di dirimere tali controversie».

## **Il nuovo integrativo Campari all'insegna della flessibilità**

di Davide Mosca

**Azienda e rappresentanze sindacali hanno dato agli oltre 600 dipendenti del Gruppo Campari un nuovo accordo integrativo per il triennio 2014-2016. Un'altra intesa nel settore dell'industria alimentare che, assieme all'accordo Kraft, segna la ripresa del comparto.** Nella premessa direzione e sindacati (Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil) sottolineano che il Gruppo Campari «si è sempre posto l'obiettivo di aumentare nel tempo la generazione di cassa, ed ha aumentato in maniera costante il proprio fatturato negli anni», grazie ad una serie di fattori tra i quali «il livello professionale delle proprie risorse umane». Un prezioso contributo nel raggiungimento dei “target” di impresa è così riconosciuto anche ai lavoratori. In più, le parti ricordano come l'azienda negli ultimi anni abbia puntato ad una sua espansione malgrado le contingenze di crisi economico-finanziaria. Il Gruppo Campari in questo contesto «ha voluto scommettere sul territorio nazionale», anche mettendo a segno acquisizioni rilevanti (il riferimento, su tutti, è alla Fratelli Averna S.p.A.).

**Le parti firmatarie convengono nel confermare il sistema attuale di Relazioni industriali aziendali, con la sola «necessità di migliorare la capacità di generare risposte coerenti e veloci in eventuali situazioni di criticità negoziale periferiche».** Nel merito, è riconosciuta la centralità del Coordinamento nazionale delle RSU «quale organismo sindacale deputato a negoziare la disciplina di materie ed istituti che abbiano rilevanza». Il richiamato organismo (composto da un dipendente per ogni organizzazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

firmataria della presente intesa) ha altresì il compito di stabilire dinamiche di confronto per la prevenzione di situazioni conflittuali.

**Una sezione dell'accordo integrativo è riservata al tema della flessibilità, verso «la definizione di nuovi modelli di gestione degli orari».** Il proposito è di porre in essere trattamenti favorevoli al lavoratore. Coerentemente, ad esempio, si statuisce che il dipendente ha la possibilità «di scegliere fra le maggiorazioni previste o la riduzione di Rol individualmente utilizzabili in rapporto di 1:1,5». Questa opzione, in sostanza, implica che per ogni giorno di flessibilità positiva lavorato è riconosciuto un giorno e mezzo di riduzione oraria (Rol).

**Alcune importanti disposizioni regolano la flessibilità in entrata. L'azienda, in particolare, si impegna a privilegiare l'occupazione diretta, con la preferenza per il lavoro subordinato a termine anziché per il lavoro somministrato.** Sempre con riferimento alle tipologie contrattuali, da segnalare l'intenzione di proseguire «nella realizzazione di percorsi di stage qualificanti, riconfermando la prassi in uso riguardo alla possibilità per i tirocinanti di godere di servizi a disposizione e/o strumenti di sostegno che rendano [...] maggiormente elevato il risultato finale del percorso». Ancora, le parti firmatarie dell'intesa «riconoscono la validità del ricorso al part time come strumento per conciliare le responsabilità lavorative con quelle della vita sociale», ove la priorità spetta a chi in grado di certificare gravi motivi familiari.

**In tema di Welfare aziendale e Pari opportunità l'obiettivo è da rintracciarsi nella «conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, [...] per creare una paternità sempre più responsabile».** In tale logica ad esempio si elevano da 8 a 10 i giorni dei congedi di malattia per il figlio (così come previsti dall'art. 40-ter, comma 2, del Ccnl vigente). Analogamente, si incrementano i permessi retribuiti da 2 a 3 giorni per i casi di patologie particolarmente gravi del figlio ed inoltre si conviene che in queste eventualità l'azienda «ricercherà soluzioni di bilanciamento fra attività professionale e esigenze familiari connesse allo stato di malattia del figlio».

**Ulteriormente, è dedicata attenzione alla materia della Formazione, di forte interesse per l'azienda date le necessità di evoluzione del business.** Lo scopo enunciato è di contrastare l'«obsolescenza professionale» mediante una valorizzazione delle risorse umane. È bene sottolineare che le parti non

convengono soltanto sulla consueta formazione manageriale ovvero tecnica, bensì anche su una formazione più trasversale incentrata attorno ad iniziative formative più squisitamente di “cultura generale”. Oltre a questo è statuita una formazione su contrattazione collettiva e diritti sindacali, dal momento che «le parti confermano l'utilizzo di 2 ore di formazione a favore dei lavoratori neo assunti su tematiche di carattere sindacale».

**Altro fine dell'accordo è spingere ad una diffusa sensibilizzazione sulla tematica della sicurezza, punto di «assoluto reciproco interesse» tra le parti.** Il Gruppo Campari, a riguardo, coinvolge costantemente le RSU ed i RSL per periodici controlli interni e nella costituzione di un rapporto di fornitura richiede sempre la sottoscrizione di un “Codice del Fornitore”, «impegnando il fornitore stesso a rispettare i principi etici del Gruppo nonché ad attenersi alla politica sulla qualità, salute e sicurezza e ambiente (QHSE) che il Gruppo adotta».

**Una particolare importanza spetta all'argomento del Premio di Partecipazione ai Risultati, quale forma di retribuzione incentivante a livello aziendale.** La “ratio”, invero, consiste nell'indirizzare «al miglioramento dell'efficienza aziendale e dei risultati di gestione». L'incremento totale per il triennio di riferimento ammonta a 225 euro. I parametri di riferimento per la determinazione del premio sono due, con peso percentuale diverso: Reddittività (40% del valore totale) e Gestione (60% del valore totale). Nel merito, il parametro di Reddittività implica il ricorso all'EBIT ove l'obiettivo fissato a budget «verrà reso noto entro il primo trimestre dell'anno». Il parametro Gestionale, invece, «verrà identificato nelle diverse unità produttive del gruppo e dovrà comprendere un indicatore di produttività ed un indicatore di qualità». Per precisione, l'indicatore di produttività, concorrente a determinare il parametro gestionale, è deciso a livello locale e «sarà rappresentato dal rapporto tra produzione complessiva prevista a budget e organico totale previsto a budget stimato per la realizzazione», ovvero rapportando output ed input. Le parti convengono seguitamente che «il diritto alla corresponsione del premio è individuato in un minimo di dipendenza anche non continuativa; il premio spetterà pertanto ai lavoratori a tempo indeterminato, determinato e anche somministrati purché sia soddisfatto il requisito di dipendenza minima di due mesi». Il premio sarà corrisposto «anche ai lavoratori assunti con contratti di apprendistato professionalizzante».

**A chiusura dell'accordo è da segnalare una clausola di esigibilità contrattuale:** qualora durante il triennio di riferimento dovessero sorgere conflitti concernenti l'interpretazione e l'applicazione dell'intesa, le parti si impegnano a dare «luogo a specifici incontri al fine di dirimere tali eventuali controversi interpretative».

## **Welfare contrattuale e sistema premiante al centro del rinnovo Folletto**

di Marzia Lembati

Con il rinnovo dell'integrativo aziendale, la direzione di Vorwerk Folletto e le OO.SS. (FILCAMS CGIL – FISASCAT CGIL – UILTuCS UIL – RSA) intendono riconfermare il **sistema delle relazioni sindacali** vigente, in quanto ha permesso di sviluppare un dialogo costruttivo che ha portato al coinvolgimento dei lavoratori alla vita aziendale e ad una crescita dell'impresa.

**L'intesa sancisce un modello di relazioni sindacali basato su anni di collaborazioni positive** che hanno spinto le parti dell'accordo a trovare congiuntamente le soluzioni più idonee alle problematiche insorgenti all'interno dell'azienda, dando un esempio di “buone relazioni”.

La Folletto è ramificata su tutto il territorio nazionale e per venire incontro alle esigenze di **organizzazione della sede**, ha concordato con le organizzazioni sindacali che, su richiesta di una delle parti, verranno fissati degli incontri territoriali finalizzati alla ricognizione sia degli aspetti organizzativi che di quelli operativi.

Preso atto della prassi aziendale che concerne i permessi retribuiti per **visite mediche specialistiche ed esami di laboratorio**, l'intesa disciplina dettagliatamente come il dipendente può usufruire di questi permessi. Oltre ad affermare che i propri lavoratori hanno diritto a due ore di permesso, per poterne usufruire il lavoratore è tenuto a fornire un'apposita richiesta alla

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30.](#)

quale dovrà essere allegato il giustificativo rilasciato dall'azienda sanitaria o dallo specialista che effettua la visita, indicante l'inizio e la fine della prestazione medica. Vengono escluse dalla copertura le visite dentistiche e le terapie fisiche continuative, come ad esempio quelle fisioterapie.

Per quanto riguarda il **lavoro straordinario**, l'azienda sottolinea come questo non debba avere necessariamente carattere strutturale, ma deve essere collegato alle esigenze operative dell'azienda. Ciò non toglie la grande attenzione posta alla **formazione dei dipendenti**. Viene infatti previsto un progetto di politiche formative e aggiornamento professionale finalizzato a valorizzare le capacità e le potenzialità dei dipendenti. Questi corsi di formazione verranno rivolti al personale di sede e agli Uffici Commerciali.

**Grande interesse e sensibilità vengono mostrate in rapporto al binomio lavoro/famiglia.** Vengono, infatti, messe in atto politiche volte a semplificare la gestione degli impegni lavorativi con la vita familiare. Richiamando espressamente il d.lgs. n. 151/2001 – Testo Unico maternità e paternità e l'art. 186 del CCNL Terziario Distribuzione e Servizi, le parti dell'accordo decidono di applicarli a tutti i genitori lavoratori sia part-time che full-time, mettendo in atto una struttura molto dettagliata dell'istituto dei **congedi parentali**. Nel dettaglio a questi lavoratori viene riconosciuto, per ogni mese di congedo parentale a cui hanno diritto, la possibilità di convertirlo in ore di permesso. L'art. 198 del CCNL di riferimento considera che per ogni 30 giorni il genitore lavoratore avrà diritto a 168 ore di congedo. Per poter usufruire di questa possibilità, le parti stabiliscono che il genitore lavoratore dovrà comunicare al datore di lavoro con 10 giorni di anticipo il numero di mesi di congedo che intende convertire in ore di permesso, il lasso temporale in cui intende utilizzarle, specificando l'inizio e la fine del periodo e, per ultimo, indicare la programmazione mensile delle ore di congedo. Si deve tenere presente che il lavoratore che utilizza questa forma di congedo dovrà garantire una prestazione lavorativa giornaliera di 3 ore continuative. L'intesa prevede inoltre la possibilità di convertire i mesi di congedo con le ore di permesso in più riprese, ovviamente fino ad esaurimento dei mesi a cui ogni lavoratore ha diritto. L'importo del trattamento economico a carico dell'INPS sarà anticipato dal datore di lavoro. Per ogni ora di congedo parentale il datore di lavoro erogherà 1/168 dell'indennità mensile posta a carico dell'INPS per tale istituto. Per avere diritto a questo trattamento economico, il lavoratore dovrà inoltrare istanza all'INPS prima dell'inizio del congedo, secondo quanto previsto dal CCNL TDS.

**Per coinvolgere maggiormente i dipendenti nelle sorti dell'azienda e renderli più partecipi, le parti firmatarie hanno previsto dei premi di risultato.** L'intesa individua dei parametri che misurano l'efficacia e l'efficienza aziendale. Il primo parametro è legato a quanti apparecchi saranno venduti. Il dipendente che vende un apparecchio in più, rispetto all'anno precedente, riceverà un premio di 100 euro lordi. Al raggiungimento del + 1% fino a 1,9999% al dipendente sarà erogato un premio pari a 150 euro lordi e dal 2 % in poi sarà erogato un premio di 200 euro lordi. Tutto questo è stato pensato per rendere il lavoratore più produttivo, impedendo che l'abitudine alla mansione porti ad un calo del profitto aziendale. Proprio quest'ultimo costituisce il secondo parametro su cui si basa la politica del premio di risultato. In questo caso se l'incremento del profitto aziendale non supera lo 0,99% non si riceverà alcun premio. Al raggiungimento, invece, del + 1% fino al 1,9999% verrà erogato un premio di 200 euro lordi, dal 2% al 3,9999% si riceverà un premio pari a 300 euro lordi e dal 4% in poi un premio di 400euro lordi. I parametri maturano indipendentemente tra loro e i premi all'interno di ciascuno di essi non sono cumulabili. Le parti concordano di incontrarsi decorsi un paio di anni per svolgere un'analisi congiunta e verificare i risultati.



## Contrattazione collettiva e ristrutturazioni societarie: il caso Equitalia

di Jolanda Esposito

L'ipotesi di accordo tra le Società del Gruppo Equitalia sviluppatosi nell'ambito di un confronto con le Segreterie degli Organi di Coordinamento delle RSA del Gruppo da un lato e, dall'altro con l'UNISIN, si inserisce nel quadro di un **processo di riorganizzazione societaria attuato mediante operazioni di fusione conducenti alla costituzione di 3 New Co del Gruppo**. L'intesa persegue gli obiettivi di razionalizzazione ed adeguamento dei servizi non solo in chiave societaria, attraverso una funzionalizzazione delle attività con particolare attenzione agli aspetti economici e normativi, ma anche nei riguardi dei contribuenti stessi.

I suddetti processi riorganizzativi hanno costituito la base per l'ipotesi di accordo in esame, nella finalità di **armonizzare i trattamenti economici e normativi in atto presso le società destinate alla fusione**, onde individuare un unico contratto integrativo valido ed uniformemente applicabile al mutato contesto societario nell'intento di evitare frammentazioni applicative e disallineamenti nei trattamenti.

Il confronto azienda – sindacati si è svolto lungo un percorso articolato che, a decorrere dal 12 luglio 2011, data in cui è stato sottoscritto un Verbale di Accordo istituyente una ultrattività agli accordi di secondo livello già esistenti, si è protratto fino alle trattative di novembre e dicembre 2013 senza riscontri positivi e con una **lettera di disdetta a decorrere dal 1 febbraio 2014 di ogni trattamento di secondo livello derivante dai precedenti ambiti societari**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

La previsione di una clausola di ultrattività ha consentito, nello spirito di un confronto tendente a rinvenire soluzioni largamente condivise, il mantenimento degli effetti dei contratti collettivi di secondo livello in scadenza.

**Premessa essenziale alla ipotesi di accordo è l'abrogazione di tutti i precedenti accordi, intese, regolamenti, comunicazioni e/o prassi aziendali già vigenti** e la necessità di prevedere, conseguentemente, che l'intesa stipulata rappresenti "l'unica complessiva ed inscindibile contrattazione di secondo livello ...".

In linea alle premesse giustificative di armonizzazione ed allineamento nei trattamenti, la **regolamentazione dell'orario di lavoro e della pausa pranzo** ha tenuto conto di una possibile flessibilizzazione della previsione specifica di un orario di sportello e di un orario di sportello ad alta affluenza di pubblico. Per quest'ultimo vengono individuati particolari regimi di turnazione, oggetto di verifica e possibile revisione con le rappresentanze sindacali, **indice di un passaggio verso logiche di servizio in ragione dell'affermarsi di una economia della flessibilità in termini anche spaziali, temporali e relazionali che cambiano il modo di lavorare.**

**In materia di welfare contrattuale sono stati introdotti elementi integrativi per rispondere alle nuove e differenziate domande di attenzione al lavoratore anche quale "homo socialis"**. Pertanto, nell'ottica di una gestione fluida e razionalizzata dei permessi, si prevede che gli stessi possano essere fruiti secondo frazioni minime di 1 ora, con eventuali frazioni aggiuntive di almeno 30 minuti e ciò sia per i permessi retribuiti che per i permessi derivanti dalle festività soppresse. In particolare, poi, viene inserita una clausola di miglior favore per quanto attiene i permessi per decesso ed in quanto tali da intendersi sostitutivi delle previsioni di cui all'art. 4 comma 1 della legge 53/2000. Analogamente dicasi per la condizione di miglior favore prevista dall'inserimento del diritto ad ottenere 15 giorni di permesso retribuito in aggiunta alle previsioni di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 151/2001 e per le previsioni relative alla maternità, con anche di permessi retribuiti per la partecipazione a corsi di preparazione al parto nel caso di coincidenza con l'orario di lavoro e di ulteriore periodo di aspettativa della durata massima di 3 mesi da potersi richiedere fino al compimento di 3 anni del bambino.

L'ipotesi di accordo conferma, inoltre, l'erogazione di una **indennità *una tantum* legata alle ore di presenza** per remunerare il significativo impegno nel lavoro, non cumulabile con altri elementi di premialità meritocratica; è confermato il mantenimento del premio fedeltà/anzianità, ma unicamente attraverso un calcolo dei soli ratei pro quota maturati alla data del 31 gennaio 2014.

Diversamente **cessano di avere efficacia tutti gli altri elementi integrativi previsti dai precedenti accordi di secondo livello**, così come disdettati, con alcune precisazioni: nel caso di istituti percepiti senza soluzione di continuità e specificamente individuati, si prevede il conglobamento in un elemento distinto della retribuzione, ERA, mentre per gli altri istituti è prevista una verifica caso per caso a meno che non abbiano carattere indennitario, premiale o compensativo, non duplichino condizioni già previste nell'ipotesi di accordo. Circa gli interventi del welfare aziendale, nonostante l'abrogazione esplicita di alcune iniziative di sostegno al reddito già presenti nella previgente contrattazione collettiva, nella esigenza di creare iniziative fattive di sostegno al reddito familiare, si prevede l'istituzione di tre montanti distinti ripartiti per fasce di età sui cui criteri vigilerà un'apposita Commissione paritetica nazionale.

Particolare attenzione è dedicata alla formazione “per la crescita delle competenze e lo sviluppo di carriera” secondo principi di pari opportunità e con possibilità, in caso di attività formative esterne all'azienda, di accollo dei relativi oneri da parte dell'Azienda stessa.

In un'ottica sia preventiva che repressiva, le Parti si impegnano a “ricercare tutti gli strumenti idonei ad evitare la nascita o il permanere di qualsiasi eventuale fenomeno di *mobbing* ed a favorire il migliore inserimento, all'interno dell'Azienda, dei diversamente abili per cui la Società predisporrà idonei adattamenti e strumenti di lavoro”. La traduzione in termini concreti di tale dichiarazione di intenti viene individuata nella istituzione di un Osservatorio misto su *mobbing* e diverse abilità che collabora con enti pubblici e strutture pubbliche per supporti consultivi con obbligo di ascolto dei dipendenti che segnalassero azioni discriminatorie o vessatorie al fine di rimuoverne le azioni negative.

In materia di mercato del lavoro ed in particolare per le assunzioni a programmarci, viene **istituzionalizzato l'impegno dell'Azienda a far valere**

**il diritto di precedenza nelle assunzioni** da parte di lavoratori cessati per scadenza di contratti di lavoro a tempo determinato.

Infine, da segnalare è l'apposizione di una clausola di durata anche postergata rispetto ad alcune clausole di cui all'ipotesi di accordo, in uno alla facoltà rimessa a ciascuna delle Parti stipulanti di disdettare integralmente l'accordo salvo preavviso di 6 mesi.

## **Integrativo Prealpi: la parola d'ordine è produttività**

di Filippo Pignatti Morano

**Prealpi S.p.A. è una delle più belle realtà del mercato lattiero-caseario italiano.** La sede “storica” è situata a Varese, territorio in cui l’azienda ha maturato la propria espansione industriale sin dagli anni Venti e che, oggi, la vede leader di settore nella produzione di beni alimentari a base di burro.

**Il 17 ottobre 2014, l’Azienda e la RSU, la Flai-Cgil e la Fai-Cisl di Varese hanno sottoscritto il verbale di accordo di rinnovo del contratto aziendale scaduto il 31 dicembre 2013. Un’intesa finalizzata soprattutto ad incentivare la produttività,** quindi, volta a ricercare le soluzioni economico-normative idonee alla tutela reale del potere d’acquisto dei lavoratori, all’interno di un settore profondamente colpito dal calo dei consumi, per effetto della crisi.

**Le prime righe della “Premessa” sono chiare: le Parti** – richiamando i contenuti dell’art. 55 del Ccnl dell’Industria Alimentare (che disciplina il “premio per obiettivi”) e gli Accordi Interconfederali in tema di rappresentanza ed assetti contrattuali del 28 giugno 2011, 31 maggio 2013 e 10 gennaio 2014 (consultabili sul sito [www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it), Banche Dati, Accordi Interconfederali) – **confermano l’importanza «della contrattazione di secondo livello come strumento di crescita e di partecipazione».**

**In merito ai contenuti dell’Accordo, con particolare riferimento al tema dell’occupazione femminile, Azienda ed OO.SS. si impegnano al rispetto del**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40.](#)

principio di parità di trattamento nei processi che regolano tutte le fasi della vita professionale dei lavoratori. Nei vari incontri annuali saranno esaminati i dati relativi all'andamento occupazionale, con particolare indagine su quella femminile, affinché la promozione delle pari opportunità si realizzi fin dalla selezione dei candidati.

**Per quanto concerne il regime di inquadramento professionale**, «le Parti riconoscono l'importanza della valorizzazione delle risorse umane come strumento per il mantenimento e l'accrescimento dei livelli occupazionali e di efficienza del sistema produttivo aziendale». Pertanto, nel caso in cui emergano elementi di polivalenza e/o polifunzionalità, l'Azienda si impegna ad adeguare l'inquadramento sulla base dell'estensione dei ruoli professionali riscontrati.

**Il cuore dell'Accordo è il rinnovo della regolazione del “premio per obiettivi”** già prevista dall'intesa del 31 dicembre 2013. Le Parti, confermando il rispetto di quanto sancito dall'art. 55, lett. a) del Ccnl in applicazione (che delega la contrattazione aziendale alla realizzazione di programmi aziendali, aventi ad obiettivo incrementi di produttività ai quali collegare il premio per obiettivi), definiscono la assoggettabilità del premio alle misure di agevolazione fiscale/contributiva e la variabilità e la non determinabilità a priori delle erogazioni.

**Il premio misura le quantità fatturate nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre** di tutti i prodotti delle seguenti famiglie alimentari: burro (tutti i formati); fusi e mozzarelle (a marchio proprio); fusi e mozzarelle (conto terzi). Per ciascuna di tali categorie, vengono poi concordate le soglie per la determinazione del raggiungimento del risultato di produttività nonché i relativi importi. Per tutte e tre le categorie il premio va da un massimo 100 euro ad un minimo 350. Con riferimento alla famiglia “burro”, la quantità fatturata può variare dalle 21.000 tonnellate fino a 26.000 mentre, per le categorie “fusi e mozzarelle conto terzi” e “fusi e mozzarelle a marchio” la soglia varia da 30.000 tonnellate fino a 35.000. Si conviene, inoltre, che «il raggiungimento dell'obiettivo soglia in ciascuna delle tre famiglie di prodotto sia condizione sufficiente per l'erogazione di una quota ulteriore di premio pari ad euro 50 da sommarsi agli importi analiticamente spettanti in considerazione dei risultati concretamente conseguiti».

**Le Parti confermano – in aggiunta al premio per obiettivi - «l’operatività del meccanismo di partecipazione dei singoli lavoratori alle attività aziendali con riferimento al parametro di assenteismo individuale».** Tale quota aggiuntiva verrà erogata annualmente, solo nel caso in cui venga raggiunto il valore minimo previsto “dall’obiettivo soglia” (sopra descritto), per almeno una famiglia di prodotti. L’ammontare del premio è determinato secondo le seguenti modalità: se i giorni di assenza (incluse le malattie, le assenze ingiustificate, le assenze non retribuite, le aspettative e l’estensione facoltative per maternità) sono superiori a 20, al lavoratore non spetta alcuna erogazione salariale; da 15 a 20 giorni, il premio è pari a 60 euro; da 10 a 14 giorni, 90 euro; da 6 a 9 giorni, 120 euro; da 4 a 5 giorni, 160 euro; da 0 a 3 giorni, 200 euro.

**Ai fini del costante monitoraggio dell’andamento del premio per obiettivi,** Azienda e OO.SS. si impegnano «ad approfondire l’eventuale introduzione di innovazioni tecnologiche di processo, ovvero di mercato, prodotto che possano incidere sensibilmente sullo sviluppo dei parametri di riferimento».

**Infine, in coerenza con le previsioni normative in tema di detassazione del salario di produttività** (D.P.C.M. del 22 gennaio 2013, così come richiamato dal D.P.C.M. del 19 febbraio 2014), le Parti dichiarano che i contenuti dell’Accordo sono conformi ai fini dell’accesso al regime di tassazione agevolata (applicazione dell’imposta sostitutiva del 10%, in luogo di quella ordinaria, alle retribuzioni collegate alla produttività).

**In un momento in cui le decisioni di politica economica del Paese si muovono verso la riduzione delle risorse destinate all’incentivazione della contrattazione di secondo livello** per la crescita della produttività (sul punto, si veda P. Tomassetti, [Meno incentivi per la contrattazione di secondo livello](#), *La nuvola del lavoro*, 24 ottobre 2014), l’Accordo Prealpi dimostra, invece, che la dimensione d’impresa si rivela il “*genius loci*” per la creazione e la condivisione della ricchezza. Un bell’esempio di virtuose relazioni industriali in grado di «agevolare la transizione da una contrattazione collettiva “distributiva” a una concezione negoziale ispirata dalla competitività e dalla occupazione», proprio come auspicava Marco Biagi.

## **Integrativo Fastweb: un accordo decisivo per il rilancio e la crescita dell'azienda**

di Valentina Picarelli

**Fastweb S.p.A. è un'azienda italiana di telecomunicazioni specializzata nella telefonia terrestre e nelle connessioni a banda larga;** gestisce una parte della connettività [internet](#) e [intranet](#) della pubblica amministrazione italiana. Acquisita dal Gruppo delle comunicazioni svizzero Swisscom, ha ceduto nel 2012 due rami d'azienda alle società Huawei Technologies e Visiant Next.

**L'accordo del 18 marzo 2014 nasce dalla necessità avvertita dall'azienda di ristabilire le condizioni di base dei trattamenti economici e normativi del personale Fastweb,** al fine di armonizzarli e renderli coerenti rispetto alla strategia di investimento prospettata per il triennio 2014-2016, ormai cessato l'accordo del 22 marzo 2011. A tal fine, l'azienda Fastweb S.p.A. e Fastweb Wholesale, assistite da Unindustria Roma, si è seduta al tavolo delle trattative e ha stipulato un verbale di accordo con tutte le Organizzazioni sindacali firmatarie SLC CGIL, FISTEL CISL, UILCOM UIL e UGL Telecomunicazioni Nazionali e Territoriali, unitamente al Coordinamento Nazionale RSU.

**Un ruolo centrale nel testo dell'Accordo è riconosciuto al sistema di welfare contrattuale,** disciplinato in maniera dettagliata nei suoi aspetti più disparati, a testimonianza della consapevolezza che il benessere del lavoratore in quanto persona e le delicate problematiche di *work-life balance* influenzano, più o meno direttamente, anche la vita in azienda. A tal fine, le parti hanno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40.](#)



concordato il c.d. “turno genitori”, consentendo ai padri e alle lavoratrici madri, fino al compimento del 5° anno del bambino, di essere adibite a turni compresi nella fascia oraria dalle 9 alle 20 dal lunedì al venerdì feriali e festivi, a seguito di esplicita richiesta scritta. Ai dipendenti adibiti al servizio di *Customer Care*, è concessa la possibilità di trasformare, nei limiti previsti dall’accordo, il proprio rapporto di lavoro in part-time orizzontale – da 4 a 6 ore –, fino al compimento del 6° anno di vita del bambino.

**Rimanendo nella sfera del welfare, a tutela della genitorialità, viene confermato il riconoscimento dei “permessi a recupero”** nei confronti di lavoratori e lavoratrici, che ne abbiano fatto richiesta espressamente, inquadrati con livello 4° – 5°, genitori biologici e/o adottivi, per il periodo che intercorre dalla nascita/adozione fino al compimento dell’8° anno di età del bambino. La disciplina di fruizione del monte ore, le modalità e tempistiche di recupero sono ben dettagliate nel testo dell’accordo, prova della chiara intenzione e sentita esigenza di non tralasciare nulla in merito ad aspetti di rilievo che impattano in modo incisivo sul benessere del lavoratore.

**In caso di malattia della durata di un solo giorno**, le parti hanno ritenuto non necessaria la trasmissione del certificato medico, purché il giorno precedente e quello successivo alla malattia il dipendente abbia prestato regolare attività lavorativa senza soluzione di continuità e la stessa non sia preceduta o seguita da altra assenza dal servizio. In merito alle visite mediche è previsto un trattamento peculiare ed esclusivo per il permesso giustificato da “visita medica specialistica”: tale permesso è retribuito a condizione che il lavoratore esegua la prestazione per almeno la metà del proprio profilo orario giornaliero.

Le parti firmatarie hanno definito puntualmente la **disciplina in materia di orario di lavoro**, fissato in 40 ore settimanali dal lunedì al venerdì, fatte salve alcune tipologie contrattuali speciali, cui, ove richiesto, può essere riconosciuto un certo margine di flessibilità oraria in ingresso: dalle 8:30 alle 9:30 per il personale che opera in orario base, un’ora prima o dopo le 9:00 per i lavoratori inquadrati nei livelli 6° e 7° e i quadri.

**Cambiamenti importanti sono previsti anche per l’organizzazione del lavoro in caso di part-time.** L’azienda, «nell’ottica di contemperare, ferma restando la necessità di mantenere i livelli di efficienze e flessibilità, le esigenze aziendali con quelle dei lavoratori» si è resa disponibile ad estendere

il regime orario dei lavoratori part-time del *Customer Care*, attualmente sulle 20 ore, fino a 30 ore settimanali, secondo una ripartizione “spalmata” sul triennio 2014-2016 e con un ordine di priorità che tiene conto dell’anzianità di servizio, dei carichi di famiglia e, a parità delle precedenti, dell’età anagrafica.

Al fine di garantire e mantenere un adeguato livello di efficienza in termini organizzativi, solo per determinati livelli professionali o per mansioni specifiche **sono disciplinati gli istituti della reperibilità, del lavoro programmato e del riposo compensativo**. Per quanto concerne la reperibilità le parti confermano quanto previsto all’art. 27 del vigente Ccnl TLC, ove è concepito quale «istituto complementare alla normale prestazione lavorativa, mediante il quale il lavoratore è a disposizione dell’Azienda [...] per assicurare la continuità dei servizi, la funzionalità degli impianti ed il presidio del mercato di riferimento» e, in aggiunta, prevedono indennità differenziate in base ai giorni della settimana e all’inquadramento contrattuale; l’intervento, eseguito con mezzi telematici da remoto o direttamente sul sito, deve essere realizzato nel minor tempo possibile. Il lavoro programmato è, invece, previsto solo per determinati livelli professionali e per attività non stabilmente ricorrenti e non soggette a turnazione, per le quali sia necessario il lavoro notturno o nei giorni festivi. Gli interventi effettuati tra le ore 24:00 e le ore 7:00, nei giorni di domenica e festivi, danno diritto al riposo compensativo secondo lo schema riportato nel testo dell’Accordo e comunque per una durata massima non superiore alle 8 ore complessive.

**Il cuore dell’Accordo è la parte sui “Nuovi trattamenti economici e normativi” rispetto ai quali si era imposta una esigenza di rinnovamento** «al fine di consolidare i risultati e le strategie di investimento e consolidamento volte al rilancio e crescita della Società». Ciò premesso la disciplina delle ferie varia a seconda si tratti di aree operative (*Customer Care* e turnisti) o non operative. Per le aree non operative è previsto che i lavoratori debbano fruire di 4 settimane di ferie da gennaio a settembre, comprensive di chiusure collettive; se alla fine di settembre il lavoratore non ha fruito completamente delle quattro settimane o non è stato autorizzato il suo piano ferie, lo stesso potrà riprogrammare le ferie non fruito da ottobre a dicembre; se alla fine dell’anno di maturazione residuano ancora dei giorni di ferie il datore deve comunicare al lavoratore i periodi di ferie che è tenuto a fruire da gennaio a marzo dell’anno successivo. I lavoratori delle aree operative hanno diritto a una settimana di ferie da gennaio a giugno e 2 – 3 settimane da luglio a settembre. In caso di ferie non fruito si applica la medesima disciplina delle

aree non operative. Per le aree non operative i residui degli anni precedenti vanno, secondo l'accordo, fruiti entro 24 mesi, fino ad esaurimento, usufruendo tassativamente di mezza giornata ovvero di una giornata di ferie, da collocarsi il venerdì, nei mesi da maggio a settembre. Per le aree operative vale la medesima disciplina con la sola differenza che la giornata di ferie dovrà collocarsi di venerdì o sabato a seconda delle esigenze tecnico-organizzative.

L'intesa ha posto particolare attenzione alle potenziali esigenze di vita personale, familiare e sociale dei lavoratori, prevedendo **una disciplina specifica ed integrativa dei permessi per festività soppresse** cui viene estesa la medesima disciplina dei permessi per riduzione dell'orario di lavoro, realizzando una «effettiva riduzione dell'orario di lavoro contrattuale». I dipendenti delle aree operative devono fruire di tali permessi entro l'anno solare attenendosi alle chiusure collettive e nei periodi concordati con l'Azienda; in caso contrario tali periodi devono essere tassativamente fruiti da gennaio a giugno dell'anno successivo. Anche per le aree non operative è previsto l'obbligo di fruizione nell'anno solare, su esplicita richiesta e con preavviso; ove dopo il quadrimestre gennaio-aprile le richieste del lavoratore non fossero state accolte, i permessi devono essere fruiti nei 4 mesi successivi. I residui, in ambedue casi, vanno utilizzati nei 24 mesi successivi, con modalità specifiche, come definite dall'Accordo. Le festività cadenti di domenica o nei giorni festivi danno diritto ad un giorno di permesso retribuito non monetizzabile, da fruire nelle indicate modalità, a pena di perdita della relativa disponibilità.

**Nella parte finale l'Accordo condivide le principali intenzioni in capo all'Azienda per il raggiungimento dei principali obiettivi di business e innovazione** del Piano Industriale 2014-2016 tra le quali viene in rilievo quella di assumere giovani apprendisti neolaureati e la necessità di non procedere ad operazioni di carattere straordinario che possano incidere sul perimetro aziendale.

Con una clausola di chiusura è reso noto altresì l'impegno delle OO.SS. stipulanti a non avanzare ulteriori, successive richieste sulle materie disciplinate dall'Accordo, rendendosi necessaria, invece, una rinegoziazione solo nell'ipotesi di consistenti miglioramenti nelle previsioni strategiche al 2016 o di situazioni assolutamente incompatibili con gli obiettivi dell'Accordo.

## **Il rinnovo dell'integrativo Levoni: un esempio di meritocrazia**

di Carlotta Piovesan

**Il 25 marzo 2014, presso la Associazione degli Industriali della Provincia di Mantova, la Levoni S.p.A., storica azienda della produzione salumiera, ha proceduto al rinnovo del proprio contratto integrativo aziendale.** Tale accordo, oltre a confermare la validità del confronto con le OO.SS come principio cardine del proprio sistema di relazioni industriali, prevede una serie interessante di trattamenti migliorativi per i propri lavoratori.

**Al primo punto, l'attenzione dell'azienda verso le problematiche ambientali e della sicurezza:** Levoni ribadisce il proprio impegno a perseguire il continuo miglioramento dell'ergonomia delle postazioni di lavoro, nonché a integrare ed ampliare gli investimenti con un positivo impatto ambientale.

**Importanti anche le politiche di welfare aziendale, che garantiscono un considerevole sostegno alla famiglia.** Vengono infatti previste indennità contrattuali sia a sostegno della maternità che della paternità per il periodo di astensione facoltativa *post-partum*, il rimborso in busta paga della retta mensile dell'Asilo convenzionato con l'Azienda, nonché il riconoscimento di un giorno di permesso retribuito a trimestre per il dipendente a cui non sia stata data la possibilità di astenersi dal lavoro, ma che debba accudire un familiare a cui sia stata riconosciuta un'invaldità del 100%.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41.](#)

**Interessante sottolineare l'attenzione dell'azienda per gli aspetti inerenti la Professionalità, polivalenza e polifunzionalità e il mercato del lavoro.**

Nel primo caso, essendo la crescita professionale nonché la polivalenza del personale un obiettivo aziendale fondamentale, le parti hanno confermato la prassi dell'incontro annuale per valutare eventuali passaggi di qualifica/livello e richieste di superminimo considerando come parametri prioritari la professionalità, l'effettiva capacità di operare su più posizioni di lavoro e l'impegno in Azienda. Si sottolinea anche la volontà aziendale di mettere in atto «la necessaria formazione ed una mirata mobilità tesa a favorire la crescita professionale del personale ed una maggiore efficienza produttiva».

Per quanto concerne invece la sezione dedicata al mercato del lavoro, l'accordo prevede sia per le assunzioni di personale stagionale che per quelle a tempo indeterminato di valorizzare il personale che abbia già maturato un *background* professionale in Levoni, fornendo loro la priorità in fase di assunzione. Analoga situazione si delinea per le sostituzioni di lavoratrici in maternità, che verranno sostituite preferibilmente da personale femminile con un unico contratto a tempo determinato legato al rientro della lavoratrice madre.

**Altro aspetto importante, che denota il dialogo costante con l'azienda, è il tema relativo alla flessibilità di orario:** oltre a confermare la flessibilità per alcuni reparti per 26 settimane annue «previa comunicazione della Direzione di Stabilimento alle RSU il venerdì precedente», le Parti convengono di creare una apposita commissione ad hoc composta da tre rappresentanti per parte per verificare «possibilità e condizioni per rivedere i metodi e i tempi delle lavorazioni dei Reparti dello stabilimento».

**Parte significativa dell'integrativo Levoni risiede anche nella sezione dedicata al Sistema incentivante:** viene confermato il Premio di Risultato, che verrà erogato sulla base di parametri di Efficienza Produttiva e Qualità «autonomi ed indipendenti tra di loro». Interessante notare come le Parti abbiano deciso di confermare la clausola di salvaguardia per cui il risultato del premio non potrà essere superiore o inferiore al 2% e, per gli anni successivi all'attuale, «l'indice di efficienza raggiunto nell'anno precedente sposterà percentualmente i due punti di salvaguardia».

Per quel che concerne invece il Premio Qualità, esso «resta correlato al raggiungimento di determinati parametri di qualità della produzione e si fonda

sul presupposto che, nella fase di “genesi” del prodotto, sia fondamentale intervenire sul comportamento degli operatori, inducendoli a monitorare periodicamente il processo». Le Parti, confermando l'importanza delle OO.SS. nella catena decisionale, convengono che saranno garantite verifiche trimestrali insieme alle RSU dell'indice di qualità raggiunto.

**Altri premi previsti dall'integrativo Levoni sono il premio di redditività ed il premio individuale di presenza, entrambi previsti per il solo personale dipendente.**

Per quanto concerne il premio di redditività, l'accordo prevede nello specifico che venga calcolato sul fatturato aziendale sulla base del valore economico di riferimento, e che, in caso di fatturato in decremento rispetto all'anno precedente, «il valore economico di riferimento del premio verrà ridotto nella stessa misura percentuale della perdita di fatturato».

**Nel complesso dunque si delinea un accordo integrativo che mette in primo piano la valorizzazione dei propri lavoratori attraverso un sistema meritocratico. La costante presenza e partecipazione delle RSU è un tratto che non viene meno, confermando nuovamente come un sistema partecipativo di relazioni industriali possa portare a una situazione *win-win*.**

## **Alla Ontex un integrativo per gli investimenti e la produttività**

di Francesca Familio

**Leader mondiale nella produzione di articoli per l'igiene, il Gruppo Ontex impiega in Italia circa 700 dipendenti, con la *mission* di offrire soluzioni innovative per un'igiene personale di alto profilo.** Forte di questa visione, in dieci anni il Gruppo ha raddoppiato le sue vendite, arrivando a 1,5 miliardi di euro nel 2013.

**Un esempio dei molteplici scopi che possono essere perseguiti per il tramite di buone relazioni industriali è offerto proprio dal contratto integrativo aziendale della Ontex,** siglato presso la sede di Ortona lo scorso 27 giugno. Sono proprio le parti coinvolte a premettere che il contratto aziendale non debba considerarsi un rigido strumento gestionale ma un mezzo di regolamentazione della vita aziendale, «soprattutto in considerazione del mutare delle esigenze dell'Azienda e dei lavoratori».

**La prima sezione dell'Accordo riguarda le prospettive produttive occupazionali.** Dopo una breve presentazione dell'Azienda, necessaria soprattutto in considerazione dell'avvenuta cessione, che ha determinato l'incorporazione di 165 dipendenti con il mantenimento delle condizioni contrattuali precedenti e dei diritti acquisiti, **l'intesa ripercorre gli investimenti effettuati per lo sviluppo e la crescita dello stabilimento di Ortona,** innanzitutto con l'acquisto, in un caso, di un impianto industriale e, nell'altro, di una linea produttiva per il lancio di un articolo di nuova concezione per rendere l'azienda maggiormente competitiva nelle gare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41.](#)

pubbliche. Gli investimenti in tal caso sono stati raccordati ad un percorso di formazione, incentrato sul training specialistico, per i reparti coinvolti dalla nuova linea. A testimonianza del valore che l'Azienda riconosce alla salvaguardia dell'ambiente vengono poi richiamati gli investimenti attivati per l'“*energy saving*”, senza tuttavia che siano specificate le novità ad essi connesse.

Un passaggio chiave è quello in cui le Parti evidenziano il mutamento intervenuto rispetto all'arena competitiva, con l'ingresso al suo interno di competitors non solo italiani ed europei, ma anche interni, quali gli altri stabilimenti del Gruppo, relativamente ai costi di produzione e distribuzione. Da qui l'esigenza di implementare una più articolata flessibilità produttiva e gestionale, «con una sempre più spinta focalizzazione all'innovazione e sullo sviluppo di nuovi prodotti e nuove idee».

**Quanto al sistema delle relazioni industriali, questo è articolato su due livelli, con le RSU e le OO.SS. territoriali**, proprio nell'ottica di quel principio di sussidiarietà che garantisce una gestione delle problematiche più efficiente ed efficace, laddove la stessa sia affidata alla sede più prossima, tra quelle competenti, alla realtà considerata. Le Parti scelgono di avvalersi di procedure informative dirette a mantenere costante il confronto. Inoltre l'Azienda si impegna ad agevolare la partecipazione dei delegati sindacali aziendali agli incontri del CAE europeo del Gruppo Ontex. Con riferimento ai diritti sindacali, si incontra un generico rinvio alle previsioni del CCNL carta e cellulosa di riferimento, cui si aggiunge la previsione di una regolamentazione delle assemblee meno pregiudizievole per la produzione. Il confronto tra le Parti deve essere attuato anche con riguardo alle politiche per la sicurezza che, insieme alla salvaguardia dell'ambiente, sono riconosciuti quali temi di grande rilevanza.

**La formazione, intesa come valorizzazione professionale, ha per le Parti un'importanza strategica ed è da intendersi quale mezzo per accedere a posizioni caratterizzate da maggiori responsabilità.** In questa direzione potranno essere organizzati corsi collettivi o individuali, anche utilizzando i fondi della formazione finanziata, per «adeguare le capacità dei lavoratori alle mutate tecnologie ed alle diverse forme di lavoro» piuttosto che per soddisfare necessità di aggiornamento professionale.



**Nello stesso accordo, Azienda e rappresentanti sindacali scelgono di introdurre un sistema di retribuzione incentivante, prevedendo le regole per la determinazione e l'erogazione del premio di risultato** quale mezzo per la valorizzazione e condivisione dei risultati aziendali da parte dei dipendenti. Le Parti stabiliscono che saranno fornite informazioni mensili alla RSU in merito all'avanzamento dei risultati dei parametri prefissati e che, in caso di necessità, «si procederà ad un esame congiunto RSU/azienda al fine di valutare eventuali criticità». Vengono indicati l'importo massimo erogabile per gli anni 2014, 2015 e 2016 e i singoli obiettivi da raggiungere, nonché la percentuale con cui ciascuno di essi concorre a determinare l'ammontare del PdR da erogare. Il primo parametro è rappresentato dall'OEE (Overall Equipments Effectiveness), con un peso del 50%. Si tratta di un indice che permette di valutare l'efficienza totale di un impianto. Il secondo parametro è dato dagli scarti con un peso del 35%. Infine, il terzo ed ultimo parametro è quello dell'assenteismo, che ha un peso pari al 15% del totale.

In riferimento a tale ultimo parametro deve sottolinearsi come siano prese in considerazione le sole assenze per malattia, mentre non è presente alcun riferimento alle altre voci di assenza che concorrono a determinare una riduzione della prestazione lavorativa resa dai singoli dipendenti. Il calcolo relativo a questo parametro è effettuato una prima volta in forma collettiva, poiché il valore del premio maturato deriva dalla somma di tutti e tre i parametri considerati per l'intero organico, mentre in un secondo momento ha un'incidenza individuale, giacché il valore come precedentemente ottenuto è ridotto in misura proporzionale per i dipendenti con una percentuale di assenteismo superiore al 3%. Quindi la stessa voce è qui impiegata sia come parametro che come correttivo. È di certo evidente il segnale che l'Azienda ha voluto inviare a tutta la forza lavoro, in merito all'importanza che può assumere il concreto contributo fornito da ciascuna risorsa rispetto alla realizzazione del piano sviluppato dalla Società per conseguire una più elevata capacità competitiva nel mercato di riferimento.

**In materia di organizzazione del lavoro, infine, deve essere evidenziato come le Parti affermino di voler ispirare i programmi di organizzazione e riorganizzazione a modelli che valorizzino la professionalità e migliorino, da un lato, le condizioni di lavoro e di vita dei dipendenti e, dall'altro, la qualità del lavoro.** Proprio al fine di massimizzare le risorse aziendali le Parti hanno previsto che il ciclo produttivo e i reparti di staff che seguono la turnazione da 6 giorni su 7 passino a quella a ciclo continuo, 7 giorni su 7, con

un numero di squadre che, su proposta della RSU, può passare da 4 intere a 9 mezze squadre, richiamando gli schemi di turnazione previsti dal CCNL delle aziende carta e cellulosa per l'adozione del meccanismo di alternanza dei giorni di lavoro e di riposo. Ancora, l'accordo precisa che in relazione alla maggiore funzionalità derivante, «sono riconosciuti ai lavoratori a ciclo continuo su tre turni due giorni di riposo retribuito individuale su base annua».

## **L'integrativo iGuzzini punta agli obiettivi di business**

di Roberta Monte

**La iGuzzini illuminazione S.p.A. è una azienda italiana specializzata nella produzione di apparecchi di illuminazione per interni ed esterni.** Nata nel 1958, ad oggi, si configura come la prima azienda italiana nel settore dell'illuminotecnica nonché una delle più importanti a livello europeo per fatturato, registrando nel 2013 un consolidato pari a 199,3 milioni di euro. Sotto il diretto controllo, insieme a Teuco e F.lli Guzzini, della finanziaria Mariano Guzzini (Fimag), la società ha mantenuto l'*headquarter* nelle Marche, più precisamente a Recanati, con sussidiarie filiali dislocate tra Asia, Europa e Nord America.

**Dopo la crisi che ha investito trasversalmente le aziende di tutto il settore, la iGuzzini ha scelto di percorrere la via della ripresa siglando il 22 settembre 2014,** presso la sede Confindustria Macerata, il contratto integrativo di secondo livello con le RSU e le Organizzazioni Sindacali FEMCA CISL Marche, FILCTEM CGIL Macerata, CISL Marche e UGL Provinciale.

**Nella “premessa” le parti concordano sull'opportunità di implementare** «un livello di contrattazione aziendale finalizzato all'adeguamento delle retribuzioni con l'andamento economico dell'impresa», definendo sin da subito la volontà di inserire novità di tipo economico coerenti rispetto alla ripresa aziendale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42.](#)

**In tale prospettiva, il cuore dell'accordo è il Premio di risultato variabile**, istituito «in applicazione a quanto previsto dall'art. 24 del CCNL del 18.03.2010 (rinnovato in data 08.01.2014) per gli addetti all'industria della gomma cavi elettrici ed affini e all'industria delle materie plastiche», spettante «esclusivamente al raggiungimento del valore di fatturato relativo ai prodotti finiti, al netto dei resi, pari al valore del fatturato dell'anno precedente all'anno di competenza del premio». Disciplinato in maniera dettagliata nel testo, la quota di premio viene determinata nella misura annua massima di €400,00/500,00. Nello specifico, le parti firmatarie hanno concordato che una parte del premio, sino ad un massimo di €200,00/250,00, è strettamente legata alle ore di effettiva presenza individuale annua, ovvero a specifici casi di assenza definiti in maniera puntuale all'art. 2 dell'accordo in oggetto. Tale quota potrà essere incrementata, esclusivamente a livello individuale, registrando un aumento del fatturato; il *gap* tra quello dell'anno precedente e il fatturato relativo all'anno di competenza del premio – valutato in una percentuale dal 3% sino al 7%/8% – determina una percentuale di maggiorazione dello stesso che può andare dal 25% al 50% sino a raggiungere il 100%.

**Rimanendo in tema di Premio di risultato**, questo sarà destinato a tutta quella parte di popolazione aziendale in forza assunta a tempo indeterminato; nei casi di part-time o assunti in corso d'anno lo stesso sarà «proporzionato al minor orario di lavoro praticato».

**In termini organizzativi, vengono definite importanti novità in materia di lavoro part-time.** Nel dettaglio le parti definiscono che «l'azienda sperimentalmente valuterà positivamente, nel rispetto di esigenze tecnico produttive» eventuali richieste di trasformazione dell'orario di lavoro da full time a part time nella misura massima aggiuntiva rispetto a quanto stabilito dal CCNL di riferimento «pari all'1% rispetto al personale in forza nell'unità di Recanati, nell'anno di riferimento 2014 – 2015 e comunque a termine per un periodo massimo di 6 mesi prorogabile fino a 12 mesi» che non vada oltre la vigenza del presente accordo, ovvero oltre il 31 dicembre 2015.

**Per quanto attiene le maggiorazioni, le parti confermano un incremento pari al 9% per i turni diurni ed uno pari al 40% per i turni notturni;** il principio di derogabilità *in melius* viene applicato rispetto al CCNL in materia di maggiorazione lavoro straordinario, prevedendo una percentuale del 20% anziché del 18% come previsto dalla contrattazione vigente.

**Nella parte finale, stante la formale scadenza al 31 dicembre 2015 dell'accordo**, le parti si impegnano, in una visione propositiva, a prevedere ulteriori incontri finalizzati a definire nuovi parametri utili a favorire il rinnovo dell'accordo stesso prima della naturale scadenza. **Con una clausola conclusiva di salvaguardia**, al fine di tutelare i lavoratori da ripercussioni economiche derivanti da una eventuale riduzione di orario di lavoro, le parti dispongono un progressivo assorbimento del premio di risultato fino a concorrenza.

## **Il rinnovo dell'integrativo UNI tra flessibilità oraria e premio di risultato**

di Maria De Lucia

**L'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) è un'associazione privata senza scopo di lucro riconosciuta dallo Stato e dall'Unione europea.** Fondata nel 1921, si occupa dell'elaborazione, approvazione e pubblicazione delle norme tecniche volontarie – le cosiddette “norme UNI” – in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario. Il suo principale scopo è contribuire al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del Sistema Italia, fornendo gli strumenti di supporto all'innovazione tecnologica, alla competitività, alla promozione del commercio, alla protezione dei consumatori, alla tutela dell'ambiente, alla qualità dei prodotti e dei processi.

**La Direzione dell'UNI, insieme alla RSU Aziendale e alla Fiom-CGIL provinciale di Milano, in data 15 ottobre 2014 ha stipulato un accordo integrativo aziendale con decorrenza 1° gennaio 2014,** ad integrazione dei precedenti regolamenti ed accordi integrativi aziendali sottoscritti. Il citato accordo, suddiviso in due parti, disciplinanti rispettivamente la regolamentazione normativa e la regolamentazione economica, ha integrato il CCNL dei lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata ed alla installazione di impianti, regolamentando diversi aspetti concernenti i diritti dei lavoratori e la disciplina della rappresentanza e delle relazioni sindacali aziendali.

In primo luogo, l'intesa ha previsto un **rafforzamento del sistema delle relazioni sindacali:** ai componenti della RSU sono stati garantiti i mezzi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42.](#)

informatici e non, necessari per l'espletamento delle proprie funzioni; è stata assicurata una maggiore partecipazione sia attraverso la **presentazione di proprie proposte di accordo integrativo aziendale** sia attraverso l'obbligo di essere informata sulle eventuali decisioni che l'Ente vorrà prendere in materia di occupazione. Ai medesimi componenti è stata assicurata poi una **condizione di miglior favore** rispetto all'art. 23 dello Statuto dei Lavoratori, nonché alla normativa prevista dal CCNL dell'Industria Metalmeccanica e dell'installazione degli impianti, concedendogli la possibilità di **gestire a propria discrezione l'intero plafond triennale di permessi sindacali**.

Le parti firmatarie hanno definito puntualmente **la disciplina in materia di orario di lavoro, prevedendo un orario di lavoro pari a 40 ore settimanali da ripartire su una media plurisettimanale con cadenza mensile**. Tale previsione consente di sfiorare il tetto del normale orario di lavoro in alcuni periodi dell'anno in cui vi è la necessità, senza però incorrere nella disciplina limitativa ed economicamente più svantaggiosa dello straordinario.

In particolare, **l'orario di lavoro**, la cui rilevazione avviene mediante tesserino personale d'identità (badge), **è stato così definito: orario di entrata tra le 8.00 e le 9.00; la pausa mensa tra le 12.30 e le 13.30; orario di uscita tra le 17.00 e le 18.00**. Per i Responsabili d'Area/Divisione impegnati in riunioni nell'esecuzione del proprio mandato, è stata prevista la possibilità di usufruire della prevista ora di pausa pranzo anche al termine della riunione, oppure, in alternativa, di effettuare solo mezz'ora della pausa pranzo ed anticipare l'uscita serale, o maturare un'eccedenza positiva da utilizzare in applicazione del regime di flessibilità.

**Sono stati introdotti degli "scarti positivi" e degli "scarti negativi"**, ossia la possibilità per il dipendente che abbia prestato la propria attività lavorativa per una durata inferiore alle 8 ore giornaliere, di recuperare le ore non lavorate, attraverso un conguaglio. Per le eccedenze negative è stato prevista una riduzione della retribuzione, mentre, per le eccedenze positive, è stato previsto il pagamento dello straordinario per le giornate del mese in cui la prestazione lavorativa risulterà eccedente di 29 minuti l'orario giornaliero di 8 ore, per fasce minime di 15 minuti.

L'intesa ha posto particolare attenzione alle **esigenze di vita dei lavoratori**, prevedendo la possibilità, in specifici casi, di **trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale**. Tale trasformazione può riguardare

fino al 6% del personale in servizio, è di durata annuale rinnovabile fino a 36 mesi, con possibilità di proroga fino a 48 mesi solo qualora non siano state avanzate altre richieste di accesso. Durante il citato periodo non è consentita la modifica dell'orario di lavoro salvo diverso accordo tra le parti. È inoltre possibile **usufruire collettivamente di permessi annui retribuiti nella misura di 32 ore annue a titolo di riduzione oraria e festività soppresse; i permessi residui verranno fruiti individualmente** e potranno essere richiesti anche per frazioni minime di 15 minuti.

Per l'assistenza di figli minori fino al compimento dei 15 anni di età, è possibile usufruire di sette giorni di permesso annuale non retribuito. Le parti hanno concordato la **pianificazione annuale delle chiusure collettive**, la cui durata sarà di due settimane nel mese di agosto e di un'ulteriore settimana nel corso dell'anno utilizzando ferie e/o permessi annui retribuiti.

**In caso di malattia o di infortunio**, è stato disposto l'obbligo di avvertire l'UNI entro la mattina del giorno successivo e trasmettere il certificato medico entro tre giorni.

In materia di assistenza sanitaria integrativa, le parti hanno definito anticipatamente i criteri ed il contenuto di eventuali futuri accordi.

**Merita una menzione particolare il tema della formazione e dello sviluppo professionale dei propri dipendenti**, che rappresenta un elemento centrale dell'accordo, insieme all'intento di conservazione del carattere della stabilità tipico del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. L'Ente si è impegnato a fornire informazioni alla RSU circa il programma di formazione dei propri dipendenti ed ha altresì manifestato la propria volontà a valutare eventuali proposte da parte della stessa in materia.

Per quanto concerne gli aspetti relativi alla regolamentazione economica, le parti hanno previsto la corresponsione di **un'indennità annuale ai dipendenti nella misura del 100% di una mensilità contrattuale da versare nel mese di giugno, nonché un aumento retributivo denominato 3° elemento** spettante alle famiglie di operai ed impiegati.

L'UNI si è impegnata a fornire ai dipendenti **un buono pasto o ticket restaurant che, a partire dal 1° novembre sarà dell'importo di € 8,50/giorno** per ogni giorno in cui la prestazione lavorativa non sia inferiore a 5 ore. Peraltro, a partire dal 1 Settembre 2016, esso sarà aumentato ad €



9,00. **In materia di missione per servizio**, intesa come la missione effettuata fuori dal territorio comunale della città in cui è ubicata la sede, **è stata regolamentata dettagliatamente l'intera normativa applicabile, con lo scopo di garantire, oltre al rimborso delle spese, i diritti spettanti ai lavoratori a titolo di indennità di trasferta e franchigia viaggi**. A titolo esemplificativo, per ogni giornata di missione è stata prevista un'indennità di €40,00 lorde quando la giornata di missione sia compresa tra le 9 ore e le 12 ore; €50,00 lorde, oltre le 12 ore e fino a 24 ore. Per il dipendente comandato in missione, ad esclusione dei dirigenti, quadri e settimo livello, per la giornata in missione coincidente con il sabato, oltre all'indennità, è stata prevista la corresponsione di un contributo in ore straordinarie, corrispondente alle ore valutate dalla Direzione come strettamente necessarie per l'espletamento della missione.

Da ultimo, nell'ottica di coinvolgimento del personale dipendente e di incremento della produttività, **viene rinnovato il premio di risultato per il triennio 2014-2016**, individuando quali parametri di riferimento: il valore della produzione nel suo complesso e, nell'ambito del valore della produzione, le quote associative, i contributi pubblici, i proventi da diffusione, la formazione ed altri proventi. La verifica dei parametri di successo e la rispettiva percentuale applicabile avviene attraverso la valutazione del budget dell'anno di riferimento e del bilancio consuntivo del medesimo anno.

## La contrattazione aziendale nel comparto del brokeraggio assicurativo: il caso Aon

di Simone Caroli

Con il contratto integrativo aziendale dell'11 marzo 2014, **Aon**, società di brokeraggio assicurativo e consulenza, e le federazioni **Cgil Fisac** e **Filcams**, si impegnano a «sostenere **politiche a favore del personale** attraverso un più proficuo utilizzo di istituti aventi un'importante **rilevanza sociale**», in considerazione anche della volontà di armonizzare i «diversi trattamenti ed istituti in atto per il personale delle diverse realtà aziendali confluite in Aon Spa».

Coerentemente, l'intesa concede ai dipendenti **ampi spazi di gestione dell'orario di lavoro** oltre che una gamma non indifferente di strumenti per permettere un'agevole **conciliazione delle esigenze di vita privata con il lavoro**.

In apertura, il primo articolo è dedicato ai **diritti di informazione** di cui godono le Rappresentanze Sindacali Aziendali nei confronti dell'Azienda. Questi riguardano essenzialmente i dati relativi al bilancio consuntivo, all'**occupazione**, ai rapporti di lavoro, a programmi formativi e di organizzazione aziendale ed alla fruizione di polizze integrative e della Previdenza FON.TE. In questa stessa parte «l'Azienda, con apposita e-mail, si impegna a segnalare ai neo assunti che copia del presente contratto [...] è reperibile sulla «Welcome home» dell'Intranet aziendale.

**L'attenzione dell'Azienda non è rivolta solo ai neo assunti.** Per quanto riguarda il personale **femminile**, una speciale «commissione mista aziendale»

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

formata da tre membri scelti dall'Azienda e tre dall'RSA verrà costituita per «rafforzare le condizioni per una significativa presenza» di donne in organico; mentre **per gli studenti viene garantito il diritto allo studio** con l'impegno a «riconoscere un bonus una tantum del valore di Euro 1,000» per il conseguimento di titoli di studio almeno pari al diploma delle scuole superiori, oltre ad assicurare la concessione «per la preparazione delle prove di esame» di cinque giorni di permesso retribuito. Restando nell'argomento della formazione, inoltre, le Parti si impegnano a **definire programmi di aggiornamento tecnico e linguistico** ed a coprire i costi di eventuali corsi esterni di lingua inglese intrapresi dai propri dipendenti.

**I trattamenti di miglior favore sono ancora più evidenti in tema di orario di lavoro.** Grazie al meccanismo della flessibilità, «nella misura massima di 8 ore mensili», eventuali «**ritardi** ed eccedenze giornaliere» possono essere «**riportati al mese seguente e recuperati entro il 31 gennaio dell'anno successivo**». Qualora poi i ritardi in entrata eccedessero «la fascia flessibile [quindi oltre le 9.30] non possono essere recuperati», ma solamente giustificati «utilizzando permessi retribuiti di minimo 15 minuti e multipli di essi [...] altrimenti si procederà alla trattenuta di un importo pari alle spettanze corrispondenti al ritardo stesso».

Riguardo all'istituto «Orario Estivo» è da segnalare la **riduzione di orario prevista per i venerdì dal 1° giugno al 22 settembre**, durante i quali «l'uscita sarà anticipata all'orario di pranzo, dopo almeno 4 ore lavorate».

La parte più interessante dell'Integrativo in esame, ad ogni modo, potrebbe essere l'«**Accordo di trasformazione del contratto di lavoro da lavoro in sede a contratto di telelavoro**», richiamato dal testo ed allegato in calce. Grazie a questo accordo individuale al lavoratore è consentito svolgere la prestazione lavorativa presso la propria abitazione dove «**sarà progettato e attrezzato a carico del datore di lavoro uno spazio idoneo allo svolgimento della prestazione di lavoro**». La disciplina applicata, salvo la veloce integrazione riguardante la presenza di una linea dati presso l'abitazione di riferimento, è quella prevista dal CCNL applicato da Aon Spa (il CCNL del Terziario) e dall'Integrativo aziendale.

Tornando all'integrativo aziendale, si segnalano le «**deroghe**» [così nel testo] **in melius accordate per l'«Utilizzo Permessi Rol»**, le cui ore sono «concesse anche in soluzioni in multipli di 15 minuti» e di cui hanno piena fruibilità

anche i neo-assunti con meno di due anni di anzianità, e per le **festività aggiuntive del 16 agosto e del Venerdì Santo**.

Per quanto riguarda i permessi relativi all'**esercizio di diritti sindacali**, «il monte ore delle assemblee sindacali retribuite è pari a 16 ore annue», mentre quello previsto «per le R.S.A., per l'espletamento del loro mandato, è pari a 800 ore annue».

Ulteriori permessi disciplinati nel testo sono i «**Permessi genitoriali**» ed i «**Permessi retribuiti per visite mediche, lutti familiari e volontariato**». La regolamentazione dei primi è a favore dei neo-genitori, ed in particolare «ai neo-papà sarà concesso un premio retribuito di tre giorni», di cui uno, obbligatorio, concesso dall'INPS, gli altri due, invece, di congedo retribuito dall'Azienda, non «sottratti al congedo per maternità della madre» come invece previsto dalla Riforma Fornero, esplicitamente richiamata nel testo.

**Cospicuo anche il monte ore di permessi retribuiti per visite mediche:** tre ore al giorno per un massimo di 35 ore annue, che raddoppiano in caso di cure oncologiche.

Per concludere, «a coloro che svolgono servizio di volontariato notturno sono riconosciute [...] fino ad un massimo di 4 per la mattina successiva al turno anzidetto, per un massimo di un giorno al mese».

**Migliorativa è anche la disciplina dell'indennità di malattia**, integrata dall'Azienda «sino al raggiungimento complessivamente del 100% della retribuzione giornaliera cui il lavoratore avrebbe diritto in caso di normale svolgimento dell'attività lavorativa». In più, quale segno di fiducia verso i dipendenti, viene stabilito che **il personale assunto a tempo indeterminato è dispensato «dall'obbligo di richiedere il certificato medico [...] nel caso di un solo giorno d'assenza per malattia per un massimo di un giorno al mese»**.

**In tema di part-time, le Parti stabiliscono una casistica indicativa per la richiesta di riduzione** di orario [assistenza a familiari «gravemente malati o disabili», cura di «figli di età inferiore ai quindici anni» e «gravi motivi di salute personale»] che, stando al testo dell'Accordo, verrà automaticamente accolta «fino al 12% del personale in organico al momento della richiesta per ogni sede di lavoro», mentre non sarà automatica per la quota eccedente, bensì esaminata caso per caso.

Altra peculiarità dell'accordo integrativo Aon è l'articolo dedicato alla «**Anticipazione del Trattamento di Fine Rapporto**» (TFR). Nei limiti del «70% del TFR maturato e disponibile» le Parti convengono di erogare anticipazioni qualora fossero giustificate da esigenze di spesa rientranti nella casistica elencata nello stesso articolo, purché rientranti «entro il limite del 15% degli aventi diritto».

Completano l'accordo brevi disposizioni riguardanti i buoni pasto, le ferie, la calendarizzazione delle chiusure collettive e la messa a disposizione per la forza lavoro di polizze assicurative e previdenze assicurative più vantaggiose di quelle previste dal Contratto collettivo nazionale.

## **Reale Mutua: un integrativo all'insegna della qualità del lavoro**

di Roberta Monte

**La Società Reale Mutua di Assicurazioni è la più grande compagnia assicurativa italiana costituita in forma di mutua.** Autorizzata all'esercizio dell'assicurazione, nelle varie forme e in tutti i rami danni e vita, il suo business riguarda l'offerta di servizi assicurativi e di soluzioni innovative per individui, famiglie, imprese e professionisti. La Società evidenzia una solidità tra le più elevate del mercato, testimoniata da un indice di solvibilità che si attesta, a fine 2013, al 463%. Con circa 1.300 dipendenti e 340 agenzie, Reale Mutua è anche capofila di un Gruppo presente in Italia e in Spagna, che impiega 3.000 persone e tutela circa tre milioni e mezzo di assicurati, avendo attestato nel 2013 una raccolta premi di oltre 3,5 miliardi di euro.

**È in questo contesto che si inserisce il recente rinnovo sottoscritto il 10 giugno 2014 dalla direzione d'azienda con le rappresentanze sindacali della FISAC/CGIL, FIBA/CISL, UIL.CA., FNA, SNFIA.**

**La Reale Mutua e le R.S.A., al primo punto, concordano «sull'importanza decisiva di salvaguardare l'occupazione come valore umano e patrimonio fondamentale per l'affermazione e lo sviluppo dell'Azienda»;** tali le premesse alla base dell'impegno da parte della Società a garantire che le assunzioni di nuovo personale, siano effettuate preferibilmente con contratto a tempo indeterminato. L'attenzione rivolta allo sviluppo organizzativo e alla crescita professionale dei propri dipendenti determina la definizione di un preciso programma formativo dedicato. In tale direzione «le parti convengono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

sull'opportunità di promuovere iniziative in materia di formazione, al fine di favorire la crescita e lo sviluppo professionale dei lavoratori/lavoratrici» finalizzate a consolidare e valorizzare le competenze degli stessi, garantendo la completa parità di genere.

**In materia di difesa della salute, le parti concordano che le condizioni di lavoro devono essere sempre monitorate** e «ferme le disposizioni di cui all'art. 172 e ss. del d.lgs. n. 81/2008 in tema di visite mediche per lavoratori/lavoratrici ivi indicati, è prevista una specifica visita oculistica ogni sei mesi anche per i lavoratori/lavoratrici che operano in modo significativo e continuativo, ancorché non prevalente, su apparecchiature elettroniche con video, su richiesta degli interessati». Parimenti, per i lavoratori/lavoratrici che operano con prevalente attività alle macchine del centro stampa è prevista una visita audiometrica su richiesta ogni sei mesi. Tutte le suddette visite sono a carico dell'azienda.

**In materia di orario di lavoro, con una particolare attenzione alle politiche per la conciliazione vita lavoro, le parti promuovono buone prassi di flessibilità oraria per tutta la vigenza del contratto integrativo aziendale.** Nel dettaglio, il dipendente in possesso di specifici requisiti, previo accordo con il diretto responsabile, può richiedere la personalizzazione dell'orario di lavoro scegliendo tra la «personalizzazione con differente distribuzione oraria o personalizzazione con riduzione oraria» ovvero la «personalizzazione con banca del tempo». Il presente istituto potrà «riguardare il 10% dei/delle dipendenti a tempo indeterminato in servizio sino al 31/12 dell'anno precedente, di cui il 30% ha facoltà di richiedere una riduzione di orario». Ancora, le parti s'impegnano a contenere il ricorso al lavoro straordinario e a monitorarlo per tutta la vigenza del contratto integrativo.

**L'accordo stabilisce** che «il lavoratore in effettivo servizio da almeno un anno ha diritto ad **una aspettativa della durata massima di 4 mesi** da usufruire in un'unica soluzione oppure con frazionamento sino a quattro periodi, ciascuno di durata minima di 7 giorni di calendario». La stessa può essere richiesta trascorsi almeno due anni dalla precedente.

**Importanti incentivi sono previsti in materia di permessi per lavoratori/lavoratrici studenti. L'obiettivo sembra essere quello di favorire l'accesso a percorsi di studio universitari ovvero di studio secondari;** rispettivamente, per i primi, saranno concessi 15 giorni lavorativi

retribuiti solo se l'esame risulterà superato ovvero ulteriori 3 giorni retribuiti per esami superati con una valutazione pari o superiore al 24 unitamente a 20 gg per la tesi di laurea; nel secondo caso previste le stesse tempistiche rapportate al superamento dell'anno scolastico e ad una buona media di uscita dal percorso di studio. Previsti incentivi anche per la preparazione ad esami per l'abilitazione all'esercizio della professione.

**La parti firmatarie convengono nel considerare una maggiore apertura rispetto alla concessione dell'orario di lavoro part-time.** Nel dettaglio, l'art. 8 dell'accordo, prevede specifici casi per i quali possa essere fatta richiesta da parte del dipendente. Quest'ultima richiesta dovrà essere presa in carico e valutata dalla Società previa la presenza di reali motivazione atte a giustificare la sopravvenuta necessità.

**Per quanto attiene la legge n. 297 del 25 settembre 1982 in materia di anticipazione del TFR, ad integrazione e parziale modifica,** si conviene che il limite del 70% ivi previsto è elevato al 90%; tale incremento giustificato da casi di particolare necessità puntualmente definiti.

**L'accordo prevede poi una serie di ulteriori interventi a sostegno del dipendente.** Nello specifico, le parti si dimostrano particolarmente sensibili alle esigenze del personale in tema di «accesso all'acquisto della casa di abitazione per uso proprio e della propria famiglia» mettendo a disposizione la possibilità di finanziamento attraverso il Mutuo Casa ex art. 9. Rimanendo in tema di casa, «compatibilmente con le esigenze proprie e del Gruppo, la Società agevolerà i propri dipendenti nell'assegnazione degli alloggi di proprietà di Reale Immobili S.p.a.» in materia di locazione.

«Al fine di promuovere un sempre maggior coinvolgimento del personale nello sviluppo e nella competitività della Società» l'intesa prevede una articolazione del premio aziendale di produttività in cifra fissa e variabile. Il primo è la risultanza degli importi definiti in specifiche tabelle riportate nel C.I.A. considerando due variabili: livello contrattuale e classe di anzianità. La seconda tipologia, ovvero quello variabile, è strettamente **«correlato all'andamento di produttività realizzato nell'anno precedente a quello della corresponsione»** secondo formule definite nell'accordo stesso.

**Molti gli interventi in materia di welfare.** In tale prospettiva si inseriscono interventi relativi la previdenza complementare ovvero «una polizza vita ad integrazione del trattamento previsto dal fondo pensione dei dipendenti del



gruppo reale mutua per gli iscritti con la qualifica di “nuovi iscritti”». Ancora, è prevista una cassa di assistenza dei dipendenti Reale Mutua atta a garantire al dipendente che vi aderisca una copertura malattie anche in favore dei suoi familiari, tramite un contributo annuo dovuto trattenuto sulla retribuzione pari agli importi stabiliti dall’accordo ex art.15.

**Le parti concordano di istituire una politica finalizzata all’erogazione di prestiti in favore dei dipendenti** destinati all’acquisto dell’auto, qualora quest’ultima sia utilizzata per ragioni di servizio. Il prestito garantito dal TFR maturato sarà concesso fino ad un massimo di € 22.000,00 nel limite della spesa effettivamente sostenuta. **Ancora, prestiti saranno garantiti anche per gravi motivi nonché ristrutturazione alloggio facendo leva su due fondi stanziati** da destinare a prestiti in favore del personale.

**Particolare attenzione è dedicata alle pari opportunità;** in tal senso è istituita una commissione incaricata al monitoraggio degli aspetti della vita lavorativa relativi all’utilizzo professionale ed al coinvolgimento nei processi formativi promuovendo azioni positive per il personale femminile.

**L’accordo tocca temi di mobilità sostenibile in un’ottica di costante attenzione all’ambiente.** In tal senso promuove politiche finalizzate ad incentivare forme di trasporto a basso impatto ambientale alternative all’utilizzo dell’automobile; in questo contesto si inseriscono forme di «rimborso abbonamento annuale dei mezzi pubblici di trasporto» ovvero «rimborso *bike sharing* in favore dei dipendenti con sede di lavoro in Torino».



9.

## **DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**



## **Detassazione 2014: innalzamento del limite a 3.000 euro**

di Nicola Porelli

**Con il D.P.C.M. del 19 febbraio 2014**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 98 del 29 aprile 2014 (in vigore dal 14 maggio 2014), anche per l'anno in corso potrà essere applicata la c.d. **detassazione** sulle somme erogate a titolo di incremento della produttività ed efficienza organizzativa.

Per l'anno **2014** vengono **confermate nella sostanza le regole stabilite lo scorso anno**.

**L'unica novità** rispetto quanto già previsto per il 2013 è **l'innalzamento del limite della retribuzione di produttività a 3.000 euro**.

Si sotto riporta una scheda di sintesi del Decreto e le regole 2013 confermate anche per il 2014.

<b>Fonti</b>	<p><b>D.P.C.M. 19 febbraio 2014</b>, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 98 del 29 aprile 2014, <b>in vigore dal 14 maggio 2014</b>. <b>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</b>, interpello 21 del 1° luglio 2013.</p> <p><b>D.P.C.M. 22 gennaio 2013</b>, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 29 marzo 2013.</p> <p><b>Legge 24 dicembre 2012 n. 228</b>, articolo 1, comma 481 e 482 (c.d. legge di stabilità 2013).</p>
--------------	--

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#).

<p><b>D.P.C.M. febbraio 2014</b></p> <p><b>19</b></p>	<p><b>ART. 1 MISURA DELL'AGEVOLAZIONE</b> <i>(in corsivo il testo del D.P.C.M.)</i></p> <p>1. <i>Nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2014 l'agevolazione di cui all'art. 1, comma 481, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, trova applicazione con esclusivo riferimento al settore privato e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2013, ad euro 40.000, al lordo delle somme assoggettate nel medesimo anno 2013 all'imposta sostitutiva di cui all'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013.</i></p> <p><b>Ambito di applicazione:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– titolari di reddito di lavoro dipendente</li> <li>– non superiore, nell'anno 2013, ad euro 40.000 (comprese somme detassate)</li> <li>– del settore privato.</li> </ul> <p>2. <b>La retribuzione di produttività</b> individualmente riconosciuta che può beneficiare dell'agevolazione di cui al comma 1, <b>non può comunque essere complessivamente superiore, nel corso dell'anno 2014, ad euro 3.000 lordi.</b></p> <p><b>Limite della retribuzione di produttività</b></p> <p>La retribuzione di produttività percepita dal singolo lavoratore non può superare nel corso del 2014 euro 3.000 (nel 2013 erano 2.500 euro).</p> <p>3. <b>Entro il 30 giugno 2014</b> il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dello sviluppo economico effettuano <b>un monitoraggio sull'andamento della speciale agevolazione</b> di cui ai commi 1 e 2, anche al fine dell'eventuale adozione di specifiche proposte e iniziative di revisione.</p> <p><b>Nota:</b></p> <p>a parere di chi scrive, la verifica/monitoraggio da parte dei Ministeri citati entro il 30 giugno 2014, sembra un po' troppo "precoce" rispetto i tempi di utilizzo anche e soprattutto considerando che la detassazione può essere applicata dal 14 maggio 2014, data di entrata in vigore del D.P.C.M. in commento.</p> <p>4. <b>Continuano ad essere applicate, in quanto compatibili, le</b></p>
---	---

	<p><b>disposizioni</b> recate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2013.</p> <p>Si sotto riporta le regole già in vigore per il 2013 e “prorogate” per il 2014.</p>
Disposizione 2013 applicabili anche per il 2014	<p>D.P.C.M. 22 gennaio 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 29 marzo 2013.</p> <p><u><b>In neretto, corsivo e sottolineato note relative all'anno 2014.</b></u></p>
Art. 1, Oggetto e misura dell'agevolazione	<p><b>Fondi a disposizione:</b>  – 950 milioni per il 2013;  – 400 milioni per il 2014.</p> <p><b>Oggetto:</b>  somme erogate a titolo di <b>retribuzione di produttività</b>, in esecuzione di <b>contratti collettivi</b> di lavoro sottoscritti a <b>livello aziendale e territoriale</b> (tali contratti devono essere <b>depositati presso la D.T.L.</b>, si veda art. 3).</p> <p><b>Contratti di lavoro aziendale e territoriale e accordi interconfederali:</b>  i contratti devono essere sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano <b>nazionale</b>, ovvero dalle loro rappresentanza sindacali operanti in <b>azienda</b>.</p> <p><b>Imposta sostitutiva:</b>  le somme sopra indicate sono soggette a <b>un'imposta sostitutiva</b> dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali <b>pari al 10 per cento</b>.</p> <p><b>Applicazione:</b> settore privato.</p> <p><b>Soggetti interessati:</b>  l'imposta sostitutiva trova applicazione per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore <b>nell'anno 2012 a euro 40.000</b> (al lordo delle somme assoggettate nell'anno 2012 all'imposta sostitutiva).</p> <p><u><b>Anche per il 2014 il limite di reddito rimane fermo ad euro 40.000.</b></u></p>

	<p><b>Limite per l'applicazione dell'imposta sostitutiva:</b> la retribuzione di produttività individualmente riconosciuta che può beneficiare dell'imposta sostitutiva non può comunque essere complessivamente superiore, nel corso dell'anno 2013, ad euro <b>2.500 lordi</b>.</p> <p><b><u>Per il 2014 il limite di retribuzione di produttività è innalzato ad euro 3.000.</u></b></p>
<p><b>Art. 2, Retribuzione di produttività</b></p>	<p><b>Cosa si intende per "retribuzione di produttività"?</b> Possono essere detassate le voci retributive erogate, in esecuzione di contratti (aziendali e territoriali),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- con espreso riferimento ad <b><u>indicatori quantitativi</u></b> di       <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>produttività</b></li> <li>b) <b>redditività</b></li> <li>c) <b>qualità</b></li> <li>d) <b>efficienza/innovazione,</b></li> </ol> </li> </ul> <p><b>o, in alternativa,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le voci retributive in esecuzione di contratti che prevedano l'attivazione di <b>almeno una misura in <u>almeno tre delle quattro aree di intervento</u></b> di seguito indicate:</li> </ul> <p><b>a) modelli flessibili di orario di lavoro:</b> ridefinizione dei <b><u>sistemi di orari</u></b> e della loro distribuzione con modelli <b>flessibili</b>, anche in rapporto agli investimenti, all'<b>innovazione tecnologica</b> e alla <b>fluttuazione dei mercati</b> finalizzati ad un più <b>efficiente utilizzo delle strutture produttive</b> idoneo a raggiungere gli <b>obiettivi di produttività</b> convenuti mediante una <b>programmazione mensile della quantità e della collocazione oraria</b> della prestazione;</p> <p><b>b) programmazione aziendale flessibile delle ferie:</b> introduzione di una <b><u>distribuzione flessibile delle ferie</u></b> mediante una <b>programmazione aziendale</b> anche non continuativa delle giornate di ferie <b>eccedenti le due settimane;</b></p> <p><b>c) modelli organizzativi – gestionali e nuove tecnologie:</b> adozione di <b>misure volte a rendere compatibile <u>l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei</u></b></p>



	<p><b>lavoratori</b>, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative;</p> <p><b>d) interventi di fungibilità delle mansioni:</b> attivazione di <b>interventi in materia di <u>fungibilità delle mansioni</u> e di integrazione delle competenze</b>, anche funzionali a processi di innovazione tecnologica.</p> <p><b>La retribuzione di produttività</b> espressamente collegata al raggiungimento o degli indici quantitativi o all'effettuazione di interventi in almeno delle tre arre citare <b>deve essere "definita"</b>.</p> <p><b>Il Ministero del lavoro</b>, con l'interpello n. 21/2013, ha precisato che gli indicatori quantitativi non devono per forza essere ricondotti al fatturato dell'azienda ma comunque a <b>valori misurabili e "contabilizzabili"</b>.</p>
<p><b>Art. 3, Procedimento e monitoraggio</b></p>	<p>Per <b>monitorare</b> lo sviluppo delle misure di detassazione: i datori di devono <b>depositare i contratti</b> presso la Direzione territoriale del lavoro territorialmente competente <b>entro trenta giorni</b> dallo loro sottoscrizione, <b>con allegata autodichiarazione di conformità</b> dell'accordo depositato alle disposizioni del D.P.C.M.</p> <p>Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali provvede alla <b>raccolta e al monitoraggio dei contratti depositati</b>. <b>Entro il 30 novembre 2013</b> il Governo procede ad un <b>confronto con le parti sociali</b>.</p> <p><b><u>Per il 2014:</u></b> <b>gli accordi stipulati prima dell'entrata in vigore del D.P.C.M. 19 febbraio 2014 e non ancora depositati a detta data, dovranno essere depositati entro 30 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento 2014 (entrata in vigore 14 maggio 2014, deposito entro il 13 giugno 2014).</b> <b>p.s. il deposito ha unicamente un fine di monitoraggio e non è condizione necessaria al fine dell'applicazione dell'imposta sostitutiva. In ogni caso di consiglia il deposito.</b></p> <p><b>Il Ministero del lavoro</b>, con l'interpello n. 21/2013, aveva ribadito che le pattuizioni previste da accordi collettivi territoriali o aziendali già in essere in anni precedenti e ancora efficaci nel 2013 (ai sensi dei D.P.C.M. del 22 gennaio 2013 e del 19 febbraio 2014), erano utili</p>

	<p>ai fini della detassazione per tutto il periodo d'imposta 2013. Mutando questo principio, quanto stabilito del Ministero può valere anche per l'applicazione della detassazione nell'anno 2014.</p>
<p><b>Mesi precedenti l'entrata in vigore del D.P.C.M. per il 2014</b></p>	<p>Per i <b>mesi precedenti</b> l'entrata in vigore del D.P.C.M. 19 febbraio 2014,</p> <p>A) <b><u>se il datore di lavoro ha provveduto ugualmente a detassare:</u></b></p> <p>1) <b>in presenza di accordo collettivo</b>, per il pregresso il sostituto non dovrà operare alcuna variazione e continuerà a detassare nel limite di 3.000 euro annui;</p> <p>2) <b>in assenza di accordo collettivo</b>, il sostituto dovrà "restituire" quanto "indebitamente" detassato con il codice tributo 1001 maggiorato di interessi e sanzioni.</p> <p>B) <b><u>se il datore di lavoro NON ha detassato:</u></b></p> <p>1) <b>in presenza di accordo collettivo</b>, per il pregresso il sostituto potrà provvedere a detassare (dal 14 maggio 2014);</p> <p>2) <b>in assenza di accordo collettivo</b>, il sostituto detasserà solo qualora sia stipulato un accordo collettivo di secondo livello con i requisiti previsti e solo dalla firma dell'accordo.</p>

## **Le due “P” del nuovo integrativo Manifatture Sigaro Toscano: professionalità e produttività**

di Andrea Cefis

**Manifatture Sigaro Toscano è una società del Gruppo industriale Maccaferri. Dal 1815 produce i sigari italiani per eccellenza.** Nata originariamente a Firenze, nel periodo post bellico ha trasferito la propria produzione a Cava dei Tirreni e a Lucca. **Alla luce degli ottimi risultati di produttività raggiunti nel triennio successivo all'accordo del 2011, in data 8 luglio 2014 è stato siglato un nuovo accordo aziendale** tra i rappresentanti dell'azienda, le RSU, le rappresentanze Fai-CISL, Flai-CGIL, Uila-UIL, con l'obiettivo di rinnovare il premio di risultato e definire nuovi obiettivi per il miglioramento degli indici di produttività raggiunti.

**Le parti affermano la centralità del sistema di relazioni industriali,** precisando che le stesse devono esser orientate «a diffondere e condividere le prassi operative, così da favorire la risoluzione delle problematiche organizzative che l'azienda deve affrontare». In quest'ottica, l'intesa prevede incontri di comunicazione e consultazione, nonché un Coordinamento Nazionale costituito dalle RSU elette nei siti aziendali quale soggetto deputato ad un continuo confronto.

**Un altro aspetto che viene trattato all'interno dell'accordo è quello della formazione, ritenuta centrale nel processo di crescita aziendale.** Il testo recita che la formazione stessa costituisce un «fondamentale fattore di crescita

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34.](#)

e sostegno nell'evoluzione delle attività aziendali attraverso lo sviluppo delle professionalità». L'azienda si impegna dunque ad investire sul personale prevedendo corsi "ad hoc" e "workshop" mirati ad esperienze formative interne. **È obiettivo dichiarato quello di valorizzare le competenze dei dipendenti a tempo determinato**, i quali, in linea con le necessità aziendali e le professionalità richieste, hanno diritto di precedenza nell'eventualità di nuove assunzioni.

**Manifatture Sigaro Toscano s'impegna inoltre a proseguire nei processi già avviati di ottimizzazione della produzione e della valutazione della "customer satisfaction"**, ritenendo i "feedback" della clientela un importante strumento di miglioramento e sviluppo. L'azienda invero promuove test su campioni e reputa una grande opportunità la relazione diretta con la clientela.

**La sicurezza sul lavoro è ritenuta una priorità per entrambe le parti firmatarie.** In questo senso è riconosciuto l'impegno profuso dall'azienda negli ultimi anni. L'intenzione è quindi quella di proseguire sulla medesima strada con l'obiettivo di perseguire un progressivo miglioramento delle condizioni di lavoro ed un continuo incremento della sicurezza e della prevenzione sui luoghi di lavoro.

**Per i lavoratori e le lavoratrici di rientro dopo lunghi periodi di assenza, dovuti a congedi parentali, sono previsti specifici percorsi formativi** volti al riallineamento delle competenze con le eventuali modificazioni e variazioni occorse frattanto nei processi di produzione. Agli stessi dipendenti si concederà, inoltre, la possibilità di trasformare «il proprio rapporto di lavoro in rapporto di lavoro a tempo parziale per un periodo di tempo consensualmente definito».

**Il cuore dell'intesa è la disciplina la premio per obiettivi (PPO), finalizzato ad un miglioramento della produttività e a garantire la competitività dell'impresa.** Il premio, che è compreso tra un minimo di circa 6.900 Euro ed un massimo di 8.540 Euro, consta di due parti: la prima è una componente annuale, riconosciuta nel mese di aprile dell'anno successivo e legata al raggiungimento di obiettivi di volume (relativi alla produzione complessiva), di indici di reparto (con obiettivi specifici per reparto) e di indici di stabilimento (tesi ad incentivare l'impegno dei lavoratori e la qualità del lavoro degli stessi); la seconda è invece una componente mensile legata ad obiettivi di reparto che sarà erogata con il cedolino del mese successivo. Per la

componente mensile, l'accordo prevede poi tre livelli di miglioramento della produttività, dei quali il terzo, non presente nell'accordo precedente, aumenterà progressivamente nella misura dell'1% ogni anno. I livelli di produttività da raggiungere andranno ovviamente rivisti qualora l'azienda dovesse realizzare interventi di miglioramento produttivo legati a riorganizzazioni o investimenti tecnologici. Il premio annuale maturato verrà corrisposto pro rata in dodici quote mensili ed in ragione del periodo lavorato nel corso dell'anno di competenza. **È inoltre previsto un premio forfettario aggiuntivo di 500 euro lordi riservato alle lavoratrici che si assentano dal luogo di lavoro per maternità.** Le parti concordano che i lavoratori part-time maturano normalmente il diritto al premio per obiettivi, «riproporzionato in ragione dell'orario contrattualmente definito».

**Manifatture Sigaro Toscano riconosce la necessità di porre particolare attenzione a marginalità e prezzo, i quali diventano leve fondamentali per la competitività nei nuovi mercati.** È evidente come l'intenzione delle parti sia stata quella di mantenere alto il livello partecipativo dei dipendenti ai benefici competitivi che l'azienda persegue, con il chiaro scopo di ottenere i risultati sperati ed agganciare la competitività di cui le imprese abbisognano sempre più.

## **Alla SMA-Simply Market salari di produttività per rispondere alla crisi**

di Daniele Grandi

**La SMA (Società supermercati Alimentari) nasce nel 1961** all'interno del Gruppo Rinascente a seguito dell'acquisizione da parte di quest'ultimo della Supermercato Spa che deteneva 6 supermercati a Roma e della Ses che operava con quattro supermercati a Milano, tutti confluiti nella neonata SMA S.p.A.. L'Azienda è oggi parte del Gruppo Auchan e le insegne SMA sono state gradualmente modificate in Simply Market, il marchio internazionale dei supermercati del gruppo Auchan a partire dal 2005.

L'11 febbraio 2014 è stato firmato tra SMA S.p.A., FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTuCS-UIL, nazionali, il **contratto integrativo aziendale per il triennio 2014-2017**.

**La sottoscrizione è avvenuta in un contesto caratterizzato da significative difficoltà dell'azienda**, generate dall'aggravarsi dell'attuale congiuntura economica recessiva, che condiziona in maniera pesante il mercato della Grande Distribuzione a causa della drastica contrazione dei consumi.

**L'obiettivo, nonché l'interesse, delle Parti è quello di consolidare e migliorare il complesso delle relazioni sindacali già in essere**, mantenendo un assetto mirato alla individuazione dell'adeguato livello di interlocuzione per ogni articolazione aziendale e per le materie assegnate dal CCNL di settore alla contrattazione aziendale. A tal proposito, un ruolo fondamentale è giocato dal diritto di informazione e confronto che in SMA presenta un'articolazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

su tre livelli: unità produttiva, regionale, nazionale. Nel contratto le parti convengono sulla realizzazione di: un incontro annuale a livello territoriale/regionale sull'andamento aziendale, sugli investimenti, sulle strategie commerciali, sui risultati dell'erogazione del salario variabile; due incontri all'anno con cadenza semestrale a livello di filiale tra la Direzione aziendale e le RSU/RSA in relazione alle tematiche legate all'organizzazione del lavoro, «ispirandosi a modelli che valorizzino la professionalità, migliorino complessivamente le condizioni di vita e di lavoro in tutti i loro aspetti, migliorando al contempo la qualità del servizio e conseguendo un più razionale e migliore funzionamento dell'unità produttiva, più elevati livelli di redditività, produttività ed efficienza, anche attraverso una più equa ripartizione dei ritmi e dei carichi di lavoro» (art. 14 – Organizzazione del Lavoro).

**In tema di diritti sindacali l'integrativo aziendale prevede un miglioramento di quanto dettato dal CCNL di settore** alzando il limite massimo di ore annue di assemblea a 15 ore annue e fissando i permessi retribuiti per RSA/RSU a 3 ore annue.

**Per quel che riguarda malattie e infortuni** il contratto integrativo prevede che l'integrazione dell'indennità di malattia a carico dell'INPS e l'integrazione dell'indennità di infortunio a carico dell'INAIL, verranno riconosciute in misura tale da determinare il raggiungimento del **100% della retribuzione giornaliera netta spettante in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro**.

**L'Azienda, inoltre, riconoscerà a ciascun dipendente permessi retribuiti per visite mediche specialistiche** (eccezion fatta per le cure odontoiatriche) limitatamente al tempo necessario e nel limite massimo di 2 ore per ogni visita, nei casi in cui non sia possibile farle coincidere con le giornate di riposo od effettuarle al di fuori dell'orario di lavoro. Parimenti, la lavoratrice e il lavoratore hanno diritto ad un permesso retribuito di tre giorni lavorativi **in caso di decesso o documentata grave infermità del coniuge**, di parenti entro il secondo grado o del convivente.

**In tema di sostegno al reddito** il contratto integrativo aziendale prevede che l'anticipazione del Trattamento di Fine Rapporto sarà riconosciuta, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, anche al fine di fronteggiare le spese derivanti da interventi edilizi di ristrutturazione dell'abitazione

principale di proprietà de lavoratore. Inoltre, i lavoratori non in prova con contratto a tempo indeterminato e di apprendistato hanno diritto ad usufruire di uno sconto sugli acquisti effettuati presso i punti vendita appartenenti alla rete diretta pari al 5% su tutta la merceologia in vendita con esclusione dei carburanti.

**Al fine di consentire ai lavoratori a tempo pieno ed indeterminato l'assistenza al bambino fino al compimento del terzo anno di vita** l'Azienda accoglierà, nell'ambito del 4% della forza occupata nelle unità produttive con più di 15 dipendenti, in funzione della fungibilità dei lavoratori interessati, la richiesta di trasformazione temporanea del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempi parziale da parte del genitore.

Larga parte dell'accordo raggiunto dalle parti riguarda la **revisione di voci retributive attualmente in essere e la strutturazione di nuovi sistemi incentivanti.**

In particolare, le Parti hanno concordato che la **voce retributiva denominata Premio Aziendale**, disciplinata dalle passate contrattazioni Rinascente-SMA, Colmark, nonché dagli Accordi Integrativi del 7.02.2003 e del 31.06.2006 sarà conservata ai soli lavoratori che hanno già maturato tale elemento retributivo alla data del 2 dicembre 2013, nella misura da essi effettivamente percepita (20% dopo trentasei mesi dall'assunzione o 100% dopo quarantotto mesi dall'assunzione). Con pari decorrenza, tale erogazione, non assorbibile, **confluirà nella voce Assegno ad personam.**

**Viene comunque mantenuto un Premio di Risultato Aziendale funzione della redditività aziendale**, la cui quota individuale annualmente erogabile (che non potrà eccedere il limite quantitativo di 660 Euro lordi) è determinata dalla divisione del risultato ordinario ante imposte, dedotti gli effetti dei proventi e degli oneri straordinario da partecipazioni, per l'organico medio retribuito del medesimo e moltiplicato per la percentuale annua del 9%. Tale elemento variabile sarà applicato a tutto il personale in servizio nel mese di erogazione, assunto con contratto a tempo indeterminato e apprendistato, ad eccezione del personale beneficiario dell'ex Premio Aziendale di cui sopra e di altri elementi salariali fissi *ad personam*.

**Le Parti hanno concordato altresì di mantenere il meccanismo di salario variabile denominato Premio di Progresso, calcolato quadrimestralmente**



**al livello di Punto Vendita** e correlato a tre indicatori (“progresso delle vendite”; “progresso di risultato”, ovvero differenza tra *cash flow* e spese dirette del punto vendita; “progresso di fidelizzazione”, calcolato in riferimento al numero di scontrini emessi), con i quali è possibile raggiungere la corresponsione del 100% del premio, più due bonus (“resa a pezzi”, calcolata con il rapporto tra il numero di pezzi venduti e le ore lavorate dagli addetti del punto vendita; “perdita reparto freschi”, dato dalla diminuzione del rapporto tra le dei reparti freschi e il giro d'affari al netto dell’IVA) che permettono l’erogazione di un ulteriore “bonus” del 10%, al quale si accede solo a fronte del raggiungimento di un risultato positivo per il parametro definito “progresso di risultato”. Il valore massimo annuale del premio, per un Quarto Livello, è pari a 1500 euro lordi più eventuali 150 euro di bonus aggiuntivo. Il premio in questione spetta ai dipendenti che nell’intero quadrimestre di misurazione e nel mese di erogazione siano in servizio con contratto a tempo indeterminato, contratto di apprendistato o a tempo determinato.

**Sia il Premio di Risultato aziendale che il Premio di progresso**, in quanto erogati in funzione del miglioramento della competitività aziendale e degli incrementi di produttività, redditività, qualità del servizio e efficienza organizzativa, **rientrano nell’ambito delle agevolazioni contributive e fiscali correlate alla produttività e redditività aziendale.**

**Infine, in relazione alla parte economica del contratto integrativo aziendale in questione le Parti convengono di costituire un Osservatorio nazionale** che si riunirà una volta all’anno e che avrà il compito di analizzare e monitorare la correttezza dei dati e la regolarità dei meccanismi di applicazione, nonché l’andamento dei livelli di efficienza, e predisporre programmi di formazione per le RSA/RSU e relative modalità di gestione sulle materie oggetto della parte salariale.

## La produttività nel settore elettrico: il caso Terna

di Serena Santagata

**Il contratto aziendale rinnovato in Terna**, l'azienda responsabile della trasmissione e del dispacciamento dell'energia elettrica ad alta tensione sull'intero territorio nazionale, punta al **miglioramento continuo delle performance dei dipendenti e del servizio offerto**. I riflettori sono accesi su quel valore che deve necessariamente permeare una holding responsabile della fornitura di energia elettrica ai cittadini e alle imprese italiane: la produttività.

**Si tenga presente che Terna è un grande operatore di reti per la trasmissione dell'energia elettrica**, nonché primo operatore indipendente in Europa e sesto al mondo per chilometri di linee elettriche gestiti. Di conseguenza, l'attività svolta è indispensabile per l'intera collettività nazionale, anche se gli utenti finali del servizio elettrico non sono clienti diretti dell'azienda, ma delle società di distribuzione e vendita dell'energia elettrica. Trattandosi dunque di un servizio di interesse generale, la cultura lavorativa aziendale è ambiziosa e punta all'eccellenza.

**È quanto emerge dal contratto integrativo che spiega i meccanismi di funzionamento del premio di risultato**. In particolare, Terna cura la massima efficienza grazie ad una forte vocazione all'innovazione, ad una struttura operativa altamente specializzata presente su tutto il territorio e soprattutto, attraverso il perseguimento continuo della produttività. Per tale ragione, il premio di risultato è «finalizzato a favorire gli aumenti qualitativi e i miglioramenti qualitativi del servizio, nonché incrementi di redditività e produttività per l'azienda». Dall'analisi del testo emerge come la società punti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#).

alla creazione di un ampio consenso nella realizzazione di programmi e progetti di qualità attraverso il coinvolgimento dei lavoratori. Ecco allora come l'elargizione del premio di risultato, diventa uno strumento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di business.

Entrando nello specifico, il premio è «commisurato e correlato ai risultati conseguiti nella realizzazione, nonché nell'andamento generale dell'azienda, caratterizzandosi come elemento variabile della retribuzione». In particolare, per il triennio 2014/2016, **la struttura del premio di risultato si basa su due voci: la redditività aziendale e l'incentivazione della produttività e qualità.** Il primo indicatore è correlato all'andamento generale dell'azienda: il *quantum* ad esso collegato viene corrisposto a tutti gli impiegati ed operai cui si applica il Ccnl del settore elettrico. Il relativo calcolo si basa sull'utilizzo dell'indicatore E (Ebitda Group Terna): l'erogazione della quota avviene in funzione del raggiungimento di un valore "target", compreso entro un margine di oscillazione predeterminato di redditività aziendale. In caso di superamento di tale valore vi potranno essere maggiorazioni del premio di risultato, viceversa, l'erogazione avverrà in misura ridotta. La seconda voce invece riguarda la quota di premio collegata ad obiettivi misurabili, «correlati all'attività lavorativa dei dipendenti, idonei a realizzare reali incrementi di efficienza ed efficacia, sulla base di un indicatore globale di performance, la cui metodologia viene comunicata attraverso specifici incontri alle RSU». Anche tale quota di premio ha carattere di variabilità: il livello di produttività e qualità viene stimato in base ad un Indicatore Globale di Performance (Ip), costituito dalla somma di un certo numero di indicatori parziali che misurano il raggiungimento degli obiettivi prescelti dall'azienda, tra cui, a titolo di esempio gli investimenti incentivati, il risultato netto del Gruppo Terna e la qualità del servizio. Di conseguenza in caso di mancato raggiungimento dei risultati attesi non vi sarà alcuna corresponsione.

**Ulteriormente, sono previsti nel contratto aziendale, premi aggiuntivi** per gruppi di lavoratori o articolazioni organizzative che abbiano partecipato a progetti di particolare rilevanza. In più, per talune unità produttive, vige un sistema di incentivazione misto che prevede la ripartizione della quota di premio risultato in forma collettiva fino a un limite e in forma individuale per la parte eccedente. Da ultimo, sono possibili anche incentivi individuali finalizzati a valorizzare il contributo individuale nello svolgimento dei compiti particolarmente complessi.

**In definitiva, in Terna, il premio di risultato non è un semplice elemento retributivo variabile.** È piuttosto l'asse portante di una vera e propria strategia tesa a garantire l'efficienza e il miglioramento continuo delle performance. Lo si capisce analizzando la complessità dei meccanismi di funzionamento dell'erogazione, viste le molteplici voci, ma anche attraverso la differenziazione nella corresponsione del premio sulla base della complessità delle unità produttive e degli apporti individuali. Ogni singolo dipendente in Terna è concepito come un tassello fondamentale per il funzionamento del sistema elettrico italiano. Ecco il perché di una holding votata al perseguimento della produttività attraverso la pretesa di standard professionali eccellenti.

10.

## **GIOVANI E LAVORO**



## **Finalmente la parola agli stagisti. Risultati dal sondaggio della Commissione europea**

di Francesca Fazio

**Lo stage: esperienza quotidiana della maggior parte dei giovani, bersaglio del Legislatore e riempi-buchi mediatico, eppure ancora così sconosciuto nei suoi contenuti ed effetti reali.**

Per riempire il vuoto di informazione (prima di tutto statistica e di monitoraggio) sui tirocini e per procedere quindi in maniera maggiormente pragmatica alla ultimazione del “quadro di qualità per i tirocini a livello europeo”, la Commissione ha pubblicato un sondaggio su quasi 13 mila giovani europei provenienti da diversi contesti socio-economici al fine di conoscere meglio le loro esperienze di tirocinio ([Commissione europea, \*The experience of traineeships in the EU\*, Flash Eurobarometer n. 378, novembre 2013](#)). Il quadro che emerge sfata qualche luogo comune e mostra ancora una volta la peculiarità del caso italiano, con degenerazioni e abusi che non sempre si trovano negli altri Paesi (per un approfondimento: [Free e-Book ADAPT, \*La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio\*, ADAPT University Press, 2013](#)).

**È sempre vero che la maggior parte dei giovani effettua uno stage dietro l'altro, in una sequenza senza fine, e per lo più al di fuori del percorso di studi?**

In Italia, forse, è così. Ma non è sempre così in Europa, come bene indica il rapporto della Commissione. Infatti, sei giovani su dieci dichiarano di aver

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1](#), e in *Linkiesta*, 18 dicembre 2013, con il titolo *Cinque miti da sfatare su stage e tirocini*.

effettuato almeno due tirocini e una quota non trascurabile (un quinto) ne ha svolti oltre tre. La maggioranza (63%) afferma però di avere effettuato il tirocinio durante gli studi, mentre solo un terzo dopo.

### **Stage infiniti che durano mesi e mesi?**

Semmai il contrario. La maggior parte degli stage dura fino a tre mesi e solo il 15% supera i sei mesi di durata, mentre quasi un terzo dura meno di un mese.

### **Deregolamentazione e assenza di tutele?**

In parte. Manca infatti la presenza di un accordo o contratto scritto tra le parti in quasi il 40% dei casi e un terzo dei tirocinanti non riceve o non sa di ricevere una qualche forma di assicurazione.

### **Stagisti non pagati? Dunque sfruttamento o professionalizzazione?**

In parte, ma la retribuzione non è tutto. La maggior parte dei tirocinanti dichiara di non ricevere alcun compenso (59%), mentre il 40% è pagato, sebbene nella maggior parte dei casi non sufficientemente per coprire le spese. La grande maggioranza degli stagisti intervistati indica poi di aver svolto mansioni analoghe a quelle delle persone strutturate nell'azienda ospitante, compresi gli orari di lavoro.

Tuttavia, dipingere ciò come sfruttamento fine a sé stesso non sarebbe realistico, visto che la quasi totalità degli stagisti dichiara di avere avuto la disponibilità di un tutor o mentore (91%) e di avere tratto un ritorno dall'esperienza in termini di accresciuta professionalità (89%). Tre quarti di loro è fiducioso poi sul fatto che lo stage gli sarà d'aiuto per trovare un lavoro, anche se solo in meno di un terzo dei casi è avvenuta la conversione diretta da tirocinio a contratto.

### **Certificazione delle competenze?**

In parte. Pare tuttavia ancora troppo lacunoso il sistema di certificazione delle competenze apprese in stage. Oltre un terzo degli stagisti non riceve alcuna certificazione o lettera di referenza sulla esperienza effettuata.

**Dallo studio emerge, infine, il fallimento delle politiche per la mobilità giovanile all'interno del mercato del lavoro europeo**, se si tiene conto del fatto che meno di un tirocinante su dieci tra quelli intervistati ha svolto il suo *internship* in un altro Paese, e, nella maggior parte dei casi, ciò non a causa della mancanza di risorse finanziarie, ma perché non interessati. La mobilità non è intercorsa neanche parzialmente, ovvero come trasferta e per un periodo



limitato di tempo all'interno dello stage. **I pochi che hanno svolto un tirocinio all'estero, però, ne risultano molto soddisfatti e avranno probabilmente più chance nel mercato del lavoro**, avendo migliorato le proprie competenze linguistiche (in otto casi su dieci) e lo spirito di adattabilità (in sette casi su dieci sono disponibili a lavorare e vivere all'estero).

## **Natale a Londra: storie di giovani italiani**

di Salvatore Corradi

**Durante il mio soggiorno natalizio a Londra, tra le tante attività commerciali lungo le vie londinesi, non sono riuscito a non trovare un giovane italiano.** Diplomatici provenienti dalla provincia e laureati dalle grandi città, quasi a ricordare l'emigrazione degli anni Sessanta e Settanta.

Parlare con loro, per strada e in metro, non è stato per nulla difficile perché l'italiano anzi gli italiani sembrano essere diventati la maggioranza. Ognuno di loro ha una storia da raccontare, da voler raccontare perché nella capitale inglese molti di loro fanno lavori umili con retribuzioni che vanno da 4,5 a 7 *pound* per ora ed hanno contratti *unlimited* con un numero minimo garantito di ore lavoro che va da 1 (come accade per la ragazza della *reception* dell'hotel dove ho alloggiato) a 16 ore alla settimana. In pratica, una sorta di contratto a chiamata!

**Con gli occhi di un italiano questi giovani immigrati non sono altro che precari sfruttati ma, diversamente, le loro biografie rivelano il contrario: nessuno di loro tornerebbe in Italia, si sente un precario e schiavo del lavoro.** E ancora, tutti sono convinti di svolgere un lavoro umile e che probabilmente non farebbero in Italia perché in terra straniera, nonostante tutto, **si sentono rispettati, vivono decorosamente e sono convinti che potranno costruire il loro amato e meritato futuro.** In altri termini, dunque, questi giovani hanno finalmente trovato quell'ossigeno vitale che permette loro di dare senso ai propri sforzi personali e professionali: **l'opportunità e la prospettiva.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2.](#)

**Le storie di questi ragazzi fanno riflettere rispetto alla possibilità mai avanzata in Italia di un contratto davvero leggero ed agile.** È importante, infatti, che anche il nostro Paese inizi a ragionare su una forma di **semplificazione** e perché no, anche di **deregolamentazione**. Non si tratta di negare diritti ma semmai di garantire il diritto a quella opportunità e prospettiva che i nostri giovani stanno ricercando (e che a volte trovano) in terra straniera.

**E ancora, allo stato attuale pensare al contratto di lavoro, con tutte le sue norme e complessità, quale obiettivo ci rende ancora lontani dalle vere soluzioni.** In considerazione della lunga vita professionale che spetta ad un giovane lo si assume in 24/48 ore e non in 15 lunghi giorni. I primi tre anni, infatti, devono essere quelli più importanti e costruttivi verso lo sviluppo delle competenze tecnico professionali. Non servono tasse, aumento del costo del lavoro e bizantinismi normativi.

**Serve maggiore agevolazione, flessibilità e chiarezza relativamente alle forme contrattuali esistenti in Italia che siano in grado di inserire, veramente, i giovani nel mercato del lavoro.** Una soluzione, ogni giorno rimarcata e ricordata anche dai *media*, è l'apprendistato: eccellente strumento ma che dovrebbe essere senza barriere in entrata, con enti bilaterali che imperversano sugli apprendisti senza una vera funzione di garanzia reale; *in itinere* con percorsi di formazione di dubbia efficacia quando si sa che la formazione è migliore quando è impartita direttamente in azienda; in uscita, visti gli stretti vincoli per le imprese.

**Giovani, formazione, competenze e imprese.** Un quadro ben dipinto ma con forti sfumature normative che, ancora oggi, nessun pennello è in grado di aggiustare: **quando la *flexsecurity* di Pietro Ichino viene bollata come macelleria sociale e la Legge Biagi viene definita come la prima causa di non occupabilità e precarietà vuol dire che i colori della sconfitta sono chiari e nitidi e la mano dell'artista è ancora tremolante.**

## Tutti i Giovani sono una risorsa

di Immacolata Di Stani

La Giunta della Regione Puglia, con deliberazione del 3 dicembre 2013, n. 2328, ha approvato il Piano di azione 2014-2015 [Tutti i giovani sono una risorsa](#), contenenti gli indirizzi strategici e gli obiettivi di sviluppo di Bollenti Spiriti, il programma per le politiche giovanili della regione Puglia.

**Rafforzare, potenziare e innovare i contenuti del programma Bollenti Spiriti, queste sono le priorità dichiarate nel nuovo piano** che cerca di “incoraggiare” – e non “sistemare”– i giovani pugliesi a partecipare attivamente alla vita della comunità.

**Alla domanda *chi sono i giovani?* il nuovo piano risponde “una risorsa potenziale” in grado di contribuire allo sviluppo economico del paese**, ma solo previa valorizzazione piena dei loro contributi nei vari ambiti della vita sociale. I giovani, si evince dal piano, devono essere *parte attiva* del processo di innovazione e sviluppo del territorio, e non solo destinatari “passivi” di politiche pubbliche, il più delle volte fallimentari e deludenti rispetto ai loro propositi di combattere o arginare la disoccupazione giovanile.

**Ad oggi, infatti, urge, di fronte ad un tasso di disoccupazione giovanile che sfiora il 47%** (l’Italia è il Paese con il più alto numero di *neet* cioè giovani *not in employment, training or education*. Nel 2012 si contano circa 2 milioni e 250.000 *neet*, inferiore solo a Francia e Bulgaria), **individuare e sviluppare strategie occupazionali che non facciano solo da “cuscinetto”, ma che permettano ai giovani di guardare avanti con più fiducia** e con strumenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 15 gennaio 2014, n. 3.](#)

che garantiscano loro più occupabilità. Ebbene, partendo da questo presupposto, ma ribadendo che il piano in oggetto è solo finalizzato a “spronare i più giovani”, si può affermare che gli obiettivi proposti e le linee di intervento individuate per i loro sviluppi futuri, vanno nella giusta direzione.

**Concreta, infatti, è la decisione di predisporre ulteriori strategie di intervento per consentire ai giovani a rischio di “esclusione sociale”, di poter prender parte per la prima volta ad un’esperienza di educazione informale e non formale, di rafforzare le competenze sul campo, di elaborare progetti personali o professionali, o partecipare in modo dinamico nel territorio pugliese.**

**I cinque obiettivi strategici dichiarati nel piano mirano proprio: a far emergere le forze latenti dei giovani; a permettere ai giovani di sperimentare e imparare facendo; accompagnare progetti e iniziative verso l’autonomia; creare un sistema aperto di interventi per i giovani; ed infine rendere la Puglia una Regione accogliente per i “nuovi”.**

Le tre macroaree in cui insisteranno gli obiettivi suddetti **riguarderanno il riuso degli edifici pubblici da trasformare in spazi ricreativi per i giovani; un supporto alle idee giovanili, nonché e la creazione di un cantiere della legalità** attraverso una maggiore promozione della cultura della legalità e dell’antimafia. Il quadro è completato dall’individuazione di otto linee di intervento tese a specificare tutte le attività che la regione Puglia intende adottare per garantire il successo degli obiettivi dichiarati.

**La priorità è favorire il talento inespresso e garantire opportunità di apprendimento anche dopo un percorso di studio**, il piano prevede un’azione di finanziamento di progetti presentati da gruppi informali di giovani e selezionati secondo criteri di valutazione, quali il contenuto educativo delle attività, la fattibilità e l’impatto atteso sul territorio.

**Una seconda azione, invece, punta a mettere i giovani inoccupati a servizio del bene comune**, consentendo a quest’ultimi di svolgere attività di volontariato partecipando a progetti ad alto valore sociale proposti da organizzazioni pubbliche e private.

**Di spiccato rilievo e interesse all’interno del piano è, altresì, il proposito di creare Laboratori Urbani**, ovvero una rete regionale di spazi dedicati alle

giovani generazioni, in cui sarà loro consentito esprimere le capacità svolgendo attività prettamente culturali e sociali.

**Non solo, i laboratori urbani, in connessione con i centri per l'impiego costituiranno la base per la promozione di un'ulteriore azione consistente nell'attivazione di nuovi servizi per l'orientamento e il lavoro.** L'attivazione di servizi sperimentali per l'orientamento dei giovani, con particolare riferimento agli inoccupati che fuoriescono dai circuiti della scuola, università e formazione professionale, potrà contare non solo sulla collaborazione degli enti locali, ma soprattutto su di una **integrazione "intelligente" tra politiche regionali, nazionali ed europee** (*Youth Guarantee* promossa con Raccomandazione europea del 22 aprile del 2013), **in tema di occupazione giovanile.**

**Al pari delle politiche occupazionali, anche le idee e i progetti dei giovani saranno oggetto di un'opera di integrazione** che si realizzerà grazie ad un costante collegamento dei programmi e badi regionali pugliesi con degli altri promossi a livello nazionale o europeo, e che abbiano ottenuto buoni risultati.

Infine, è **prevista la realizzazione di una piattaforma aperta per imparare a fare impresa finalizzata allo scambio di conoscenza sui temi dell'imprenditorialità e dell'innovazione** nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020. Gli obiettivi e le linee di sviluppo del piano, fin qui illustrati, cercano di fronteggiare una situazione emergenziale di crisi, non solo mediante l'avvio di un processo di innovazione e di sviluppo di risorse e territorio, ma cercando, altresì, di allinearsi alle recenti iniziative sui giovani messe in campo dall'unione europea– *youth on the move*– finalizzate a creare occupabilità e garantire ai più giovani un'esperienza lavorativa o un posto di lavoro.

**Il tentativo di reinventare Bollenti Spiriti, avviato con l'approvazione del presente piano, è solo all'inizio**, ma se tutti gli attori coinvolti faranno la loro parte, rispondendo a quella logica di integrazione tra persone, organizzazioni e parti sociali promossa dallo stesso piano, il suo successo sarà garantito.

## Il caos degli incentivi per l'occupazione giovanile

di Francesca Fazio

**Al giro di boa verso la nuova programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, la mappatura *Incentivi per i giovani. Guida ragionata alle misure nazionali e regionali di sostegno alla occupazione giovanile*, curata dal gruppo di ricerca di Adapt, mostra una galassia confusa di misure messe in atto a livello nazionale e regionale per fronteggiare l'emergenza occupazionale. Il rischio, però, è che questo elenco non abbia l'incisività e l'impatto necessario.**

**La ricerca svela una certa frammentazione di misure e una sovrapposizione fra livelli (nazionale/regionale) e organizzazioni incaricate (ministeri, regioni, terzo settore, amministrazioni centrali e altri enti pubblici) che, in assenza di un coordinamento adeguato e di un sistema di monitoraggio efficiente, rischia di sostanzarsi in uno spreco di fondi pubblici.**

**A livello nazionale si ritrovano incentivi di tipo contributivo, economico, normativo e fiscale.** Lo sconto contributivo consiste in un'agevolazione pari a un terzo della retribuzione lorda mensile imponibile ai fini previdenziali per un periodo di 18 mesi (per un tetto massimo di 650 euro mensili) in caso di assunzione a tempo indeterminato di determinate categorie di giovani. Incentivi di tipo economico sono poi riconosciuti per incrementare l'occupazione femminile o a sostegno di esperienze di tirocinio. Un sostegno di tipo fiscale è previsto in caso di assunzione di giovani ricercatori. Infine, un mix tra incentivi normativi, contributivi e fiscali è contenuto nel contratto di apprendistato così come disciplinato dal Testo Unico del 2011.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6](#), e in *Linkiesta*, 6 febbraio 2014.

**Accanto alle iniziative legislative, vari bandi nazionali, prevalentemente attuati da ItaliaLavoro, tentano di tradurre in concreto le linee di azione a favore dell'occupazione giovanile.** A tal proposito spicca il forte sostegno per i progetti che riguardano il contratto di apprendistato e in modo particolare quello di alta formazione e ricerca. I benefici economici riconosciuti al datore di lavoro che assume attraverso tale tipologia contrattuale sono significativi. Si tratta di 6.000 euro in caso di un rapporto a tempo pieno e di 4.000 euro in caso di part-time. Le linee di azione sono poi attuate dalle Regioni attraverso specifici bandi prevalentemente a valere su fondi europei. A livello regionale, si sconta in alcuni casi una certa difficoltà di reperimento delle informazioni, per il labirinto costituito dalle diverse pagine web istituzionali. Se alcuni siti sono chiari e intuitivi, altri non permettono all'utente di avere un quadro certo e immediato degli incentivi disponibili e dei criteri di eleggibilità per ottenerli, limitando quindi, già in questa fase, la capacità di impatto della misura.

**Dal punto di vista degli obiettivi, le misure non sono sempre coerenti fra loro.** Si promuove l'accesso dei giovani al mercato del lavoro attraverso la massiccia incentivazione del tirocinio (anche di tipo curricolare), accanto a quella dell'apprendistato, salvo poi dover mettere in atto misure di incentivazione per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro "precari". La diffusione di tirocini finanziati a livello regionale è poi spesso attuata come mera misura assistenziale per l'inclusione nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati.

**Alcune misure regionali,** quali le "staffette" o i "ponti generazionali" di Campania, Emilia Romagna, Lombardia (basati sulla misura nazionale di Welfare-to-Work "Staffetta generazionale"), partono poi da un assunto concettuale che numerosi studi empirici hanno dimostrato essere errato, ovvero che per creare lavoro per i giovani si debba ridurre quello dei più anziani.

**Quello che viene fuori, inoltre, è che la gravità della crisi occupazionale giovanile abbia aumentato l'incentivazione dell'auto-imprenditorialità,** quale alternativa alla domanda di lavoro che langue, sostenuta a livello regionale da numerosi forme di incentivazione, dal microcredito ai contributi a fondo perduto. Ma, anche in questo caso, data l'elevata mortalità che caratterizza tipicamente le nuove imprese, in assenza di un monitoraggio di lungo periodo circa gli esiti di tali incentivazioni vi è il rischio di proseguire con misure dalla scarsa incisività.



**Risulta infine confuso il bacino di destinatari delle azioni di sostegno per i giovani.** Complice l'ingresso ritardato nel mercato del lavoro e la gravità della crisi economica, le misure di aiuto ai giovani si estendono ben oltre i 25 anni (standard internazionale), arrivando fino ai 35 anni o addirittura in alcuni casi si parla di "giovani con età non superiore ai 40 anni". Alla luce delle frammentarie e variegate iniziative nazionali e regionali, la Garanzia per i Giovani può essere una svolta. Non è non tanto perché arriveranno nuove risorse europee, quanto per la possibilità di ricondurre a un quadro unitario e di sistema le misure per l'occupazione giovanile.

## Se il lavoro manca giovani e flessibilità non c'entrano

di Andrea Gatti Casati e Giulia Tolve

**L'erede della famiglia Agnelli ha già chiesto scusa e corretto il tiro.** Dopo “solo” qualche giorno dal caso di Sondrio e il relativo polverone sollevato dopo l'incontro con gli studenti delle scuole superiori, scopriamo che le frasi di John Elkann erano – a suo dire – un semplice “incoraggiamento”. Il caso, però, è già scoppiato, e ha fatto rumore. Facile riprendere le recenti – e comunque discutibili – dichiarazioni del presidente Fiat sui giovani, per accostarle a polemiche passate che, sullo stesso argomento, hanno visto coinvolte personalità note come i vari Tommaso Padoa-Schioppa (bamboccioni!) Mario Monti (monotonia del posto fisso!), Elsa Fornero (choosy!), Michel Martone (sfigati!), Annamaria Cancellieri (mammoni!), Renato Brunetta (bamboccioni, a volte ritornano). Vero è che le parole di John Elkann, così come le hanno riportate alcuni giornali, sembrano inequivocabili. Secondo *RaiNews*, ad esempio: “Il lavoro c'è ma i giovani non sono così determinati a cercarlo”. Altri articoli scelgono toni più morbidi. Il *Corriere* virgoletta: “Nel mercato del lavoro esistono tante opportunità che i giovani non colgono appieno. Temo che ciò avvenga per mancanza di bisogno o per assenza di ambizione”.

**La domanda sorge spontanea: è davvero così?** Alla luce di dati che danno la disoccupazione giovanile italiana oltre il 40%, si può davvero pensare che “se uno vuole lavorare e si impegna, qualcosa trova?”. Difficile crederci. Tuttavia, domanda e offerta di lavoro non sempre vanno a braccetto e sempre più spesso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8](#), e in *Linkiesta*, 19 febbraio 2014.

sentiamo di aziende che vorrebbero assumere ma faticano a trovare il candidato ideale, la persona giusta per il posto giusto. Si aggiunga la crescita dei cosiddetti lavori dimenticati, quelle mansioni alle quali i ragazzi non sembrano più volere aspirare, come la carriera di pasticciere (secondo la [Nuvola del Lavoro](#) si conterebbero 600 posti di lavoro vacanti per mancanza di personale qualificato – studi Fipe). E così anche sarti, macellai, panettieri, gelatai ecc. per un totale di almeno 150mila di posti di lavoro vacanti (secondo Fondazione dei consulenti del lavoro).

**Resta il fatto che i ragazzi che cercano ma non trovano un lavoro sono troppi.** Escludendo chi studia e chi un lavoro ha smesso di cercarlo, sappiamo che i disoccupati tra i 15 e i 24 anni – chi non ha più un lavoro – e gli inoccupati – chi un lavoro non l’ha mai avuto – sono quasi quanti gli stessi giovani occupati, per un totale di 659mila ragazzi. Se prendiamo poi il dato dei disoccupati totali (non solo giovani) le cifre si gonfiano, e di molto, arrivando fino a 3 milioni e 254mila persone senza lavoro. Se ad essi si sommano anche i quasi 3 milioni di persone che il lavoro non lo cercano nemmeno, il risultato è più che allarmante (fonti Istat).

Alla luce di questi dati, non è possibile quindi giustificare le “sentenze” di chi individua nei giovani la causa del loro stesso male, semmai, queste considerazioni, ravvisano delle carenze strutturali di sistema.

**Ma non lasciano poi meno perplessi le dichiarazioni di chi cerca di spiegare queste carenze con gli stessi slogan di vent’anni fa.** Secondo l’onorevole Laura Boldrini, attuale presidente della Camera dei Deputati, il male, sarebbe da identificare nei contratti flessibili, colpevoli di avere portato a una vera e propria mercificazione del lavoro. Nel suo [discorso a Montecitorio](#) del 4 febbraio, dopo aver recepito il documento conclusivo dell’indagine conoscitiva della XI Commissione ‘Lavoro pubblico e privato’ sulle misure per fronteggiare l’emergenza occupazionale, la Boldrini sostiene: «In Italia, così come nel contesto più ampio dell’Unione Europea, il lavoro sembra essere passato gradualmente da diritto su cui fondare le costituzioni laburiste del dopoguerra, a semplice bene da scambiare o “somministrare” sul mercato. Le imprese non ne hanno beneficiato in termini di competitività. Le maggiori perplessità sulla reale ricerca di soluzioni strutturali vengono dalla sempre più frequente introduzione di contratti flessibili. Che tipo di occupazione hanno creato queste misure?».

**La Presidente Boldrini non è la prima, sicuramente, a identificare la flessibilità con la precarietà, l'insicurezza, la mancanza di tutele e di occupazione.** Senza andare troppo indietro nel tempo, basta pensare alla legge cosiddetta Fornero, il cui impianto, ha preso le mosse dalla convinzione che per creare un mercato del lavoro dinamico e inclusivo si dovesse esaltare il valore del contratto subordinato a tempo indeterminato come “forma comune” del rapporto di lavoro, mettendo vari paletti all'utilizzo delle forme contrattuali “atipiche”. Ma la Boldrini non si ferma qui sostenendo addirittura che la flessibilità abbia portato a un degrado del concetto stesso di lavoro che da “diritto” diventerebbe “merce di scambio”.

**Le forme contrattuali incriminate sono almeno tre: la parasubordinazione, l'esternalizzazione e la flessibilità vera e propria.** La loro introduzione viene ricollegata alla legge Biagi, ma esistevano nella realtà del mercato del lavoro già da molto tempo prima e servivano ad assolvere specifiche funzioni collegate a interessi qualificati delle imprese.

**Il fenomeno della parasubordinazione – introdotta nel nostro ordinamento da una legge del 1959 e poi consacrata dalla legge del 1973 sulla riforma del processo del lavoro – è stato dominato, per decenni, dalle collaborazioni coordinate e continuative, le famigerate “co.co.co”, che hanno visto una vera “esplosione” nella metà degli anni Novanta.** Con l'introduzione della legge Biagi nasce il contratto a progetto, forma contrattuale con cui si prevede la necessaria riconduzione della collaborazione ad un progetto, per arginare l'utilizzo dello strumento in elusione delle norme sul contratto subordinato. Lo scopo iniziale quindi non era introdurre una forma contrattuale con cui sfruttare i prestatori d'opera, ma riconoscere e disciplinare l'esistenza di rapporti di lavoro autonomo connotati da esigenze di tutela analoghe rispetto a quelle dei lavoratori subordinati. Con l'introduzione del contratto a progetto si è tentato, quindi, di normare l'esistente, prendendo atto, però, del fatto che lo strumento era effettivamente utile al mercato.

**Quando si parla di esternalizzazione, con riferimento al contratto di lavoro individuale, si intende soprattutto il fenomeno della somministrazione di lavoro,** mentre è chiaro che allargando lo spettro all'esame dei rapporti fra imprese, l'appalto è la figura contrattuale che realizza per natura le esigenze di outsourcing. Il contratto di somministrazione di lavoro fa il suo ingresso nell'ordinamento – nella forma del lavoro interinale – nel 1997. L'introduzione della tipologia contrattuale in questione è

spinta dal fatto che il nostro ordinamento, anche in questo caso, non era più al passo con i tempi ed era regolato da un legge del 1969 che vietava qualsiasi forma di interposizione di manodopera, e che non era più applicabile ad imprese in evoluzione i cui processi produttivi si smaterializzavano.

**Infine, i contratti flessibili, comprendono invece moltissime forme contrattuali tra cui il lavoro a termine, il part time e il lavoro intermittente.** Il lavoro a termine esiste da sempre, e il primo intervento che ha tentato di disciplinarne la natura, prevedendo la possibilità di stipulare il contratto a fronte di causali giustificative, è addirittura del 1962. Gli altri due strumenti citati sono sì disciplinati da leggi dei primi anni duemila, ma il loro utilizzo non risponde esclusivamente a esigenze dell'azienda, ma soprattutto a specifiche esigenze dei lavoratori: le donne, che spesso (ma non sempre) scelgono un contratto a orario ridotto per gestire più agevolmente la conciliazione tra vita privata e professionale o i giovani, che optano per prestazioni lavorative, anche di brevissima durata, da conciliare con lo studio.

**L'introduzione dei contratti "atipici" in linea di principio non sembra quindi legato alla mercificazione del lavoro.** Il lavoro diventa merce quando è sommerso, quando non ci sono garanzie, retributive e contributive, e mancano le tutele. Le leggi che negli anni si sono succedute nella disciplina delle forme contrattuali diverse da quella subordinata a tempo indeterminato hanno riconosciuto e normato fenomeni già presenti nella realtà e che si risolvevano in tentativi di elusione dei divieti esistenti e nel ricorso al lavoro nero. Le forme contrattuali "atipiche" non hanno poi nulla a che vedere con la disoccupazione. Prova di ciò è che ci troviamo di fronte tassi di disoccupazione giovanile in costante aumento a più di un anno dall'introduzione di una legge – la numero 92 del 2012 (la legge Fornero) – che sulla flessibilità in entrata ha attuato una vera e propria stretta.

**L'introduzione di una tipologia contrattuale non è, da sola, in grado di creare – né tantomeno di distruggere – opportunità occupazionali.** L'occupazione si crea attraverso l'azione condivisa di tutti gli operatori del mercato verso un cambio di paradigma culturale nell'approccio ai temi del lavoro, valorizzandone il riconoscimento della componente formativa e promuovendo la capacità di adattamento ai cambiamenti – tecnologici prima di tutto – dei processi di produzione. Le imprese devono essere messe in condizioni di operare in un mercato competitivo, al passo con l'evoluzione degli scenari internazionali, altrimenti sarà sempre tanto facile quanto inutile rivolgersi a qualcosa (flessibilità) o qualcuno (giovani) da incolpare.

## **Garanzia Giovani: speriamo che sia la (s)volta buona**

di Emmanuele Massagli e Giulia Rosolen

**“Se vogliamo che tutto rimanga com’è, occorre che tutto cambi”.** Questa sembra essere la linea seguita dal Jobs Act, in materia di Garanzia Giovani. Nessuna delle novità “semplificatrici” che in molti si aspettavano, hanno trovato posto nel Jobs Act. Il nuovo esecutivo si è, infatti, impegnato a dare seguito all’attuazione del Piano Nazionale definito sotto il Governo Letta, apportando solo quale “correzione a margine” per “garantire una più efficace attuazione del piano”.

**Prima di entrare nel dettaglio delle modifiche introdotte, facciamo un passo indietro, per capire il contesto in cui queste vanno ad inserirsi ed avere un quadro più nitido dello stato dell’arte.** Il 22 aprile scorso, il Consiglio dell’Unione Europea, ha adottato su proposta della Commissione, la [Raccomandazione istitutiva del Sistema di Garanzia per i Giovani](#), impegnando gli Stati Membri a garantire ai giovani di età inferiore ai 25 anni, un’opportunità di lavoro o formazione entro 4 mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione formale. Si tratta di una misura di politica attiva che mira, quindi, per sua natura, non a creare posti di lavoro, ma a favorire l’occupabilità delle persone, attraverso la predisposizione di un sistema di servizi personalizzati, volti a gestire in un’ottica di placement, il tema delle “transizioni”. L’obiettivo è “l’attivazione” dei giovani NEET, ossia di quel gruppo di ragazzi che non studiano e non lavorano. A questi ragazzi guarda, cercando di dare delle risposte concrete, il piano europeo quando, attraverso l’individuazione di precisi step operativi, chiede agli Stati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

Membri di agire in fretta, predisponendo dei piani nazionali dettagliati per l'attuazione della Garanzia. Con l'obiettivo di dare seguito agli impegni comunitari, il nostro Paese ha istituito un'apposita Struttura di Missione ([art. 5, D.L. 76/2013](#)) a cui ha affidato il compito di porre in essere gli adempimenti preliminari all'attuazione della Garanzia nei territori. Si è così definito di concerto con le Regioni e con le Parti sociali, il [Piano Nazionale di Attuazione](#), che lo scorso dicembre è stato presentato alla Commissione Europea e che attende ora di essere implementato nei territori sulla base delle linee guida in esso individuate. Successivamente, lo scorso 20 febbraio, il Governo ha raggiunto con le Regioni un accordo nell'ambito del quale sono state individuate le [Linee guida](#) per la definizione di una Piattaforma telematica nazionale per la gestione delle operazioni di registrazione dei ragazzi alla Garanzia.

**Cosa è cambiato, dunque, rispetto al disegno originario? Le novità ci paiono enucleabili in 4 punti.**

**1. Innanzitutto si è allargato il target: i giovani coinvolti paiono essere non più i soli under 25 ma gli under 29.** Si tratta di una previsione certo coerente rispetto al contesto italiano, nel quale rispetto al resto d'Europa, l'età media di conseguimento del titolo di laurea si aggira attorno ai 26 anni, ma che desta qualche perplessità. Invero anche il Governo precedente aveva previsto un possibile innalzamento della soglia a 29 anni dopo almeno sei mesi dall'avvio del Piano. La prudenza era giustificata dall'osservazione che l'ampiamiento della forbice dell'età accorcia la coperta delle risorse, che rimangono invariate, mettendo a rischio le possibilità di garantire servizi di qualità all'universalità della platea. Si pone poi un ulteriore problema. Attualmente le Province Autonome di Trento e Bolzano, così come le Province Venete di Treviso, Padova e Verona, sono escluse dal Piano, in quanto presentanti per il range di età 15-24 anni un tasso di disoccupazione inferiore alla soglia del 25% fissata per l'accesso alle risorse del fondo YEI, ma che ora, con l'estensione della platea dei beneficiari potrebbero tornare in corsa rivendicando il loro diritto di partecipazione al piano di suddivisione delle risorse.

**2. Attraverso l'eliminazione del requisito del domicilio quale condizione per usufruire delle azioni di politica attiva erogate dai servizi competenti e l'impegno a garantire la parità di trattamento alle persone in cerca di occupazione, indipendentemente dal luogo di residenza, si sono poste le basi per una gestione più equa ed efficiente delle pratiche intermedie, capace,**

almeno sulla carta, di premiare chi raggiunge davvero il risultato. Anche qui, le previsioni ci paiono ampiamente condivisibili in via di principio, ma dal punto di vista dell'operatività, ci sembra difficile ipotizzare che lo spostamento di fondi da una Regione ad un'altra avvenga senza alcuna difficoltà o appesantimento burocratico. È questo, non a caso, uno dei punti critici sollevati dalle Regioni al nuovo Ministro del lavoro nel corso del loro ultimo incontro, che non è servito per la stipula delle necessarie convenzioni per l'avvio del Piano.

**3. Un'altra “novità” riguarda il posticipo dell'apertura del Portale telematico nazionale al 1 maggio 2014.** Qui, a lasciare perplessi non è tanto la proroga del termine, che tutti ci immaginavamo, quanto piuttosto la conferma, senza variazioni, della “procedura”. Potremo scrivere pagine intere sulla complessità della Piattaforma, sulla ridondanza delle informazioni che vengono richieste e sulla macchinosità del meccanismo di registrazione (chi ci ha provato afferma che per portare a compimento l'iscrizione al portale ci vorrebbe un tempo compreso tra i 30 e i 45 minuti), ma l'aspetto che maggiormente ci lascia dubbiosi riguarda proprio la scelta di individuare nella registrazione al Portale il presupposto per l'accesso alla Garanzia. Una scelta che non ci pare funzionale rispetto ai destinatari e all'obiettivo della loro attivazione. È proprio l'approccio alla questione, più attento alle procedure che ai risultati, che ci pare discutibile. Se il fulcro del piano è davvero costituito da quel milione e mezzo (ovvero due milioni e trecento mila se consideriamo gli under 29) di ragazzi che non studiano e non lavorano, si sarebbe dovuto partire da loro, dalle loro caratteristiche per raggiungerli, intercettarli e rispondere poi in maniera efficiente ai loro bisogni. Se a loro si fosse guardato davvero, ci si sarebbe accorti che dietro alla loro inattività si nascondono spesso storie di disagio ed esclusione sociale foriere di uno scoraggiamento innanzi al quale una Garanzia così concepita davvero poco può. Secondo una recente indagine condotta su vasta scala a livello transnazionale da Eurofound il gruppo dei NEET è infatti composto da soggetti con caratteristiche diverse: tra questi vi sono i giovani disabili, i giovani con un background di immigrazione, i giovani con un basso livello di istruzione, i giovani i cui genitori sono stati o sono disoccupati o che a loro volta hanno un basso livello di istruzione. Va da sé che ognuno di essi presenta esigenze diverse, a cui non si può pensare di rispondere in modo indifferenziato, attraverso una generalizzata “presa in carico” a cui far corrispondere un pacchetto standard di servizi, per di più corrisposti conseguentemente ad un'astrusa procedura telematica di registrazione.



Anche in questo caso, infine, le Regioni sono il “convitato di pietra” degli slogan presentati ieri. Non è mistero, infatti, che i tecnici dei territori abbiano più di qualche dubbio sull’infrastruttura informatica, che non dialoga (per ora) con quelle regionali.

**4. Veniamo all’ultimo punto, che è anche forse quello più significativo.** Si prevede che le funzioni ad oggi svolte dalla Struttura di Missione “passino” alla costituenda Agenzia Nazionale Unica per la gestione delle politiche attive e passive ponendo così le premesse per la realizzazione di un più efficiente sistema di servizi per il lavoro basato su una più stretta sinergia tra operatori pubblici e privati. Nella nuova struttura dovrebbero essere coinvolte anche le Parti Sociali. Si tratta senz’altro di un passo in avanti voluto da tutte le forze politiche. Peccato che nel Piano presentato ieri non si entri nel merito individuando nel dettaglio la composizione dell’Agenzia e i tempi di attuazione.

**In particolare nell’attuazione della Garanzia Giovani, andavano maggiormente coinvolti gli uffici di placement di scuole e università,** oltreché tutte quelle realtà che seppure in forma deformalizzata, svolgono attività volte a facilitare l’incontro tra domanda e offerta, agendo da facilitatori delle transizioni. La sensazione è che si sia persa, di nuovo, un’occasione per cambiare rotta. Ci aspettavamo scelte più decise e innovative, per esempio un rilancio dell’apprendistato di I e III livello, non tanto in una prospettiva di semplificazione ma di investimento nella loro diffusione soprattutto in quei settori dove si svilupperanno i lavori e le competenze del futuro.

## **Garanzia giovani: impossibile partire senza coinvolgere le agenzie per il lavoro**

di Antonio Bonardo

**Chi l'avrebbe mai detto un anno fa, quando il Consiglio d'Europa approvò con 6 miliardi di euro il finanziamento della misura di politica attiva del lavoro "Garanzia Giovani" (finalizzata ad offrire un tirocinio, o un apprendistato o un inserimento lavorativo o la ripresa di un percorso formativo ai giovani europei sotto i 25 anni) che proprio la Regione del "bugia nen" sarebbe stata la prima in Italia a partire con l'attuazione del piano operativo nazionale?**

Infatti, **con un mese di anticipo rispetto al via ufficiale**, annunciato per il prossimo 1° maggio (e due mesi su quello reale, causa norme sulla "par condicio" per le Elezioni europee) **è stato presentato in questi giorni a Torino**, durante la manifestazione fieristica "Io lavoro", **il piano di attuazione operativo della Garanzia Giovani Piemonte**, finanziato con fondi propri, pari a 5 milioni e cinquecentomila euro residuati dalla programmazione del fondo sociale europeo 2007-2013.

**È da sottolineare il notevole passo in avanti attuato dall'Assessorato al lavoro piemontese in tema di organizzazione dei servizi al lavoro:** si è abbandonata (speriamo definitivamente!) la logica dei bandi, che imponeva la necessità di costruire ogni volta dei raggruppamenti tra operatori ed imperniati sulle attività da svolgere a rendicontazione, per approdare ad un virtuoso sistema competitivo pubblico – privato il cui *driver* è la concreta opportunità di inserimento lavorativo (il placement!) dei giovani, con pagamento in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15.](#)

modalità prevalentemente “a risultato” dei servizi di accompagnamento al lavoro svolti da operatori pubblici o privati accreditati all’albo regionale.

**Ad oggi ci consta che solo altre 4 Regioni stiano per adottare un modello simile:** oltre alla consolidata Lombardia, che già da anni ha intrapreso con successo la strada della valorizzazione degli operatori privati remunerandoli prevalentemente a risultato occupazionale raggiunto, abbiamo notizia che anche il Lazio, la Campania e l’Abruzzo stiano lavorando alacremente per la costruzione del sistema di accreditamento regionale degli operatori privati al fine del loro coinvolgimento operativo per l’attuazione della Garanzia Giovani.

**Come faranno le altre Regioni che hanno deciso di non avvalersi del contributo degli operatori privati a fare in modo che i giovani che si iscriveranno al programma vengano convocati in tempi ragionevoli da un operatore competente per l’attivazione del servizio previsto per loro?**

Infatti, come ha preconizzato Guy Rider, Direttore Generale dell’ILO, in un recente convegno a Bruxelles, la comunicazione pubblica di questa iniziativa innalzerà fortemente le speranze della popolazione giovanile e di chi vive con loro, **con il rischio che l’attivazione di una attesa senza poi corrisponderla nei fatti si traduca in un boomerang sociale dalle conseguenze imprevedibili.**

Inoltre, l’Italia, che più di altri ha spinto la Commissione europea per l’adozione di questa misura e che è il secondo in classifica tra i Paesi beneficiari dei fondi appositamente stanziati, si gioca la faccia davanti a tutti, anche in vista della Presidenza di turno dell’Unione, che partirà il 1° luglio prossimo e che proprio a Torino ospiterà l’11 luglio la conferenza europea sui giovani.

**Di fronte a queste sfide, le Agenzie per il lavoro sono pronte a dare al Paese il proprio contributo per accompagnare i giovani al lavoro,** laddove le Regioni vorranno avvalersene, dimostrando con i placement che la loro collaborazione è fondamentale quando si vogliono raggiungere risultati concreti!

## ***Garantía Juvenil:* anche in Spagna se ne parla ancora al futuro**

di Lavinia Serrani

**Non solo l'Italia, ma anche la Spagna, quando parla del programma *Garantía Juvenil*, lo fa utilizzando ancora verbi declinati al futuro.**

Risale, infatti, al febbraio 2013 l'approvazione dell'**iniziativa europea destinata a garantire che, per il periodo 2014-2020, tutti i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni ricevano la possibilità di accedere a una buona offerta di lavoro, a un nuovo percorso formativo o a un tirocinio entro 4 mesi dal termine degli studi o dall'inizio della disoccupazione.** Trattasi di un progetto che prende spunto dall'esperienza austriaca e finlandese, destinato, almeno nelle intenzioni, a dare avvio a un servizio pubblico in grado di offrire un'attenzione personalizzata al giovane disoccupato (può, infatti, trovarsi senza lavoro sia il giovane che non abbia terminato gli studi e privo di alcuna esperienza lavorativa, sia il giovane laureato in cerca, senza successo, di un lavoro).

**I 6 miliardi di euro destinati, in totale, dal Consiglio dell'Unione europea all'iniziativa, da più parti sono stati ritenuti insufficienti.** Svitati partiti politici si presentano, infatti, alle prossime elezioni europee con l'idea e la richiesta di aumentare i fondi destinati alla *Garantía Juvenil* dai 6 miliardi attuali a 21 miliardi, cifra che inizialmente era stata dichiarata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro come necessaria affinché un programma con simili caratteristiche possa funzionare.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19.](#)

**Eppure, la realtà ci sta mostrando che se pure venisse stanziata una cifra ancor superiore a 21 miliardi di euro, molti paesi europei, ingabbiati nella burocrazia o presi da problemi più gravi – anche se non si immagina quale maggiore emergenza possa esservi di quella che vede un giovane su due disoccupato – rimarrebbero allo stallo**, come sta avvenendo in Italia, in cui la campagna di comunicazione per la diffusione del piano non è ancora stata avviata e solo poche Regioni hanno firmato una Convenzione con il Ministero del lavoro (per un approfondimento sul punto si veda il [\*Giovani e lavoro: manca la “garanzia”. Il caso di “Garanzia Giovani” e il fallimento delle politiche attive del lavoro in Italia\*](#), Working Paper ADAPT, n. 155/2014).

**Così anche la Spagna, la quale, pur avendo presentato il proprio piano nazionale di implementazione nel dicembre 2013, non ha tuttavia ancora iniziato a spendere un solo euro** dei 1.887 milioni (cui il Governo spagnolo ha ora aggiunto altri 800 milioni) assegnati, solo per il 2014-2015, ai paesi il cui tasso di disoccupazione giovanile risultasse superiore al 25%. Che la Spagna rientrasse tra questi era fuor di dubbio, presentando questo paese, infatti, uno fra i più alti e allarmanti tassi di disoccupazione giovanile mai registrati in Europa (tasso giunto addirittura al 55% secondo le stime della *Encuesta de Población Activa* relative al primo trimestre del 2014), secondo soltanto ai livelli della Grecia (59%).

**Vero è, tuttavia, che stando al *Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en España*, il primo semestre del 2014 è destinato alla definizione di un Programma Operativo, da concertarsi in particolar modo con le Comunità Autonome.** L’organizzazione territoriale dello Stato spagnolo, infatti, caratterizzata da un alto grado di decentralizzazione delle politiche di educazione, formazione e lavoro, fa sì che la *Garantía Juvenil* si sviluppi principalmente a livello regionale e locale, salvo un coordinamento a livello nazionale facente capo al Ministero del lavoro spagnolo, volto a garantirne l’implementazione su tutto il territorio.

**Come ha dichiarato il Ministro del lavoro Fátima Báñez** in occasione della Conferenza svoltasi lo scorso 8 aprile a Bruxelles, organizzata dalla Commissione Europea allo scopo di valutare lo stato di avanzamento dei lavori della *Garantía Juvenil* nei vari paesi, **in Spagna si sta in questa fase lavorando attivamente con le Comunità Autonome, con gli altri Ministeri, con le parti sociali e con le associazioni dei giovani coinvolte.** In particolare, si sta procedendo alla definizione del procedimento di accesso dei giovani al

modello, al delineamento del sistema di informazione e gestione, alla messa in atto di un registro telematico, all'implementazione del catalogo delle misure ecc.

**Solo a partire dal secondo semestre del 2014, quando cioè dovrebbe essersi conclusa la fase dedicata all'implementazione degli strumenti e dei sistemi necessari, avrà inizio la materializzazione concreta e lo sviluppo progressivo delle misure sui giovani che ne facciano richiesta.** In questa fase assumerà particolare rilievo l'aspetto della comunicazione e diffusione del sistema di *Garantía Juvenil*, prestando attenzione, in via prioritaria, ai giovani che si trovino in situazioni di particolari difficoltà o che appartengano a gruppi svantaggiati.

Sebbene, dunque, in Spagna, sulla carta, manchino ancora un paio di mesi per poter puntare il dito contro le istituzioni – come sta avvenendo, invece, in Italia a fronte di promesse sempre reiterate e mai mantenute – **di fatto, si fa ancora attendere, in materia di *Garantía Juvenil*, una frase che sia declinata al presente, e che faccia presumere che la strada intrapresa per far fronte alla tragica situazione della disoccupazione giovanile spagnola, sia veramente quella giusta.**

## **Garanzia Giovani: la Sicilia in alto mare (intervista a Angelo Vitale)**

di Giulia Rosolen

**Gli ultimi dati diffusi dall'Istat sulla Sicilia fotografano una situazione di allarme: disoccupazione giovanile al 53,8%, inattività al 77% . Secondo le stime del Ministero, il tasso di NEET sfiorerebbe il 34%. Ci racconta, vista da chi quella realtà la vive ogni giorno come operatore del territorio, qual è la situazione dei giovani siciliani e quella delle aziende del territorio?**

Questi numeri, sicuramente di allarme, si collocano in uno ad altri dati: nell'Isola il PIL in sei anni è diminuito di ben 14 punti percentuali con un tasso di crescita delle aziende che vede un dato negativo delle imprese artigianali. In Sicilia solo nel 2013 sono andati persi ben 67.000 posti di lavoro, e son tanti. Un dato positivo proviene invece dall'aumento dell'export che però non basta da solo a sostituire la perdita del PIL. I dati sulla disoccupazione giovanile non sono esclusivamente determinati dalla crisi ma nascono anche da un mutamento culturale che ha allontanato i giovani siciliani, e non solo, dall'agricoltura, dalle arti e dai mestieri. In Sicilia il sistema formativo, in attesa di una ancor oggi non chiara riforma ed in attesa delle decisioni in materia a livello nazionale, ha ridotto notevolmente la propria offerta per via di una notevole contrazione di finanziamenti, dall'obbligo formativo alla formazione continua, anche in quanto coinvolto da indagini giudiziarie, anche da parte della magistratura contabile. La Regione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19](#).

Angelo Vitale è consulente del lavoro iscritto all'Ordine di Caltanissetta dal 1979. È revisore contabile dal 1978 e direttore del Centro Servizi Enaip di Caltanissetta. È autore di alcune pubblicazioni e di approfondimenti su tematiche di pratica professionale.

oramai da tre anni, non è dotata di un Piano Regionale dell'Offerta Formativa puntando su Avvisi Pubblici. Sul versante aziende, diverse significative realtà nel territorio hanno spontaneamente chiuso o sono stati costretti a procedure concorsuali. Non mancano nell'Isola, in particolare Catania, casi significativi quali la Micron, leader mondiale nella produzione di memorie, che solo circa un mese fa ha visto concludere al Ministero del Lavoro una procedura di mobilità. O casi, come l'Averna – proprio di Caltanissetta –, leader degli amari, che ha ceduto l'azienda poco prima di Pasqua al Gruppo Campari. Non assolutamente secondaria la circostanza che il sistema economico si fonda parecchio sulle commesse con il pubblico, il quale per liquidare ha necessità del Durc. Un recente intervento della CNA isolana evidenzia come la crisi ha attivato un circolo vizioso che conduce ben l'80% delle ditte a non essere in regola con i contributi. Ciò provoca perdita di agevolazioni, anche contributive, e di credito. La perdita delle agevolazioni contributive tramite il c.d. Durc interno influenza negativamente, in uno all'accentuato stato di crisi in Sicilia – e lo testimoniano i numeri prima individuati – l'inserimento di nuove unità lavorative.

**Lei che è un operatore del settore, ci può raccontare il suo punto di vista su come le aziende siciliane si approcciano all'inserimento dei giovani: con quali contratti, con quali prospettive ma soprattutto con quali difficoltà?**

Le difficoltà sono quelle di tutte le imprese d'Italia aggravate da un divario strutturale. Determinate da disposizioni incerte e farraginose, da lungaggini burocratiche e un sistema bancario che non supporta. Le imprese, per quanto assumono, preferiscono i giovani individuandoli tra coloro che mostrano versatilità in mansioni diverse ma spesso lamentano difficoltà legate all'inserimento.

A tal fine ricercano forme contrattuali che possono condurre ad un costo del lavoro approcciabile. Nel nostro territorio, poi, proprio per l'alto tasso di disoccupazione, ricercano giovani con almeno due anni di disoccupazione, così da invocare le agevolazioni contributive. Negli ultimi anni, nel primo inserimento, sono stati attivati anche tirocini. Meno hanno voluto far ricorso all'apprendistato preoccupati degli oneri e, soprattutto, delle sanzioni cui possono incorrere. Riguardo alle prospettive devo dire che si approcciano a un nuovo rapporto tendendo al durevole. Certo, proprio per quel divario anche in termini di distanze e quindi maggiori costi, tendono molto ad osservare costantemente il costo del lavoro. Almeno questa è la mia esperienza.



**La Regione Sicilia sul piano Garanzia Giovani ci sembra ferma. È davvero così? Nei giornali si legge che un primo incontro per discutere il piano dovrebbe avvenire il 9 maggio. Su cosa si punterà maggiormente e quali sono a suo avviso le azioni più utili?**

Per la verità, per quanto conosco, un primo incontro è avvenuto il 9 aprile durante il quale è stato consegnato al partenariato sociale una bozza del Piano esecutivo. Il 9 maggio si dovrebbe discutere del piano per poi transitare, dopo l'approvazione della Giunta regionale, al Ministero per quanto di competenza e la successiva sottoscrizione della Convenzione. Un piano nel quale non si è voluto entrare nel merito, almeno sino all'ultimo incontro della Regione con le OO.SS. CGIL, CISL e UIL del 30 aprile. Ci vuole ancora tempo, quindi. Nel contempo è partito il portale il quale, nei primi giorni, ha già raccolto 7.500 immissioni di utenze. Di queste, quanti sono provenienti dai giovani siciliani? A costoro, oggi, non sappiamo cosa si offre.

La Regione ha pubblicato una prima direttiva il 6 maggio individuando misure con caratteristiche generali e trasversali con l'individuazione delle azioni già specificate nel piano nazionale. Anche in Sicilia si punterà, principalmente, su accoglienza, presa in carico e orientamento, formazione mirata all'inserimento, tirocinio extra-curricolare e sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Di minore rilievo finanziario il progetto prevedrebbe l'erogazione del bonus occupazionale, modulato in relazione alle modalità di assunzione, aiuti all'apprendistato.

A Garanzia Giovani dovrebbe poi aggiungersi il cosiddetto Piano giovani dei fondi del Piano di azione e coesione volti ad inserire giovani under 35 negli studi professionali mediante tirocini sul quale l'Assessorato ha avviato una serie di incontri con gli ordini professionali i cui bandi dovrebbero partire tra fine maggio e i primi di giugno, cui aggiungere incentivi per l'apprendistato e lo start up impresa-giovani. Nel contempo è stato emesso un bando per la formazione di una short list di esperti in comunicazione.

**L'ultimo rapporto ISFOL sulla situazione dei CPI in Sicilia delinea di fatto un impianto incapace di reggere da solo l'avvio della Garanzia Giovani. Come lavorano i CPI nel territorio? saranno in grado da soli di avviare in modo efficace la GG?**

Secondo dati della CGIL su 8.713 operatori dei CPI presenti in tutta Italia ben 1.582 sono in Sicilia e di essi solo il 49,4% sono utilizzati nel front office. Da qui allora la scelta di potenziare gli operatori dei CPI mancanti di idonee professionalità con gli operatori, opportunamente qualificati o riqualificati, degli sportelli di servizi formativi, i cosiddetti "sportelli multifunzionali", al

fine di erogare azioni di orientamento, bilancio delle competenze, accompagnamento. Però per quanto poi mi è dato sapere gli operatori dei CPI non sono stati formati sul piano Garanzia Giovani.

**Uno dei pilastri della raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani prevede il rafforzamento della cooperazione pubblico e privato nella gestione delle politiche attive *young oriented*. Gli ultimi dati del Ministero segnalano che non è ancora operativo un sistema di accreditamento. Ci può raccontare come stanno le cose?**

Si in effetti manca un sistema di accreditamento dei servizi dell'impiego. La Regione circa un anno aveva predisposto una bozza di accreditamento con l'obiettivo di rafforzare il sistema regionale dei servizi per il lavoro formalizzando il sistema di relazione pubblico-privato. Aveva anche predisposto una *governance* progettando un sistema di cooperazione con l'ampliamento dei punti di offerta dei servizi. La bozza, tale è rimasta, è stata superata, nelle more della riforma dei servizi per l'impiego a livello nazionale, dalla scelta di affidare *in house* quelle attività che sino a settembre 2013 erano svolte dai cosiddetti "sportelli multifunzionali", già parte di una rete coordinata e gestita dalla stessa Regione.

**Quale dovrebbe essere secondo lei la ricetta per un'efficace implementazione della Garanzia Giovani nella sua Regione?**

Intanto veicolare un messaggio di speranza per evitare lo spopolamento, soprattutto dei giovani sui quali vanno costruite tutte le azioni. Come si diceva prima in poco tempo la Regione avrà disponibili insieme alla Garanzia Giovani un'altra opportunità, il "Piano giovani" e quindi una progettualità comune, non disgiunta da un'offerta formativa seria, potrà assicurare significativi interventi a favore dei giovani con l'accompagnamento dei medesimi nel reale mondo del lavoro si da consentire loro una scelta consapevole. Per "crearsi o creare un posto di lavoro". Coniugando i due pacchetti con una riqualificazione del sistema formativo isolano ritornando all'adozione del Piano Regionale dell'Offerta Formativa quale strumento, flessibile e il meno formale possibile, per leggere il territorio, non solo isolano, e individuare, in modo non rigido, le esigenze formative del territorio che devono essere si legate alle imprese ma anche alle scelte di politica economia regionale. Un esempio: nell'Isola non si riesce a sfruttare appieno la prima potenziale attività, il turismo, malgrado la Sicilia sia la prima delle regioni meridionali e la settima in Italia per presenze turistiche straniere e con un forte potenziale impatto anche sul suo indotto. A seguire l'agricoltura: chi ha

ripuntato su di essa oggi, dal nostro territorio, fornisce grosse catene di supermercati nazionali.

<b>Garanzia giovani: i numeri dell'emergenza siciliana (<a href="http://www.regione.sicilia.it/lavoro/">www.regione.sicilia.it/lavoro/</a>)</b>	
<b>Tasso di disoccupazione (Istat, T4, 2013)</b>	15-24 53,8%
	15-29 46%
<b>Tasso di inattività (Istat, T4, 2013)</b>	15-24 77%
	15-29 66,9%
<b>Neet (Elab. IRES su dati Istat, T1, 2012)</b>	15-29 34%
<b>Stato di attuazione regionale della Garanzia Giovani</b>	La Convenzione con il Ministero non è ancora firmata e il piano di attuazione ufficiale non è disponibile. Secondo le dichiarazioni del dirigente dell'assessorato regionale al lavoro Corsello, la misura "la procedura verrà gestita dai centri per l'impiego. Nei prossimi giorni la Regione definirà il Piano Regionale di attuazione e gli aspetti tecnici. La Regione prevede di avvalersi degli Sportelli Funzionali e la prosecuzione dell'impiego dei lavoratori attualmente in forza al progetto Spartacus. Saranno previste solo misure attive, cioè tirocini in azienda e contratti di apprendistato che verranno attivati tramite bandi destinati ad individuare le disponibilità delle aziende ad impiegare giovani sfruttando finanziamenti pubblici. Un'altra fetta di finanziamenti sarà destinata a borse di auto impiego e servizio civile".
<b>Risorse europee destinate alla Regione Sicilia per l'implementazione della Garanzia Giovani (Ministero del Lavoro)</b>	178,8 milioni di euro
<b>Bacino potenziale stimato garanzia giovanili (Dichiarazioni non ufficiali assessorato)</b>	270.000 giovani

<b>Numero di iscrizioni al portale nazionale in 24 ore dall'attivazione</b>	446			
<b>Servizi per il lavoro: lo stato dell'arte (Ministero del lavoro, Indagine sui servizi per l'impiego 2013)</b>	Stato della normativa regionale sull'accREDITAMENTO	In via di definizione		
	Numero CPI presenti in Regione	57		
	Numero medio di operatori per CPI	24,3		
	Numero medio di NEET per operatore dei CPI	N. medio di NEET tra i 15 ed i 24 anni per operatore di CPI	121	
		N. medio di NEET tra i 15 ed i 29 anni per operatore	223	
	Numero medio di NEET per CPI	N. medio di NEET tra i 15 ed i 24 anni (RCFL -ISTAT) PER CPI	2954	
N. medio di NEET tra i 15 ed i 29 anni (RCFL -ISTAT) per CPI		5415		

Tabella a cura di Carmen di Stani

## **Youth Guarantee: un'opportunità anche per i manager**

di Paolo Cucinotta e Valentina Picarelli

La [Raccomandazione](#) del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una “Garanzia per i Giovani” (*Youth Guarantee*) invita tutti gli Stati membri ad assicurare ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato, tirocinio o altro percorso di formazione, entro 4 mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione.

**Obiettivo cogente della *Youth Guarantee* è quello di offrire una risposta ai giovani** che ogni anno si affacciano al mondo del lavoro dopo la conclusione degli studi. Considerato lo specifico contesto italiano, tale iniziativa non poteva mancare di rivolgersi anche ai c.d.*NEET*, giovani disoccupati e scoraggiati, in quanto non impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo, che hanno necessità di ricevere un'adeguata attenzione da parte delle strutture preposte alle politiche attive del lavoro.

**Come noto, nel nostro Paese, i giovani sono la fascia di età maggiormente colpita dalla crisi occupazionale:** dai dati Istat 2014 risulta che a febbraio scorso i disoccupati tra i 15-24 anni erano all'incirca 678 mila, per un tasso di disoccupazione, inteso come quota dei disoccupati sul totale di quelli occupati o in cerca di lavoro, pari al 42,3%.

**Tra dicembre del 2006 e dicembre 2013 il tasso di disoccupazione giovanile** è passato dal 20,2% al 41,6%, mentre è rimasto costante il folto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19.](#)

numero dei *NEET*, stimabili in circa 1,41 milioni di unità al terzo trimestre del 2013, il 23,3% della popolazione di questa fascia di età.

Non potendo di certo restare indifferenti rispetto a questi drammatici dati, la [Struttura](#) di Missione istituita presso il Ministero del lavoro ha predisposto il [“Piano italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani”](#) che, come annunciato dal Ministro Poletti, dovrebbe essere pienamente operativo a partire dal mese di maggio e promuovere una serie di misure, a livello nazionale e territoriale, volte a facilitare la presa in carico dei giovani con meno di 25 anni, nonché dei giovani laureati con meno di 30 anni, con l’obiettivo di offrire loro opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro.

**A sostegno del [Piano italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani](#)**, l’Europa ha messo a disposizione del nostro Paese circa 1,5 miliardi di euro.

**In questo quadro, per favorire l’inserimento professionale e le prospettive di un lavoro stabile** per i giovani, l’azione di Governo deve creare le condizioni per sviluppare concrete opportunità occupazionali attraverso una maggiore diffusione della cultura d’impresa, ovvero con strumenti utili a stimolare la creazione di nuove iniziative imprenditoriali.

**A tale proposito, in questi anni di crisi in cui si è verificata una rilevante fuoriuscita dal mondo del lavoro di risorse manageriali**, causando una enorme dispersione di elevate competenze professionali, sarebbe estremamente utile mettere a disposizione del Piano per l’occupabilità giovanile le risorse manageriali ad oggi inutilizzate o neo-pensionate attraverso progetti sperimentali promossi con il sostegno delle Organizzazioni di rappresentanza del management.

Con questo fine, in concomitanza con l’avvio di un Progetto Straordinario, denominato “Garanzia Giovani Piemonte”, promosso dalla Regione Piemonte, che fa da apripista per il Piano Nazionale della “Garanzia per i Giovani”, Federmanager, Manageritalia e Agenzia Piemonte Lavoro, nei giorni scorsi, hanno sottoscritto un apposito Protocollo d’Intesa in cui viene delineata una vera e propria operazione sperimentale di welfare che coinvolge giovani da inserire nel mondo del lavoro e manager involontariamente disoccupati o neo-pensionati.

**Questi ultimi, in particolare, mettendo a disposizione un patrimonio eterogeneo di conoscenze** settoriali e competenze specifiche, saranno i destinatari di una serie di possibili interventi, da attuare congiuntamente tra le Parti, che possono concernere:

- la creazione ed il consolidamento di start-up innovative da parte dei giovani, con il supporto di manager disponibili a svolgere attività di *mentoring* per assistere i giovani “start-upper” su tutti gli aspetti amministrativi, organizzativi e gestionali relativi allo sviluppo dell’azienda;
- la nascita di iniziative imprenditoriali in compartecipazione da parte di giovani neo-laureati o laureandi e di manager involontariamente disoccupati;
- iniziative funzionali all’inserimento di giovani qualificati, attraverso il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, sostenuto dall’affiancamento di manager – tutor che mettono a disposizione la propria esperienza sugli aspetti di acquisizione delle competenze necessarie;
- attività di supporto ai servizi per il lavoro attraverso la messa a disposizione di competenze manageriali per servizi di informazione qualificata e di accompagnamento al lavoro (es. preparazione/simulazione di colloqui di lavoro).

**In particolare, il primo tipo di intervento sperimentale, funzionale alla creazione di *start-up* innovative**, potrebbe prevedere il coinvolgimento di “incubatori aziendali”, quali “luoghi” di attrazione delle iniziative imprenditoriali e di condivisione di servizi e attività formative, generando percorsi formativi specifici in grado di integrare le competenze manageriali con le peculiarità di un processo di *start-up*, tramite l’ausilio di partner accreditati (Università, Scuole di specializzazione, ecc...).

**Su queste basi, Federmanager e Manageritalia** hanno offerto la propria collaborazione al Ministero del Lavoro nell’attuazione del “[Piano italiano della Garanzia per i Giovani](#)“, rendendosi disponibili ad elaborare modelli sperimentali tesi a favorire l’occupazione giovanile e la crescita professionale di risorse ad elevato potenziale, nell’interesse dell’intero sistema produttivo italiano.

**Risultato finale dei possibili percorsi prospettati** dovrebbe essere un modello innovativo ed integrato di politiche strutturali per il lavoro, da un lato possibile volano per l’occupazione dei giovani, dall’altro consistente bagaglio di nuove opportunità per i manager, specie se disoccupati *over 50*, che

difficilmente riuscirebbero a trovare una nuova occupazione senza un sostegno che ne agevoli il reinserimento lavorativo, nella stessa direzione dell'intervento preannunciato, in tal senso, dal Ministro del lavoro.



## **Cosa una alluvione insegna sul lavoro (dei giovani, ai giovani, ma non solo...)**

di Flavia Pasquini

**“Male respondent coacta ingenia; reluctant natura, irritus labor est”  
(Seneca).**

O, guardando l'altro lato della medaglia, è proprio vero che, quando lo si fa con motivazione e partecipazione, ogni lavoro riesce, e le difficoltà, che ad un occhio esterno apparirebbero oggettivamente insuperabili, non si vedono nemmeno.

Dopo un primo momento di incredulità e di scoramento, **è questo quello che è successo a Senigallia**, cittadina di poco meno 45.000 abitanti della provincia di Ancona che il 3 maggio scorso è stata colpita dalla **fuoriuscita dagli argini del fiume Misa**, riversatosi violentemente su alcune **zone residenziali** della città per allagare poi anche moltissime **attività turistiche e produttive**.

**A Senigallia, in pochissime ore, sono stati effettuati dai vigili del fuoco (arrivati anche da territori limitrofi) centinaia di interventi di emergenza per allagamenti, frane e smottamenti**, evacuazioni di edifici pubblici e privati attraverso il recupero di persone rimaste bloccate sui tetti delle abitazioni e operazioni di soccorso ad automobilisti all'interno di vetture quasi completamente sommerse. Tutto questo, insieme al lavoro di chi (Prefettura, Protezione Civile, Polizia di Stato, Polizia Stradale, Carabinieri, Guardia di Finanza con il relativo reparto sommozzatori, Corpo Forestale dello Stato, Polizia Municipale, Capitaneria di Porto, Asur, Caritas, Croce Rossa, Regione e Provincia, oltre a diversi Comuni limitrofi e non), per le rispettive

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 29 maggio 2014, n. 15.](#)

competenze e per quanto possibile, ha assistito la cittadinanza, ha provato la professionalità – quando non addirittura l’abnegazione – di figure il cui operato viene spesso sottovalutato, in una diffusa e qualunquistica tendenza a sminuire l’impiego pubblico.

**Ma l’alluvione è riuscita a sfatare anche un altro luogo comune, quello della “disorganizzazione” del sistema del volontariato**, visto che le associazioni presenti sul territorio si sono immediatamente attivate, coordinando perfettamente, da un lato, il lavoro di centinaia di volontari che ogni giorno si sono messi a disposizione, e, dall’altro lato, raccogliendo e distribuendo in maniera capillare ogni tipo di aiuto potesse essere necessario per chi aveva letteralmente perso ogni cosa.

**Senigallia è riuscita così bene ad “autogestirsi”, nell’emergenza**, che difficilmente potrà sorgere il sospetto che le donazioni (anche di tipo economico, al di là dei beni di prima necessità) raccolte dalle diverse associazioni non riescano poi a raggiungere direttamente chi ha avuto i maggiori danni: questo grazie a quel controllo sociale che effettivamente, in comunità relativamente ristrette come questa, si è rivelato ancora possibile.

**Per tornare al tema del lavoro, quello che però ha colpito moltissimo la cittadinanza**, oltre all’encomiabile contributo di chi professionalmente è chiamato a operare in circostanze come queste, **è il lavoro prestato, con un sorriso, una generosità ed una energia che è difficile descrivere, da tutti i giovani** che, con le scuole inagibili, si sono riversati nelle zone alluvionate della città offrendo il proprio aiuto a chi non possedeva più nulla che non fosse stato ricoperto dall’acqua e dal fango.

**Nessuno di questi ragazzi si è tirato indietro di fronte ad alcuna attività che fosse richiesta come necessaria**, per quanto potesse essere faticosa o “di bassa manovalanza”: anzi, a detta di tanti che hanno ricevuto questo “provvidenziale” aiuto, molti addirittura si sono lamentati che fossero loro risparmiati dagli adulti i lavori più pesanti. E pensare che i ragazzi di questa generazione sono stati definiti “choosy”...

È vero che le emergenze sono in grado di scatenare reazioni eccezionali e di motivare anche i più riluttanti, e che probabilmente la spinta propulsiva che l’alluvione ha rappresentato è destinata ad affievolirsi naturalmente con il tempo.

È anche vero, però, che l'alluvione ha insegnato a questi giovani tantissime cose su cosa è il lavoro, e, soprattutto, su quanta soddisfazione se ne può trarre, e questo è un valore che senza dubbio resterà loro impresso.

Pur essendo Senigallia una cittadina ad impianto fortemente turistico e con una delle scuole alberghiere più rinomate in Italia, per cui molti ragazzi lavorano, nel periodo estivo, presso le varie strutture ricettive, la maggior parte di loro ha potuto provare per la prima volta solo in questa occasione cosa vuol dire portare a termine un lavoro fino in fondo (svuotare un garage dal fango e renderlo di nuovo utilizzabile è un bell'esempio di cosa intendono i giuslavoristi per "risultato"), essere puntuali rispetto agli impegni presi, collaborare con persone che non si erano scelte e di cui è necessario rispettare personalità ed esigenze, ma anche, più semplicemente, arrivare la sera a casa "stanchi", come spesso accade ai loro genitori.

È difficile pensare che questi insegnamenti possano andare persi. L'impressione è che invece rimarranno in questi ragazzi, i quali si approprieranno al lavoro in un modo molto diverso da chi "non ha mai preso una zappa in mano".

Questo fa riflettere sulle molte polemiche che si sono sviluppate in questi anni sul lavoro dei giovani in generale e sull'**apprendistato** in particolare, soprattutto quello che in altri Paesi viene svolto regolarmente nell'ambito del percorso scolastico superiore, ma di cui in Italia molti non colgono l'eccezionale potenzialità educativa e formativa, fino a considerarlo quasi una forma di sfruttamento.

**Ecco, se è vero che si deve trarre da ogni esperienza, per negativa che sia, un insegnamento, si può dire che Senigallia (e non solo i suoi giovani, a questo punto) ha imparato a ridare valore al lavoro**, e anzi, ad ogni lavoro, anche quello generalmente considerato più umile: quello di chi pulisce, ricostruisce, "aggiusta". Verrebbe da dire, **il lavoro dell'artigiano** (per inciso: moltissimi artigiani locali hanno fornito gratuitamente assistenza e consigli, anche diffondendoli tramite i principali social network, su come recuperare mobili, motori, elettrodomestici, ecc.).

**È per questo che ADAPT, per i valori che difende e per i temi che da sempre indaga, vuole con questo [Bollettino Speciale](#) testimoniare cosa è successo a Senigallia**, come esempio davvero virtuoso di una città che si è

attivata, pur con tutte le difficoltà che ora si fanno ancor più tangibili perché non più velate dall'emergenza, e si è attivata davvero a partire dai giovani.

**Un ultimo esempio è esplicativo di quanto l'alluvione sia stata anche l'occasione, per alcuni di loro, di mettere a frutto le proprie competenze e di vederle riconosciute:** ad un'ora di distanza dalla alluvione, un gruppo di ragazzi ha infatti creato una **pagina Facebook chiamata "Sos Alluvione Senigallia"**, attraverso la quale, diffondendo informazioni chiare e in tempo reale, sono state fornite alla popolazione tutte le informazioni che, anche in considerazione dei numerosi *black out* di quei momenti, era difficile ottenere sui siti internet o chiamando i numeri di telefono generalmente disponibili nelle emergenze. In questo modo sono stati agevolati i primi soccorsi e, in una seconda fase, anche gli aiuti e i servizi per gli alluvionati. L'iniziativa ha avuto un tale seguito che anche le associazioni e le Istituzioni locali si sono rivolte a questi giovani per le comunicazioni ufficiali e per coordinare le richieste di aiuto con le disponibilità fornite dai volontari. Volendo ragionare in senso più ampio sulle potenzialità e sull'**uso delle tecnologie per la gestione delle emergenze**, si dovrebbe anche precisare che questi ragazzi hanno operato, nelle prime fasi, da quattro città diverse (Milano, Bologna, Ravenna e Imola).

**Ebbene, è auspicabile che questo progetto, nato in emergenza ed affinatosi "in corsa", costituisca**, prima ancora che un segno della vitalità e della resilienza di Senigallia, **un esempio di messa a frutto eccellente di competenze differenziate e trasversali ed un modello da seguire per tanti giovani** che stanno aspettando di entrare, finalmente, nel mercato del lavoro.

## Giovani, quando l'Europa è una Garanzia

di Giulia Rosolen e Lidia Petruzzo

**L'Europa da tempo si interroga, cercando soluzioni al problema della disoccupazione e dell'inoccupazione giovanile.** La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia Giovani, costituisce l'esito di un percorso iniziato nel 2005, quando, nell'ambito degli *Orientamenti a favore dell'occupazione* si è riconosciuto che nell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro un presupposto imprescindibile per il raggiungimento della piena occupazione. Da allora in avanti il tema "giovani" è sempre rimasto nelle agende europee.

**Uno dei principali meriti della Raccomandazione, che resta però pur sempre un atto non vincolante per gli Stati Membri, è quello di aver messo al centro del dibattito europeo la necessità di investire sul capitale umano dei giovani guidando le loro transizioni occupazionali.** L'obiettivo fissato è chiaro e viene individuato con nettezza: garantire ai giovani europei un'opportunità di lavoro o formazione entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. **La strategia europea, non si contraddistingue per l'innovatività delle misure in essa contenute, quanto piuttosto per il metodo:** lo sforzo che gli Stati Membri sono chiamati a compiere è quello di razionalizzare le misure esistenti riconducendole ad un sistema accessibile ai giovani e misurato su di essi, coordinando le diverse azioni in funzione di un risultato e di un tempo dato. È proprio la visione di sistema che guida l'impianto della garanzia giovani, l'aspetto che maggiormente la connota. Non a caso il primo pilastro della raccomandazione è nominato "elaborare strategie basate sulla partnership" ed

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#), e in *Linkiesta*, 30 maggio 2014.

è mosso dal preciso intento di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti pubblici, privati, istituzionali e non, per incrementare le opportunità di occupazione e occupabilità per i giovani.

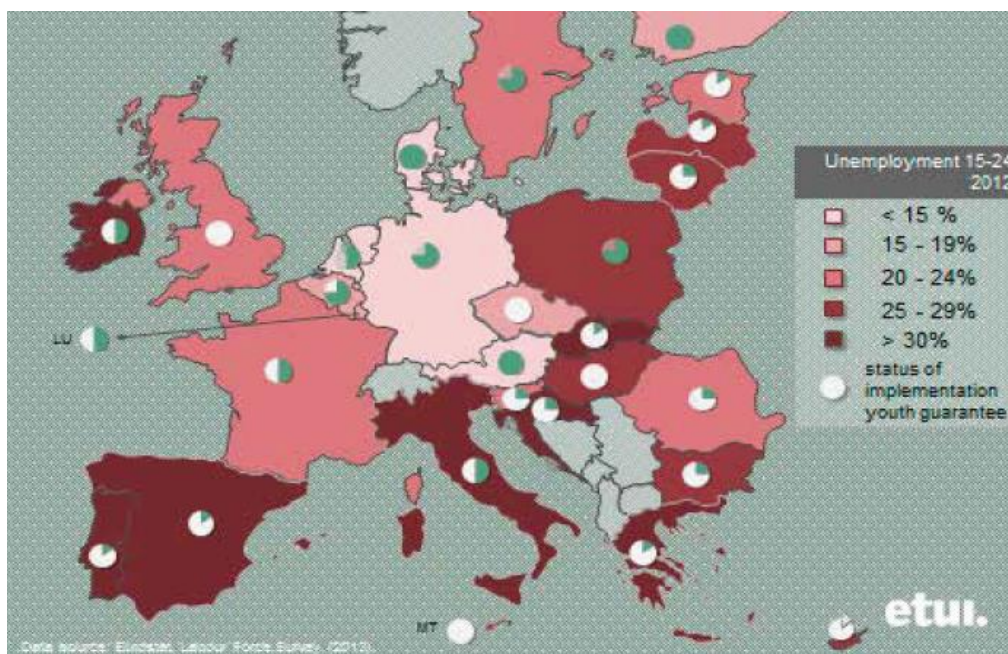
**L'idea della Garanzia Giovani nasce in Finlandia**, il primo Paese europeo a dotarsi, precorrendo i tempi di un sistema di Garanzia. Il governo finlandese nel 2012 ha stanziato 60 milioni di euro per la realizzazione di un pionieristico piano per l'occupazione giovanile che ha preso formalmente avvio il primo gennaio 2013. Il piano finlandese si compone di diverse misure volte a garantire ai giovani finlandesi un'opportunità formativa e lavorativa entro quattro mesi dalla loro registrazione ai servizi per l'impiego, che giocano in questa partita il ruolo di play maker. Al fine di garantire l'efficacia dell'azione dei servizi per l'impiego rispetto all'obiettivo si è investito sulla formazione di operatori da dedicare esclusivamente a questo target, mettendo in piedi un'azione formativa strutturata al fine di utilizzare i social network e più in generale la rete per catturare i ragazzi più a rischio di "esclusione" in chiave preventiva per supportarli nel processo di attivazione o riattivazione. Un altro aspetto interessante della *Youth Guarantee* finlandese riguarda i cosiddetti Laboratori Giovanili, che vengono definiti come "ambienti di apprendimento e di crescita caratterizzati da condivisione, lavoro e attività". Tali laboratori servono per sviluppare le competenze sociali e di apprendimento e dell'apprendere facendo pratica e coinvolgono circa 13000 ragazzi ogni anno, l'80% di questi, non ha un'istruzione superiore a quella dell'obbligo e, di conseguenza, i laboratori costituiscono uno strumento chiave per prevenire o risolvere situazioni di drop out.

Prendendo le mosse dal modello finlandese, l'Europa, consapevole della diversità dei sistemi presenti nei diversi stati membri non ha individuato misure specifiche ma piuttosto una serie di obiettivi riconducibili a diverse linee di azione.

<p><b>1. Elaborare strategie basate sulla <i>partnership</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificare l'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di "Garanzia per i Giovani" e di coordinare la <i>partnership</i> a tutti i livelli in tutti i settori.</li> <li>• Garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi disponibili.</li> <li>• Rafforzare le <i>partnership</i> tra le parti sociali e soggetti attivi sul mercato del lavoro al fine di incrementare le opportunità di occupazione, formazione e apprendimento e garantirne il</li> </ul>
--	--

	<p>coinvolgimento su tutti i livelli.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare <i>partnership</i> tra servizi per l'impiego pubblici e privati, istituzioni formative e servizi di orientamento.</li> <li>• Garantire che i giovani siano consultati e partecipino alla progettazione o all'ulteriore sviluppo del sistema.</li> </ul>
<b>2. Intervento tempestivo e attivazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborare specifiche strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali</li> <li>• Creare punti focali comuni o istituire un coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte</li> <li>• Operare perché i servizi occupazionali siano in grado di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale</li> </ul>
<b>3. Misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro</b>	<p><u>Migliorare le competenze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offrire ai giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e in possesso di scarse qualifiche la possibilità di riprendere il percorso scolastico o formativo.</li> <li>• Garantire che le misure adottate migliorino le capacità e le competenze e siano allineate in termini di domanda di lavoro.</li> <li>• Garantire la certificabilità e la comparabilità delle competenze ovunque apprese.</li> <li>• Incoraggiare l'imprenditorialità e il lavoro autonomo.</li> </ul> <p><u>Misure connesse al mercato del lavoro</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se del caso ridurre i costi non salariali del lavoro al fine di migliorare le prospettive di assunzione.</li> <li>• Utilizzare incentivi salariali.</li> <li>• Promuovere la mobilità del lavoro.</li> <li>• Rendere disponibili più servizi di sostegno all'avviamento.</li> <li>• Migliorare i meccanismi di riattivazione.</li> </ul>
<b>4. Finanziamento, Valutazione, Attuazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento.</li> <li>• Monitorare e valutare tutte le misure sottoposte garantendo un uso efficiente delle risorse.</li> <li>• Promuovere le attività di apprendimento reciproco a livello nazionale regionale e locale tra tutti i soggetti coinvolti.</li> <li>• Attuare il più rapidamente possibile i sistemi di <i>Garanzia</i> integrandoli nei futuri programmi cofinanziati dall'Unione</li> </ul>

Secondo la deadline fissata dall'Europa, i Paesi Europei con un tasso di disoccupazione superiore al 25% avrebbero dovuto presentare entro dicembre 2013 un piano nazionale di attuazione.





Stato Membro	Attuazione del piano garanzia giovani	Regioni eleggibili a ottenere fondi extra (Iniziativa Occupazione Giovanile)	Allocazione risorse (in milioni di euro) Iniziativa Occupazione Giovanile
Austria	In preparazione	No	x
Belgio	Presentato	Sì	39.64
Bulgaria	Presentato	Sì	51.56
Croazia	Presentato	Sì	61.82
Cipro	Presentato	Sì	10.81
Repubblica Ceca	Presentato	Sì	12.71
Danimarca	In preparazione	No	x
Estonia	In preparazione	No	x
Finlandia	In preparazione	No	x
Francia	Presentato	Sì	289.76
Germania	In preparazione	No	x
Grecia	Presentato	Sì	160.24
Ungheria	Presentato	Sì	46.49
Irlanda	Presentato	Sì	63.66
Italia	Presentato	Sì	530.18
Lettonia	Presentato	Sì	27.1
Lituania	Presentato	Sì	29.69
Lussemburgo	In preparazione	No	x
Malta	In preparazione	No	x
Polonia	Presentato	Sì	235.83
Portogallo	Presentato	Sì	150.2
Romania	Presentato	Sì	99.02
Slovacchia	In preparazione	Sì	67.43
Slovenia	In preparazione	Sì	8.61
Spagna	Presentato	Sì	881.44
Svezia	Presentato	Sì	41.26
Olanda	In preparazione	No	x
Inghilterra	In preparazione	Sì	192.54

Gli stati contrassegnati in colore hanno pubblicato il loro piano correttamente

**La Spagna ha presentato il proprio piano di attuazione nel 2013.** Questo si caratterizza per essere particolarmente articolato: esso prevede 15 misure di emergenza che dovrebbero collegarsi a 85 interventi sviluppati su 4 filoni principali: mediazione, occupabilità, assunzione, autoimprenditorialità. In questo quadro si inserisce poi un'ulteriore pacchetto di misure che vengono definite di "emergenza" che prevedono tra le altre cose la diminuzione del cuneo fiscale e la messa appunto di una gamma di incentivi per l'assunzione di giovani. A queste previsioni si affianca altresì un insieme di norme volte a semplificare il lavoro tramite agenzia e l'utilizzo dei contratti atipici. Il Piano del Governo costituisce l'esito di un lungo processo di concertazione con le

parti sociali che sebbene non sfociato in un “accordo formale” ha legittimato una serie di misure di spiccata liberalizzazione del mercato del lavoro spagnolo volta a incrementare la quantità di posti di lavoro con forse troppo poca attenzione all’aspetto “qualitativo” che pure connota il principi contenuti nella Raccomandazione comunitaria.

**Il Portogallo ha presentato il proprio piano nazionale di attuazione il 31 dicembre scorso.** Uno degli aspetti che contraddistinguono il piano portoghese, oltre alla rapidità con la quale è stato avviato, consiste nell’estensione della Garanzia ai giovani fino a 30 anni che non studiano e non lavorano. Il piano è stato prioritariamente concepito per evitare che i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni diventino NEET mediante la previsione di un’offerta di lavoro, di un tirocinio, o di corsi professionali per il proseguimento degli studi entro quattro mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione o dall’interruzione del percorso scolastico. Dalla fine di gennaio è attivo il portale [www.garantiajovem.pt](http://www.garantiajovem.pt), strumento creato per realizzare concretamente il programma. Il sito contiene tutte le informazioni riguardanti l’iniziativa e le modalità con le quali i destinatari della stessa possono aderirvi.

La **Germania**, che in un primo momento ha dichiarato sufficienti le misure nazionali varate per combattere la disoccupazione giovanile, sta ora lavorando ad un piano nazionale di attuazione della garanzia giovani che dovrebbe presentare alla Commissione entro l’estate.

Il **Regno Unito** è stato l’unico Paese dell’Unione europea a dichiarare che non avrebbe presentato un piano di implementazione della Youth Guarantee, nonostante l’elevato tasso di disoccupazione giovanile.

La **Francia** ha approvato un piano che prevede una prima fase di sperimentazione, iniziata ad ottobre 2013, che ha coinvolto solo alcuni territori e un numero selezionato di giovani (10.000). La sperimentazione si protrarrà fino ad ottobre 2014. La seconda fase del programma si aprirà a partire dal 2016 e verrà implementata in modo generalizzato all’interno dei vari territori mettendo a regime e codificando gli esiti della sperimentazione.

In **Svezia** il programma *Youth Guarantee* coinvolge i giovani disoccupati fra i 16 e i 24 anni e offre loro attraverso l’attività dei centri per l’impiego un rapido sostegno alla loro occupabilità. L’azione dei servizi per l’impiego si

svolge in tre fasi: 1) iscrizione 2) nei tre mesi successivi obbligo di condurre un'analisi dettagliata dei bisogni e delle aspirazioni del giovane 3) dopo tre mesi di disoccupazione, intensificazione dell'attività di ricerca del lavoro affiancata da politiche attive come tirocini di qualità, sostegno all'accesso a formazione e fondi per la creazione di impresa.

In **Austria**, dove un piano equiparabile alla Garanzia Giovani è già presente, il fulcro è costituito dall'apprendistato che costituisce lo strumento principale di garanzia giovani. In Austria le competenze acquisite in apprendistato vengono certificate e consentono la prosecuzione degli studi valendo quali crediti formativi. Sono stati inoltre introdotti specifici incentivi per le aziende che assumono giovani apprendisti e specifici programmi di miglioramento qualitativo della formazione in apprendistato attraverso il supporto e l'assistenza alle aziende nell'erogazione della formazione professionale.

Nei **Paesi Bassi** il piano d'azione *Youth Guarantee* coinvolge i giovani con meno di 26 anni. L'attuazione del programma è rinviata alla municipalità. L'obiettivo è offrire ai giovani disoccupati entro tre mesi dal contatto con i servizi per l'impiego un'occupazione. È prevista l'esclusione dal programma e dei benefici connessi per i giovani che non accettino le proposte occupazionali dei servizi per l'impiego. Il target del progetto sono i giovani considerati particolarmente vulnerabili e prevede un meccanismo di coordinamento e cooperazione con le istituzioni formative che hanno l'obbligo di segnalare i giovani a rischio di *drop out* al fine di assicurare un tempestivo intervento.

La **Garanzia Giovani lettone** infatti avviene attraverso un processo di integrazione tra il mercato del lavoro e il sistema di istruzione e formazione. I Ministeri sono poi interfacciati dagli istituti scolastici e i *partner* che svolgono attività di sostegno ai giovani nel superare le barriere di ingresso nel mercato del lavoro.

La Garanzia Giovani in Lettonia è attiva dal 2 gennaio scorso. I giovani coinvolti hanno una età compresa tra i 15 e i 24 anni (fino al compimento del 25esimo anno di età) e possono eseguire la registrazione presso l'Agenzia statale per l'occupazione (SEA) e ricevere dunque lo *status* di *Youth Guarantee client*. Oltre alla registrazione al SEA i giovani possono presentare la domanda negli istituti professionali con l'obiettivo di aderire direttamente ai programmi di istruzione e formazione. In Lettonia, infine, il fabbisogno professionale è costantemente monitorato ed aggiornato in quanto gli istituti di istruzione e formazione sono tenuti ad informare il SEA rispetto al numero di

partecipanti ed affinché lo stesso possa offrire, tra le altre misure, anche servizi di orientamento e prevenzione dell'abbandono scolastico.

Il Piano italiano di attuazione è stato presentato alla Commissione europea lo scorso dicembre e ha preso formalmente avvio il primo maggio, con l'attivazione di una piattaforma *online* a cui sono affidate funzioni di tipo informativo, di orientamento e di supporto alle azioni di comunicazione e di accoglienza dell'utente, oltre che di analisi della domanda e di monitoraggio. Il portale è supportato da Cliclavoro ma anche da dei punti di contatto quali, i portali regionali, i Servizi per l'impiego e altri servizi competenti, sportelli ad *hoc*.

Le sperimentazioni avviate nei diversi Paesi Europei e nelle nostre Regioni, indicano la strada da seguire: centralità degli investimenti nel capitale umano, integrazione scuola lavoro, apprendistato, raccordo tra pubblico e privato nell'intermediazione, trasparenza dei mercati, cultura industriale, partnership capaci di coinvolgere tutti gli attori in una logica di mainstreaming. Nel nostro Paese saremo in grado di raccogliere i primi risultati a partire dal luglio 2014, nel frattempo ci pare di poter dire che, nonostante l'assenza di una campagna informativa, il Piano ha già riscosso un discreto successo: in una sola settimana le iscrizioni al portale sono state 30.000, e in sole tre settimane hanno sfiorato le 60.000. Questi ragazzi aspettano delle risposte e le loro aspettative non possono essere deluse, a meno che il nostro Paese non decida di rinunciare al suo futuro.

## **La “Terza Missione” dell’Università: una via contro la disoccupazione giovanile?**

di Alfonso Balsamo

**In Europa l’affermazione istituzionale della “Terza Missione” dell’università si può far risalire all’anno 2000, grazie alla Comunicazione della Commissione *L’innovazione in un’economia fondata sulla conoscenza*. Il documento comunitario, rivolto al Consiglio e al Parlamento europeo, sanciva che «oltre al ruolo da loro svolto tradizionalmente nei campi dell’istruzione e della ricerca, le università dovrebbero assumere una Terza Missione: promuovere la diffusione della conoscenza e delle tecnologie, soprattutto nell’ambiente imprenditoriale locale».**

**L’idea della Terza Missione dell’università nasce nel 1963 grazie a Clark Kerr, rettore dell’Università della California, che coniò il termine “Multiversity” durante una lezione ad Harvard. Per “Multiversity” si intende una comunità universitaria che sappia valorizzare le differenze della società su cui va a incidere e sappia rispondere alle mutevoli esigenze culturali ed economiche di un determinato periodo senza perdere una ampia visione di futuro. La sostituzione di “Multi” ad “Uni” proposta da Kerr era intesa come una rottura con il passato e con le tradizioni accademiche giudicate eccessivamente autoreferenziali e omologanti.**

**Nelle intenzioni di Kerr la parola “Multiversity” voleva sollecitare le università americane ad assumersi la responsabilità di “salvare la società”. Di affrontare la realtà in tutte le sue forme. Erano anni di profondi mutamenti negli Stati Uniti, non solo economici. Anni segnati dalla turbolenta**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23](#).

questione dei diritti civili alle persone di colore e l'avvento dei Baby Boomers. Il rettore americano intuì che l'università non poteva mantenersi arroccata nella sua torre d'avorio o si sarebbe ripiegata su sé stessa, perché incapace di rispondere ad una società sempre più "liquida", così come avrebbe suggerito Zygmunt Bauman più avanti.

**Per Kerr l'università è una comunità "realista" in grado di servire la società anche guardando ai suoi aspetti industriali, culturali, politici. Una comunità che crea valore di tipo economico: nuovi posti di lavoro, nuove tecnologie.** Nel 1963 riassume questo concetto con l'immagine di una "città infinitamente varia" e nel 2001, riportando la sua esperienza accademica nell'opera "*The Uses of the University*", riconosce alle università americane la capacità di essere riuscite a diventare centrali nei processi di industrializzazione e di avanzamento tecnologico del paese, dando un impulso decisivo allo sviluppo di un capitale umano all'altezza delle sfide della globalizzazione.

**In Italia il concetto di Terza Missione è arrivato con molto ritardo, complice una difficoltà di tipo culturale ma anche normativo.** Secondo l'ultimo *Rapporto Anvur sullo stato dell'università e della ricerca 2013* per Terza Missione si intende: «L'insieme delle attività con le quali le università entrano in interazione diretta con la società». In questo ambito si riconosce come Terza Missione la valorizzazione economica della conoscenza e dunque il ruolo "imprenditoriale" e proattivo delle università. In concreto significa un collegamento più dinamico con gli attori chiave dell'economia (in particolare nei territori), la capacità di consolidare e coltivare la cultura imprenditoriale, la virtuosa "commercializzazione" della ricerca grazie a spin-off, brevetti, partecipazione a cluster innovativi. A sua volta l'industria è chiamata a contribuire a mettere in condivisione il proprio *know-how*, contestualizzando la ricerca, aiutando l'interazione tra università e territorio.

**La Terza Missione rappresenta il ponte tra università e industria e afferma la reciproca responsabilità di mondo formativo e mondo produttivo nell'evoluzione e integrazione dei saperi.** Ma come si afferma in Italia questa ormai riconosciuta responsabilità reciproca? Nel nostro Paese secondo l'ANVUR si nota negli ultimi anni una maggiore attenzione delle università alle attività di Terza Missione e si registra in particolare un aumento dei contratti di ricerca conto terzi, dei brevetti concessi, delle imprese *spin-off*.

Al Nord la valorizzazione economica è più legata all'industria, al Sud più al turismo e alle attività culturali.

**Tra il 2004 e il 2010 l'Anvur ha conteggiato 12.636 attività generiche di Terza Missione diffuse in 71 università: in particolare il *placement* di studenti e laureati, il *networking* con il territorio, la cooperazione con le imprese.** Sono attività relativamente brevi (il 72% dura massimo un anno) che si pongono a supporto dell'occupabilità degli studenti (*placement*, assistenza alle startup), dello sviluppo culturale del territorio (conferenze, convegni, condivisioni di spazi), della collaborazione con istituzioni e imprese (*partnership*, intese, protocolli con organizzazioni esterni).

**Anche in Italia allora le università contribuiscono allo sviluppo dei territori e delle imprese, in aggiunta alla missione di formare studenti competenti e di produrre una ricerca competitiva.** L'analisi dei dati tuttavia mette in rilievo la forte eterogeneità tra le iniziative e la loro incongruenza e incollegabilità. Qui risiede la vera distanza tra il nostro Paese e i principali competitor internazionali che hanno volumi di interazioni molto più alti (si pensi alla Germania che brevetta 10 volte in più dell'Italia). Come sta mostrando la Fondazione CRUI, con una indagine ancora in corso sulle collaborazioni università-impresa, manca una armonizzazione dei modelli decisionali e delle procedure, mentre permangono delle prassi burocratiche troppo lunghe e onerose.

**All'indagine della Fondazione Crui hanno finora risposto 41 università e sono state raccolte 165 esperienze di Terza Missione. Ma la vera novità è l'aver interpellato direttamente le imprese.** Le stesse imprese hanno testimoniato i benefici della collaborazione con le università: innovazioni di processo e prodotto, visibilità, allargamento del mercato, formazione del personale. A loro volta le università hanno testimoniato i benefici della collaborazione con le imprese: ricerca applicata, brevettazione, finanziamento esterno, internazionalizzazione, crescita personale.

**Le collaborazioni tra università e impresa dunque, per quanto non ancora centrali nella crescita del sistema Paese, sono comunque una realtà frammentata ma con forti potenzialità.** Nonostante politiche nazionali spesso insufficienti (si pensi allo stallo sui dottorati industriali) e alcuni rigidi sistemi di *governance* (si pensi alla poca autonomia finanziaria degli atenei) si è instaurata, in molti casi virtuosi, una fiducia reciproca tra università e

imprese. E su questa fiducia si giocherà la Terza Missione (possibile!) dell'università italiana contro la disoccupazione giovanile.



## **Garanzia Giovani: il ruolo delle rappresentanze datoriali**

di Alfonso Balsamo

**Per raggiungere in maniera più efficace gli obiettivi di Garanzia Giovani il Governo italiano ha ritenuto strategico il coinvolgimento del mondo imprenditoriale.** Questa apertura alle imprese si sta realizzando attraverso la stipula di una serie di Protocolli di intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e associazioni di rappresentanza datoriale. Ad oggi sul portale nazionale si possono individuare otto accordi sottoscritti da: Confindustria e Finmeccanica (il protocollo è firmato anche dal Ministro dell'istruzione); CIA e AGIA; Confartigianato; Confesercenti; CNA; Casartigiani; Confcommercio; ABI.

**L'impianto generale degli otto Protocolli siglati finora è piuttosto omogeneo e tutti i documenti presentano una struttura formale analoga, salvo alcune peculiarità.** In ogni Protocollo sono specificati: gli obiettivi dell'accordo; le azioni in materia di tirocini, apprendistato e in alcuni casi orientamento e autoimprenditorialità; le azioni di diffusione, mediante canali di comunicazione, di contenuti e iniziative del Piano Garanzia Giovani; le misure specifiche volte a coinvolgere le sedi territoriali delle associazioni, valorizzare il sito Cliclavoro.it e, nella maggior parte dei casi, a monitorare la realizzazione delle azioni grazie all'istituzione di un Gruppo di coordinamento.

**I Protocolli di intesa maggiormente peculiari sono quelli siglati da Confindustria-Finmeccanica e da Confartigianato.** Nel primo si rilevano

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26.](#)

due fattispecie interessanti: è l'unico caso in cui oltre al Ministero del lavoro c'è la sottoscrizione dell'accordo anche da parte del Ministero dell'Istruzione; è l'unico caso in cui un'impresa associata, Finmeccanica, partecipa in maniera diretta alla sottoscrizione assieme all'associazione di categoria. A sua volta il Protocollo con Confartigianato si caratterizza per essere l'unico accordo in cui si fa riferimento alla facoltà delle associazioni datoriali di svolgere attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Inoltre i due Protocolli presentano specifiche azioni di orientamento che richiamano direttamente dei progetti di riferimento che hanno anticipato e contribuiscono alle finalità dell'intesa. Entrambi gli accordi sono inoltre i soli che prevedono, tra le azioni di diffusione e comunicazione, l'istituzione di una "cabina di regia Comunicazione" con il Ministero del lavoro.

**Uno sguardo di insieme agli otto Protocolli di intesa siglati finora, permette di individuare nella voce "obiettivi e finalità" il tratto più omogeneo di tutti gli accordi.** Negli obiettivi sono specificate le finalità della collaborazione con le singole associazioni datoriali che normalmente sono: il sostegno di percorsi di alternanza scuola-lavoro e università-lavoro (nel Protocollo Confartigianato è espressamente utilizzata la formula "percorsi di formazione duale"); la promozione dei contenuti e delle iniziative di "Garanzia Giovani" tra le sedi territoriali; la promozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa; il contributo allo sviluppo di previsioni sulla domanda di professionalità da parte delle imprese. Non mancano le peculiarità: tra gli obiettivi dell'accordo con Confindustria-Finmeccanica e dell'accordo con Confartigianato c'è la promozione di programmi orientati all'attivazione del raccordo con l'istruzione e la formazione dei giovani. Gli accordi con Confindustria-Finmeccanica e con Confartigianato hanno in comune all'accordo con ABI la previsione, tra gli obiettivi, della promozione di percorsi finalizzati alla certificazione delle competenze non formali e formali conseguiti durante il tirocinio o l'apprendistato.

**Dopo gli obiettivi, in tutti gli otto Protocolli sono stabilite azioni in materia di tirocini e di apprendistato.** Nella maggior parte dei casi le azioni per gli stage si concretizzano nella realizzazione di un numero significativo di tirocini nelle imprese associate e nella promozione della loro attivazione. Nel Protocollo ABI e CIA-AGIA è stabilita l'istituzione di un apposito elenco di imprese pronte a ospitare tirocinanti. Per quanto riguarda l'apprendistato le azioni stabilite riguardano principalmente l'utilizzo di questo contratto nelle imprese associate, in alcuni casi con riferimento alle P.M.I., e la promozione

di una formazione di qualità. Nei Protocolli con CNA, CIA-AGIA, Confcommercio, Confesercenti, Casartigiani e Confartigianato è previsto inoltre il sostegno all'organizzazione dei "Campionati nazionali e mondiali dei mestieri". Confindustria-Finmeccanica e Confartigianato sono le uniche associazioni a prevedere specifiche azioni di orientamento (supporto alla ricerca attiva di percorsi di formazione); mentre il Protocollo con CIA-AGIA è l'unico a prevedere, in un apposito articolo, azioni a sostegno e finanziamento dell'autoimprenditorialità.

**Nelle intese si ritrovano strumenti di diffusione dei contenuti del documento e misure specifiche per implementarne l'efficacia.** Per quanto riguarda la diffusione, tutte le associazioni datoriali firmatarie si impegnano ad utilizzare i propri canali di comunicazione (siti internet, strumenti cartacei, media) per diffondere i contenuti del Piano Garanzia Giovani.

**Le misure specifiche previste dagli otto Protocolli sono sostanzialmente misure di coinvolgimento delle sedi territoriali delle associazioni datoriali nelle iniziative del Piano Garanzia Giovani.** Un "Gruppo di coordinamento" è previsto in un apposito articolo in tutti i Protocolli tranne quello con Confindustria-Finmeccanica e con Confartigianato. Il Gruppo di coordinamento ha il compito di realizzare le azioni del Protocollo e monitorarne l'avanzamento. In tutti gli accordi è previsto inoltre in maniera specifica, tranne che per CIA-AGIA e Confartigianato, l'impegno a pubblicare sul sito [Cliclavoro.it](http://Cliclavoro.it) le offerte di tirocinio, apprendistato, lavoro delle imprese associate. Infine, va segnalato come tra le misure specifiche che riguardano Confindustria-Finmeccanica si mettono a disposizione dati, strumenti e metodologie del Progetto "1000 giovani per Finmeccanica". Mentre tra le misure specifiche che riguardano Confartigianato si prevede la condivisione degli strumenti e dei contenuti del Progetto "Giovani – Artigianato – Scuola per la valorizzazione dell'artigianato".

## **#lavoro il #flop attesissimo del bonus #giovani preludio al flop di #Poletti e della #GaranziaGiovani**

di Luigi Oliveri

Che il famoso “bonus giovani” ideato da Letta e Giovannini sarebbe stato un flop lo sapevano tutti, tranne, ovviamente, gli ideatori e la solita stampa che, lo scorso anno, cantava le lodi del governo Letta. Con un po’ meno di arpe e lire e con qualche verso adorante in meno, ma si scioglieva pur sempre in madrigali commoventi, per raccontare le mirabilie del Governo, che si era speso per dare ai giovani grandi opportunità di lavoro.

E si raccontava che in ben 100.000 avrebbero visto aprirsi le porte verso un nuovo impiego. Tanto che Letta, preso dal suo ego e maggiormente convinto dagli esametri trocaici sciolti con devozione dai lirici dei giornali, affermò: “ora le imprese non hanno più scuse per non assumere”.

A un anno di distanza, gli assunti col sistema di incentivi individuato dal governo sono 22.000. Meno di un quarto delle previsioni. Ma, soprattutto, una percentuale irrisoria dei 3,2 milioni di disoccupati: lo 0,69%.

E sembra di vedere, nel flop certo, certissimo, annunciato, annunciatisimo, dell’iniziativa di Letta le stesse idee bislacche che hanno guidato i primi passi del Governo Renzi.

Il Ministro Poletti ed il premier continuano ad affermare, senza nemmeno farsi prendere da un minimo di dubbio proprio alla luce del flop di Letta, che la riforma del lavoro a tempo determinato (la nota eliminazione della causale e la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26](#), e in [Rilievoaiaceblogliveri](#), 29 giugno 2014.

prorogabilità fino a 5 volte), nonché la Garanzia Giovani, creeranno mille mila posti di lavoro. E sembra anche sentire la Madia che parla di “ricambio generazionale” nella pubblica amministrazione, perché presunti 15000 “giovani” (ma chi lo dice? Non sa la ministra che si entra per concorso nelle amministrazioni?) entrerebbero nei ruoli del lavoro pubblico, su 3,1 milioni di dipendenti, nemmeno lo 0,5%.

I governi da anni ormai non solo si fanno notare esclusivamente per gli slogan, ma sembrano davvero vivere in una realtà parallela, una sorta di Iperuranio platonico, alla rovescia.

Non ci vorrebbe molto, eppure, a capire che poiché il Paese vive una crisi economica devastante, che dura ormai ininterrotta da quasi 7 anni, le imprese non assumono non perché non vi siano gli strumenti di diritto del lavoro sostanziale o di natura economico-previdenziale, ma perché non vi sono commesse, le banche non fanno prestiti, la pubblica amministrazione, come anche i privati, non paga.

Sicché, anche la riforma del lavoro a tempo determinato si rivelerà un’inutile forzatura verso un diritto del lavoro ante anni ‘50, che non produrrà una sola assunzione in più, ma estenderà a dismisura l’orizzonte del cattivo precariato. La Garanzia Giovani, a sua volta, sarà un immenso tirocinificio finanziato dal pubblico, nonché un sistema per permettere alle agenzie di lavoro private di piazzare ai propri clienti lo stesso stock di lavoratori somministrati che avrebbero comunque piazzato, potendo contare non solo sul pagamento dei clienti, ma anche dei finanziamenti pubblici. Per i giovani i benefici saranno nulli, per le agenzie un ottimo affare a zero rischi.

Ma, ovviamente, ci vorranno anni per fare i conti, verificare l’inevitabile e, però, sentirsi magari dire che le idee erano giuste, le statistiche e le valutazioni troppo ingenerose e, comunque, gli imprenditori troppo prudenti nel giovare delle magnifiche idee.

La verità è che la crisi è talmente profonda che i passi verso la svalutazione del lavoro fin qui compiuti sono ancora troppo timidi. Il metodo Electrolux ci attende.

## Con l'estate crescono i lavori stagionali. E dopo?

di Andrea Gatti Casati e Francesco Nespoli

**Tra aprile e giugno torna il segno più nell'occupazione. Molti sono, però, solo lavori temporanei.**

Finalmente una buona notizia. Almeno così sembrerebbe stando alle [ultime proiezioni Excelsior di Unioncamere e Ministero del lavoro](#), secondo cui, **l'occupazione, nel secondo trimestre italiano (aprile – giugno), tornerà a crescere dopo tre trimestri dal segno meno: 72.500 i nuovi posti di lavoro.** Lo scorso anno, nello stesso trimestre, le nuove assunzioni erano state 3.600. Se il manifatturiero continua a ridurre, seppur di poco, la propria forza lavoro (-380 occupati), il settore del turismo e dei servizi sembra andare a gonfie vele. Un settore, quello culturale e artistico, come ricordato dal presidente di Unioncamere, Ferruccio Dardanello, da 132 milioni di euro di Pil e 5.700 addetti e che ha fatto riscontrare un saldo positivo di 63 mila posti di lavoro in più rispetto allo stesso trimestre dell'anno scorso.

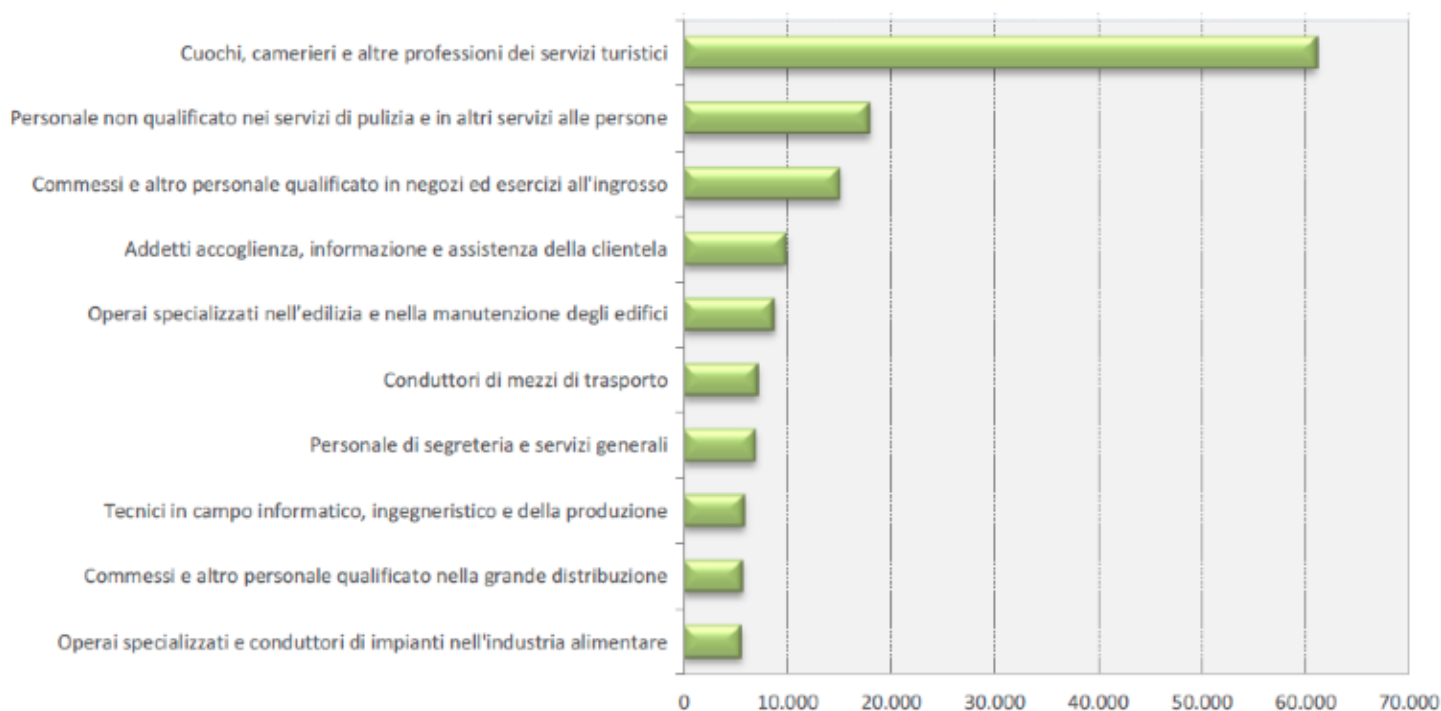
Meglio non farsi prendere dall'entusiasmo però: **il merito, infatti, è da attribuire al lavoro stagionale estivo.** Non che questo sia di per sé un problema, ma è utile tenerne conto. Dei 250mila contratti di lavoro attivati tra aprile e giugno solo 100mila sono contratti non stagionali, i restanti si dividono in 104mila contratti stagionali (nel primo trimestre erano 19mila), 25mila interinali, 13.300 collaboratori a progetto e 8.200 partite Iva.

Centri estivi, villaggi turistici, crociere, bagni e piscine, ma anche attività di baby sitting, facchinaggio e di raccolta. **Sono molti i campi che durante il**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#), e in *Linkiesta*, 3 luglio 2014.

**periodo estivo necessitano di nuove risorse.** Seppure temporanee quindi, l'avvento dell'estate come di consueto porta con sé nuove opportunità di lavoro importanti. Tra queste le più richieste sono i cuochi e i camerieri (61 mila richieste), ma anche commessi di negozi (15 mila), addetti all'accoglienza (10mila), conduttori di mezzi di trasporto (7.200) e servizi alla sicurezza (circa 5 mila). Sono molte, poi, le richieste di personale non qualificato impiegato principalmente nei servizi di pulizia (18 mila).



**Stando alle proiezioni Excelsior, in forte aumento sarebbero le assunzioni con contratto a termine e apprendistato** che, rispetto lo stesso trimestre dell'anno precedente, sono cresciute rispettivamente del 7,3 e del 6 per cento. Ancora troppo presto, però, per dire se questi possano essere gli effetti dell'ampia liberalizzazione (termine) e della lieve semplificazione (apprendistato) prevista dall'ormai convertito decreto Poletti: **il rapporto non aiuta a capire come siano stati considerati gli apprendistati stagionali di cui i contratti collettivi dei settori trainanti – turismo e commercio – prevedono la possibilità.**

Secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2011 raccolti dall'osservatorio sul mercato del lavoro nel turismo, i 62 mila apprendisti del settore facevano registrare un aumento fino a 80 mila assunti durante la stagione estiva. **II**

**Testo Unico dell'Apprendistato del 2011 era intervenuto** sulla materia proprio con l'obiettivo di permettere, anche in un settore caratterizzato dalla marcata stagionalità, la possibilità di stipulare un contratto che garantisca la formazione, seppur in periodi distanziati. Un vero e proprio rapporto di lavoro da riattivare nel tempo; qualcosa di più di un tirocinio cosiddetto "formativo", tipologia giustamente non considerata dal report Unioncamere.

Se contratti a termine (acausali) e apprendistato stanno dando una mano concreta per la lotta alla disoccupazione, viene quindi da chiedersi perché le politiche attive abbiano scelto di non seguire i più recenti segnali del mercato del lavoro a disposizione del Ministero, allineandosi agli obiettivi del decreto Poletti. **Sono infatti i tirocini** – correttamente non considerati dal report Unioncamere – **a essere i protagonisti nel panorama delle politiche del lavoro che sta prendendo forma in questi giorni**, prima con la proposta da parte del Ministro delle attività e dei beni culturali Dario Franceschini di un bando per 150 tirocini retribuiti 1.000 euro (probabilmente più di un apprendistato) destinati ad under 30, poi con la notizia che allo strumento del tirocinio le regioni assegneranno la maggior parte dei fondi della [Garanzia Giovani](#).

Nella bozza di *Jobs Act* presentata a gennaio 2014 dal presidente del Consiglio Renzi per i settori della cultura e del turismo era previsto uno specifico piano industriale, da tempo ormai scomparso dall'orizzonte delle cronache.

**E se le cose fossero andate in maniera diversa? Una Garanzia Giovani che parte "puntuale"**, almeno il 1° maggio. Le Regioni che firmano le convenzioni con il Ministero, approvano tutte i piani di attuazione, e i colloqui con gli iscritti che vengono svolti in breve, prima della stagione estiva. Le Regioni puntano anche sull'apprendistato, sapendo che i settori produttivi dove la stagionalità è alta possono usare questo strumento, favorendo quindi il *matching* tra domanda e offerta di lavoro di qualità, vero obiettivo del piano europeo. I nuovi giovani occupati acquisiscono quindi competenze per l'occupabilità nel settore e si formano quelle professionalità idonee a produrre la qualità necessaria ad attrarre domanda tutto l'anno.

**Gli assunti stagionali di quest'anno saranno quindi i protagonisti dell'innescio di una crescita strutturale o, ancora una volta, un semplice tamponamento** del temporaneo fabbisogno produttivo? Il timore è infatti, è che dopo l'estate tutto torni come sempre tutto come prima.



## La raccomandazione UE “dimenticata” dall’Italia

di Francesco Seghezzi

**Il dibattito sulla Garanzia Giovani si sta trasformando in una guerra di numeri.** Da una parte il Ministro del lavoro esulta per il numero di iscritti al piano a due mesi dalla sua attivazione, dall’altra il fronte degli esperti che critica questi risultati puramente contabili e che sottolinea i ritardi delle Regioni nell’attuazione concreta della garanzia. Sembra una situazione complessa, e in ampia misura lo è, ma concentrandosi sui numeri è possibile delineare una prospettiva di analisi nuova che dovrebbe aiutare a comprendere che il vero problema è un altro e ben più grave. **La questione da porsi è infatti perché quasi il 95% dei giovani inattivi e disoccupati italiani non si siano iscritti a Garanzia Giovani.**

**Il piano europeo si rivolge, come noto, ai giovani disoccupati e ai Neet (coloro che non studiano, né lavorano e non stanno seguendo percorsi di formazione) tra i 15 e i 29 anni.** Secondo gli ultimi dati Eurostat, i Neet in Italia sono 2,4 milioni, i giovani disoccupati invece sono oltre 7 000mila secondo l’Istat. Secondo l’ultimo monitoraggio diffuso il 4 luglio dal ministero del Lavoro, gli iscritti al piano sono circa 1 100.000, meno del 5%. Di questi solo 100.000 hanno già effettuato un colloquio in un centro accreditato, gli altri 100.000 hanno ancora (solo) due mesi di tempo per poterli effettuare. Infatti, il piano di attuazione di Garanzia Giovani garantisce un primo colloquio entro i quattro mesi dall’attivazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), e in *Il Sussidiario*, 14 luglio 2014.

**Sicuramente ci sono state difficoltà nel comunicare l'esistenza del piano e l'obbligo di iscrizione online potrebbe aver dissuaso qualcuno**, soprattutto in certe Regioni, ma non sembra una spiegazione sufficiente. Un'altra ipotesi potrebbe essere quella avanzata da un noto imprenditore come Riccardo Illy, qualche giorno fa, in un'intervista che ha destato molto clamore: i giovani inattivi non cercano un lavoro e, protetti o viziati, dai loro genitori e dai nonni, sono comodamente sul divano di casa in attesa di un'occasione irrinunciabile che però tarda a venire.

Senza fare di tutta l'erba un fascio non si può non leggere un fondo di verità nelle parole dell'imprenditore friulano. **È ormai largamente diffusa una sfiducia completa nella possibilità di trovare un lavoro** e nel fatto che un percorso di studi possa aiutare in questo. Infatti, più che i 700 mila disoccupati (cifra inaccettabile, sia chiaro), spaventa il fatto che quasi due milioni e mezzo di giovani abbiano perso ogni speranza nel futuro, tanto da passare la giornata senza nessun tipo di occupazione volta a costruire il loro avvenire. Anche se per correttezza è importante ricordare che tra i Neet sono considerati anche giovani che ancora cercano lavoro.

Questo è un tema molto delicato, poiché si presta a facili contrapposizioni dialettiche. Solitamente troviamo il fronte che scarica le colpe interamente sui padri e specularmente chi accusa i giovani di essere solamente dei bamboccioni. È molto difficile pensare di possedere la verità su questo fenomeno, ma non per questo deve essere un tabù dire che tanti, **troppi giovani oggi stiano con le mani in mano**.

**Come può Garanzia Giovani innestarsi su questo dramma sociale?** Innanzitutto non bisogna dimenticare come la situazione di un giovane inattivo sia molto complessa e caratterizzata da un dramma personale, uno scoraggiamento che non può essere colmato certo da una nuove leggi e/o incentivi. Detto questo, quello che manca al piano di attuazione italiano è una visione. La possibilità di offrire a questi ragazzi qualcosa di più di qualche incentivo che possa colmare il vuoto lavorativo per un breve periodo. **Servono percorsi formativi che accompagnino i ragazzi verso una loro piena occupabilità.**

Questo è il vero obiettivo espresso nella Raccomandazione europea dalla quale si origina Garanzia Giovani, non la diminuzione della disoccupazione. Leggendo le tipologie contrattuali dei pochi posti di lavoro oggi disponibili sul portale del piano si conferma questa tesi. Si tratta per la maggior parte di

contratti a tempo determinato, pochi sono gli stage e pochissimi i percorsi di apprendistato.

Il tempo è poco, i passi fatti finora maldestri, ma **non è mai troppo tardi per raddrizzare la rotta.**

Iniziamo a cogliere la sfida che Garanzia Giovani lancia alla nostra visione del lavoro e non consideriamola come il solito aiuto economico da gestire in modo più o meno efficiente.

## Al via la Garanzia Giovani in Spagna con nuovi incentivi per le imprese

di Lavinia Serrani

**Non solo in Italia si registra un ritardo nel processo di implementazione del progetto europeo Garanzia Giovani.** È infatti concretamente **partito soltanto lunedì scorso, il 7 luglio 2014, il piano *Garantía Juvenil* in Spagna,** con l'attivazione del [portale on-line](#) sul sito internet del *Ministerio de Empleo y Seguridad Social* per la registrazione dei possibili beneficiari, e con la definizione – nel *Real Decreto Ley* n. 8/2014 pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* del 5 luglio 2014 – degli incentivi alle imprese che assumano giovani iscritti nel suddetto registro on-line.

A fronte di un livello di disoccupazione giovanile che in Spagna raggiunge cifre pari a 881.400 unità, l'obiettivo è quello di consentire a giovani di età superiore ai 16 e inferiore ai 25 anni privi di un'occupazione da almeno 30 giorni e non inseriti in alcun sistema educativo o formativo, di ricevere un'opportunità di lavoro, di educazione o di formazione. Nel caso di persone con un livello di disabilità pari o superiore al 33%, l'età è elevata sino a 30 anni.

**Per essere beneficiari della Garanzia Giovani in Spagna è dunque necessario iscriversi telematicamente sull'apposito portale del sito ministeriale, gestito dalle varie amministrazioni centrali e dalle Comunità Autonome.** Saranno queste, assieme anche agli enti che collaborano alla gestione del Fondo Sociale Europeo o alle stesse imprese, a contattare i giovani per formulare loro offerte relativamente alle misure previste, le quali,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

secondo quanto delineato nel piano di implementazione della Garanzia Giovani in Spagna, ruotano essenzialmente attorno a quattro assi: miglioramento dell'intermediazione, accrescimento dell'occupabilità, promozione dell'autoimprenditorialità e stimolo all'assunzione. A questi, si aggiungono ora nuovi incentivi.

**La misura cardine, definita “tarifa joven” e in vigore sino al 30 giugno 2016, è quella della previsione di una riduzione dei contributi da versare alla previdenza sociale pari a 300 euro mensili per un periodo massimo di sei mesi (1.800 euro in totale) in favore delle imprese o dei lavoratori autonomi che assumano a tempo indeterminato un giovane iscritto nel registro Garanzia Giovani. Non è necessario, invece, che il giovane risulti formalmente disoccupato,** scelta, questa, dettata dall'intenzione di evitare che i dati sulla disoccupazione registrata subissero un incremento improvviso.

Si tratta, peraltro, di una **misura che si è scelto di rendere compatibile con il resto degli incentivi**, tanto che può ben accadere che l'impresa non soltanto goda di uno sgravio contributivo totale, ma che addirittura le avanzi parte degli incentivi, i quali potranno essere così utilizzati per ridurre il carico contributivo di un altro lavoratore.

Pur trattandosi di un contratto a tempo indeterminato, inoltre, **per poter godere dei suddetti incentivi l'impresa ha l'obbligo di mantenere il proprio impegno lavorativo con il giovane soltanto per sei mesi**, trascorsi i quali un eventuale licenziamento non priverebbe il datore di lavoro di quei 1.800 euro. All'accusa secondo cui tale misura non sarebbe che l'ulteriore manifestazione di un ormai inarrestabile processo di precarizzazione del lavoro, il Ministro del lavoro spagnolo, Fatima Báñez, ha risposto che la prospettiva va piuttosto ribaltata, e che detta misura va intesa come un ulteriore incentivo affinché le imprese non abbiano più motivi per non assumere.

**Nuovi incentivi vengono altresì introdotti per i casi di assunzioni di giovani iscritti al portale Garanzia Giovani mediante contratti a contenuto formativo.** Con riferimento, ad esempio, al *Contrato para la formación y el aprendizaje*, per il quale già era previsto uno sgravio contributivo pari al 100% per le imprese con meno di 250 dipendenti e del 75% per quelle con un numero di dipendenti superiore a tale soglia, viene ora stabilito un ulteriore incentivo che va a ridurre i costi che l'impresa è chiamata a sostenere per le attività formative e di tutoraggio.

Nel caso, poi, in cui sia firmato con un giovane beneficiario della Garanzia Giovani un *contrato en práctica*, la già prevista riduzione contributiva del 50% viene ora raddoppiata, con l'effetto di garantire uno sgravio totale dai contributi per contingenze comuni.

E ancora, **si estendono adesso anche ai beneficiari del sistema della Garanzia Giovani gli incentivi previsti per il caso di contratto a tempo parziale con obbligo formativo**, il quale gode di una riduzione compresa tra il 75% e il 100% della quota per contingenze comuni per l'assunzione di minori di 30 anni privi di un precedente impiego, con un'esperienza lavorativa inferiore ai tre mesi o provenienti da altro settore.

Questo, in buona sostanza, il piano con cui la Spagna ritiene di utilizzare al meglio i 1.800 milioni di euro ad essa assegnati dall'Unione europea per il biennio 2014-2015. Altri Paesi, invece, come ad esempio la Svizzera, hanno preferito investire i fondi ricevuti non tanto per offrire alle imprese incentivi economici alle assunzioni, quanto piuttosto per sviluppare un sistema improntato alla formazione duale, in cui i giovani lavorano per alcuni mesi in un'impresa o a stretto contatto con un professionista, apprendendo così, davvero, un mestiere.

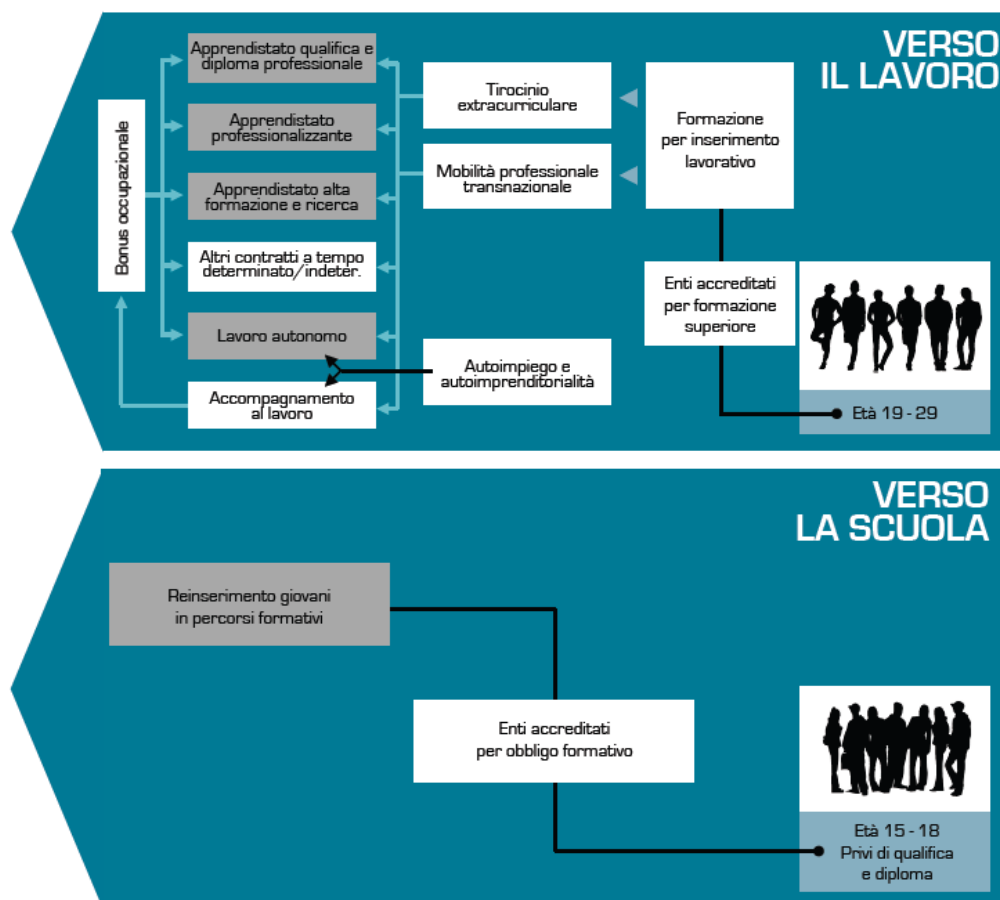
## La Garanzia Giovani in Veneto. Prime osservazioni sullo stato di attuazione

di Giulia Rosolen

«Voi parlate troppo spesso di giovani, e troppo poco con loro». Con questa frase si è aperta ad aprile la presentazione della **Garanzia Giovani in Veneto**. Non con la citazione di un filosofo o di un economista, ma con il verso di una canzone di Gianna Nannini e Fabri Fibra. Qualche *snob* in platea ha arricciato il naso, ma poco importa, il messaggio è arrivato, ben chiaro e in anticipo netto rispetto alla maggior parte delle Regioni, dove del Progetto europeo, si iniziava a mala pena a parlare. In Veneto, Regione dove la logica del fare ha sempre avuto la meglio su quella del dire, si è capito fin da subito che per raggiungere l'obiettivo – **agevolare l'occupabilità dei ragazzi e la loro collocazione nel sistema lavorativo e/o formativo** – occorreva **passare dalla logica del “servizio” a quella dell'opportunità, costruendo alleanze, facendo sistema**. Questo il tratto che maggiormente connota la strategia Veneta, dove già nella fase di progettazione del Piano di attuazione sono stati coinvolti tutti gli attori del *placement* (scuole, Università, parti sociali, operatori privati), chiamati poi a partecipare all'operatività. Ripercorrendo i tratti caratterizzanti delle esperienze nord-europee di *Youth Guarantee*, dove l'idea della Garanzia Giovani è nata, **il Veneto ha articolato il proprio piano d'azione su due livelli**: quello della *education guarantee* e quello della *job guarantee*, prevedendo due percorsi – **verso la scuola**, pensato per i ragazzi privi di titoli di formazione superiore con l'obiettivo di reinserirli nei percorsi educativi, e, **verso il lavoro** progettato per i ragazzi che avendo finito i propri percorsi d'istruzione formale con l'obiettivo di riconoscere loro un'opportunità di inserimento nel mondo del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#).



**Il contesto in cui si inserisce il Piano Veneto, si contraddistingue per non essere drammaticamente afflitto dalla questione *disoccupazione giovanile* – quanto meno se il *benchmark* è costituito dalle altre Regioni italiane – e comunque forte di iniziative precedenti di successo a cui in qualche modo la *Garanzia* si ispira. Due temi questi peraltro legati a doppio filo. Sotto il primo punto di vista, se è vero che le cose in Veneto vanno ancora discretamente bene è altrettanto vero che sono molto peggiorate negli ultimi anni.**

Il tasso di occupazione 15-29 anni ha subito una contrazione molto significativa, perdendo oltre 14 punti percentuali dal 2007 al 2013 (rispettivamente 52 e 37,7%). Nello stesso periodo la disoccupazione dei 15-29enni è cresciuta dal 6,3% del 2007 al 17,4% del 2013 (per la componente 15-24 anni il tasso di disoccupazione è salito dall'8,4% del 2007 al 25,3% del 2013). Osservando poi il complesso delle assunzioni, si nota immediatamente come la peggiore performance sia quella realizzata dai lavoratori tra i 18 e i 29



anni: di fronte ad un irrigidimento complessivo del mercato e ad una caduta del volume complessivo delle assunzioni (tra il 2008 ed il 2013) pari al 18%, quelle dei più giovani flettono del 29%. Il clima economico e sociale avverso alle nuove generazioni ha prodotto un incremento significativo della componente NEET tra i giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione, la quale ha raggiunto il 17% della popolazione giovanile veneta. **Un quadro in peggioramento che ha spinto i decisori istituzionali ad agire senza attendere che la crisi passasse da sola.**

I primi passi in questo senso si sono mossi nel 2012, quando si è iniziato a capire che le cose stavano cambiando e che per non rimanere sopraffatti da esse occorreva saper leggere le trasformazioni in atto, buttando i vecchi occhiali, guardano quello che stava accadendo con occhi nuovi. Così, nel maggio 2012, nella Giornata dedicata alla *Green Economy*, la Regione Veneto ha sottoscritto con le Parti Sociali il ***Patto per il Veneto 2020***. Nel documento della Regione si parla *dell'esigenza di innovazione di sistema per rispondere alla crisi con la stessa energia che è stata indispensabile cinquant'anni fa per dare vita al miracolo del Nordest*. Il futuro di un territorio dipende dai suoi giovani, per recuperare competitività occorre partire da loro, favorendo il loro ingresso nel mondo del lavoro attraverso un rafforzamento dell'efficacia della rete di servizi di orientamento scolastico e universitario e misure efficaci di accompagnamento nell'inserimento lavorativo.

Nel documento si fa spazio a temi come la promozione dell'alternanza, il rafforzamento dell'apprendistato, la sperimentazione del patto di prima occupazione, alla promozione dell'imprenditoria giovanile in particolare in alcune aree su cui l'economia veneta può competere a livello internazionale con più slancio: turismo sostenibile, green economy, made in Italy. Questioni che non sono rimaste lettera morta ma che sono state oggetto di impegni concreti. Al Patto per il Veneto è seguito nello stesso anno, il ***Piano Integrato per l'Occupazione giovanile*** e la sottoscrizione di diversi protocolli con le Parti sociali che hanno portato alla realizzazione di interventi formativi e di orientamento finalizzati alla valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, quale leva fondamentale per un inserimento qualificato nel mondo del lavoro.

In seguito alla sottoscrizione del ***Protocollo d'intesa con Confindustria Veneto*** la Regione ha messo a disposizione degli Istituti Tecnici Superiori 1 milione di Euro per la realizzazione di progetti che, in un percorso di

avvicinamento tra scuola e impresa, hanno favorito il ruolo dell'istruzione tecnica nell'occupabilità delle giovani generazioni, attraverso attività di orientamento, laboratori, visite aziendali e la costituzione di una rete del *placement* al cui interno hanno trovato posto Veneto Lavoro, i servizi di *placement* scolastici e universitari e le agenzie per il lavoro.

All'iniziativa hanno aderito 48 Istituti Tecnici o Istituti Superiori a indirizzo Tecnologico e sono coinvolti nelle attività oltre 5.400 allievi. Con il ***Protocollo d'intesa sottoscritto con Confartigianato*** si è dato il via al "Giotto a bottega da Cimabue – La trasmissione dei saperi", con l'obiettivo di rivitalizzare il comparto artigiano attraverso un rilancio dell'educazione all'imprenditorialità facente leva sul rapporto Maestro-Allievo. Con tale Protocollo i soggetti sottoscrittori si sono impegnati nella realizzazione di azioni di promozione dell'artigianato nella scuola secondaria e nei centri di formazione, di azioni di accompagnamento all'inserimento lavorativo, di azioni volte a rimuovere gli ostacoli che limitano lo sviluppo di nuove imprese e di azioni volte a supportare e accompagnare i neo imprenditori nel percorso di creazione e/o trasferimento d'impresa.

**In linea di continuità con le azioni già intraprese e le particolari caratteristiche del contesto, il 15 aprile 2014 è stata approvata la DGR n. 555, contenente il Piano della Regione Veneto per l'attuazione della Garanzia Giovani che individua gli attori coinvolti nel sistema di Garanzia Giovani, le azioni da porre in essere e i servizi da garantire ai giovani destinatari e la ripartizione delle risorse tra le diverse misure.**

**La Regione Veneto, a differenza di altre Regioni, ha deciso concentrare le risorse a disposizione (83,2 milioni di euro) su "formazione" e " tirocini", ritenendo tali aree di azione prioritarie, rispetto alle altre misure attivabili e finanziabili secondo il catalogo previsto dal Piano Nazionale, per favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro veneto.**

Scheda	Descrizione misura	Risorse dedicate	%
1A	Informazioni sul programma	-	0
1B	Accoglienza	-	0
1C	Orientamento	€ 2.400.000	3
2A	Formazione mirata all'inserimento	€ 28.000.000	34
2B	Reinserimento dei giovani 15-18 in percorsi formativi	€ 1.500.000	2
3	Accompagnamento al lavoro e alla formazione	€ 9.700.000	12
4A, B, C	Apprendistato (per la qualifica, professionalizzante, di alta formazione)	-	0
5	Tirocinio	€ 32.000.000	38
7	Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	€ 4.400.000	5
8	Mobilità professionalità	€ 4.400.000	5
9	Bonus occupazionale - tempi indeterminati e determinati	€ 800.000	1
<b>Totale</b>		<b>€ 83.200.000</b>	<b>100</b>

La tabella evidenzia quanto si è deciso di investire o non investire sulle diverse misure individuate dal “catalogo nazionale”, ed il peso percentuale delle risorse stanziare per ciascuna misura rispetto al totale. Balza immediatamente agli occhi come la Regione abbia deciso di non investire nemmeno un euro sull'apprendistato, né dal punto di vista del finanziamento della formazione, tutoraggio...), né nell'ambito delle logiche del bonus occupazione. Un paradosso: l'azienda che assumerà un giovane a termine o in somministrazione beneficerà di un bonus occupazionale che invece non verrà riconosciuto qualora quella stessa azienda intenda utilizzare l'apprendistato.

**Per accedere alla Garanzia sono previste due modalità: una “telematica” che prevede l'iscrizione al portale regionale o nazionale e una “fisica” che prevede che l'iscrizione avvenga presso i c.d. *Youth Corner*.** Si tratta di due vie alternative per effettuare l'accesso al sistema e raccogliere le prime informazioni sul funzionamento della Garanzia Giovani. **Una volta effettuata la registrazione, i ragazzi dovrebbero essere contattati per un primo colloquio di *profiling* e primo orientamento, momento in cui effettivamente si realizza la “presa in carico” e dal quale decorrono i 4 mesi per raggiungere gli obiettivi fissati dalla Raccomandazione europea.**

**La prima fase del percorso di “Garanzia”, che si sostanzia in una serie di attività propedeutiche volte a sostenere il giovane nell'acquisizione di un primo bagaglio di informazioni utili ad intraprendere le attività di suo interesse e corrispondenti ai suoi fabbisogni, è affidata alla c.d. rete degli *Youth***

**Corner**, che si costituisce dei 45 CPI del Veneto, dei servizi di *placement* degli Atenei veneti, degli Istituti Scolastici e di un numero selezionato di Unità Operative dei servizi per il lavoro privati accreditati. La rete di *Youth Corner*, nella sua composizione realizza – almeno in parte – i dettami della Raccomandazione europea, che richiede nell’implementazione del piano di sviluppare *partnership* tra servizi per l’impiego pubblici e privati, istituti di istruzione e formazione, servizi di orientamento professionale e con altri servizi specializzati per i giovani che facilitino il passaggio dalla disoccupazione all’inattività o dagli studi al mondo del lavoro, mentre è strutturalmente concepita come non rigida e orientata ai ragazzi in quanto ispirata al principio di *move to youth* e quindi imperniata sulla necessità di intercettare anche e soprattutto quei ragazzi maggiormente lontani e scoraggiati attraverso una serie di azioni mirate di attivazione.

**Alla fase propedeutica segue poi, secondo le linee individuate dal modello Veneto, quella operativa: un volta individuato il “fabbisogno” il ragazzo dovrebbe essere indirizzato verso una delle misure previste e ritenute maggiormente idonee secondo il profilo e le prospettive occupazionali.** Coerentemente all’impianto del sistema Veneto di Garanzia Giovani, concepito su due livelli, *Verso la Scuola* e *Verso il Lavoro*, si distingue tra ragazzi che hanno assolto l’obbligo di istruzione e soggetti che invece non lo hanno assolto nell’individuazione di specifiche misure volte a realizzare gli obiettivi di reinserimento nei percorsi di istruzione e formazione e accompagnamento al lavoro. Per i primi sono previste le seguenti misure.

- **Orientamento specialistico o di II livello**

L’orientamento specialistico rientra nelle attività di *counselling/coaching* è prioritariamente finalizzata a **favorire la progettualità professionale sviluppando la consapevolezza personale e si basa sull’accompagnamento del ragazzo verso nuovi progetti professionali, al fine di migliorarne l’occupabilità.** Si articola in 3 fasi: analisi dei bisogni e delle risorse del ragazzo e definizione degli obiettivi da raggiungere; approfondimento della storia formativa e lavorativa del giovane; messa a punto di un progetto personale che deve fondarsi sulla valorizzazione delle risorse personali (caratteristiche, competenze, interessi, valori, ecc.) in una prospettiva sia di ricostruzione del pregresso ma anche di valutazione delle risorse di contesto (famigliari, ambientali ecc.). Tale attività deve svolgersi in modo individuale ed è erogata sulla base della necessità dell’utente/destinatario di meglio definire un progetto personale, formativo e professionale. Ha una durata

massima pari a 8 ore ed è resa a cura degli operatori pubblici e privati (accreditati per i servizi al lavoro o alla formazione continua).

- **Formazione mirata all’inserimento lavorativo**

Le attività formative sono indirizzate alla **formazione di profili di tipo esecutivo** (basso livello di complessità e che richiedono conoscenze generali e operative) **o di profili di tipo specialistico** (elevata specializzazione e complessità) **a seconda dei fabbisogni individuati dalle aziende e delle caratteristiche della persona**. Le attività possono prevedere formazione professionalizzante o di specializzazione da 16 ore fino ad un massimo di 200 ore. Le attività possono essere di tipo individuale (max 24 ore) o di gruppo (da 3 a 15 partecipanti; nel caso di formazione di specializzazione settoriale/funzionale possono essere creati sottogruppi di minimo 3 partecipanti). La formazione può essere svolta da soggetti accreditati per l’ambito della formazione superiore e soggetti accreditati per l’obbligo formativo, limitatamente ai propri ex allievi.

- **Accompagnamento al lavoro**

L’accompagnamento al lavoro **si compone di quelle attività di affiancamento e supporto funzionali a supportare il ragazzo nella prima fase di inserimento nel nuovo contesto lavorativo**. Ha la finalità di fornire elementi utili ad inquadrare la collocazione in impresa e orientarlo alle attività da svolgere durante il percorso (orientamento al ruolo). Comprende l’attivazione di specifici strumenti gli interventi di ricerca attiva del lavoro e individuazione delle opportunità professionali (*scouting* delle diverse opportunità lavorative, promozione e invio della candidatura, supporto alla valutazione delle proposte di lavoro e nella partecipazione a colloqui di selezione, visita in aziende diverse da quella in cui si svolge il tirocinio) e l’accompagnamento del giovane nella prima fase di inserimento (*tutoring*) alle esperienze lavorative. Tali attività possono essere svolta dagli operatori pubblici e privati accreditati per i servizi al lavoro.

- **Tirocinio extra – curricolare, anche in mobilità geografica**

I tirocini **hanno una durata compresa tra un minimo di 2 mesi e un massimo di 6 mesi (a seconda della tipologia dei destinatari)**. Nell’ambito dell’attività di tirocinio dovrà, inoltre, essere assicurata l’individuazione di un *tutor* aziendale per ogni azienda che accoglie gli utenti. Il *tutor* aziendale deve garantire un supporto costante all’utente per facilitarne l’inserimento in azienda ed il raggiungimento degli obiettivi formativi. Dovrà essere garantito

un raccordo costante tra il *tutor* aziendale ed il *tutor* didattico/organizzativo, prevedendo la realizzazione di almeno due incontri che dovranno risultare dai report di attività degli operatori coinvolti. L'attività di tirocinio potrà prevedere inoltre la realizzazione di esperienze formative interregionali o transnazionali. La Regione si fa carico di erogare l'indennità di partecipazione al tirocinante e prevede che siano coinvolti in qualità di "soggetti promotori" gli operatori pubblici e privati accreditati per i servizi per il lavoro e le istituzioni formative limitatamente agli ex allievi.

- **Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità**





Il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità comprende una serie di **attività finanziate di accompagnamento all'avvio d'impresa al fine di supportare il ragazzo nella fase progettuale e operativa**, quali: definizione di dettaglio dell'idea imprenditoriale; studi di fattibilità; ricerche di mercato; azioni *marketing* territoriale e piani di comunicazione; attività di supporto allo *start-up* d'impresa; predisposizione delle domande di richiesta di strumenti agevolativi a favore dell'imprenditoria; supporto per la ricerca di *partner* tecnologici e produttivi; supporto in materia di proprietà intellettuale (verifica di brevettabilità e ricerche pre-brevettuali). Tali attività possono essere svolte da soggetti accreditati per la formazione superiore in partenariato con Enti Bilaterali, Università/Centri di ricerca e eventuale partenariato (premiante) con Banche e/o altri Istituti finanziari che si impegnano a garantire la fattibilità del piano di sviluppo dell'impresa di start-up e a sostenere la stessa nei primi periodi di attività.

Il Piano Veneto, inoltre, riconosce alle imprese che **in seguito all'intermediazione inseriscano nel contesto aziendale un ragazzo iscritto alla Garanzia Giovani, un Bonus Occupazionale diversificato in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione del giovane, del profiling del giovane e delle differenze territoriali**. Il *Bonus* è erogato a imprese private, aventi sede legale in Veneto oppure almeno un'unità operativa ubicata in Veneto tramite i soggetti promotori, secondo gli importi elencati nella tabella che segue.

	BONUS ASSEGNATI IN BASE AL PROFILING DEL GIOVANE E DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI			
	BASSA	MEDIA	ALTA	MOLTO ALTA
Contratto a tempo determinato o somministrazione superiore o uguale a 6 mesi *	-	-	1.500	2.000
Contratto a tempo determinato o somministrazione maggiore o uguale a 12 mesi *	-	-	3.000	4.000
Contratto a tempo indeterminato *	1500	3000	4.500	6.000

Il Piano prevede invece **per i ragazzi che non abbiano assolto l'obbligo di istruzione e formazione l'inserimento in percorsi di istruzione e formazione per il conseguimento di un diploma professionale finalizzati all'acquisizione delle competenze di base e tecnico-professionali definite nel repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione.** I percorsi per il diploma professionale devono essere progettati in continuità con una specifica qualifica di operatore individuata nel Piano Veneto e nelle direttive attuative. In esito ai percorsi e previo superamento delle prove finali è previsto il rilascio del diploma regionale. Ai fini della realizzazione delle azioni previste il Piano Veneto coinvolge i soggetti accreditati per l'ambito dell'obbligo formativo.

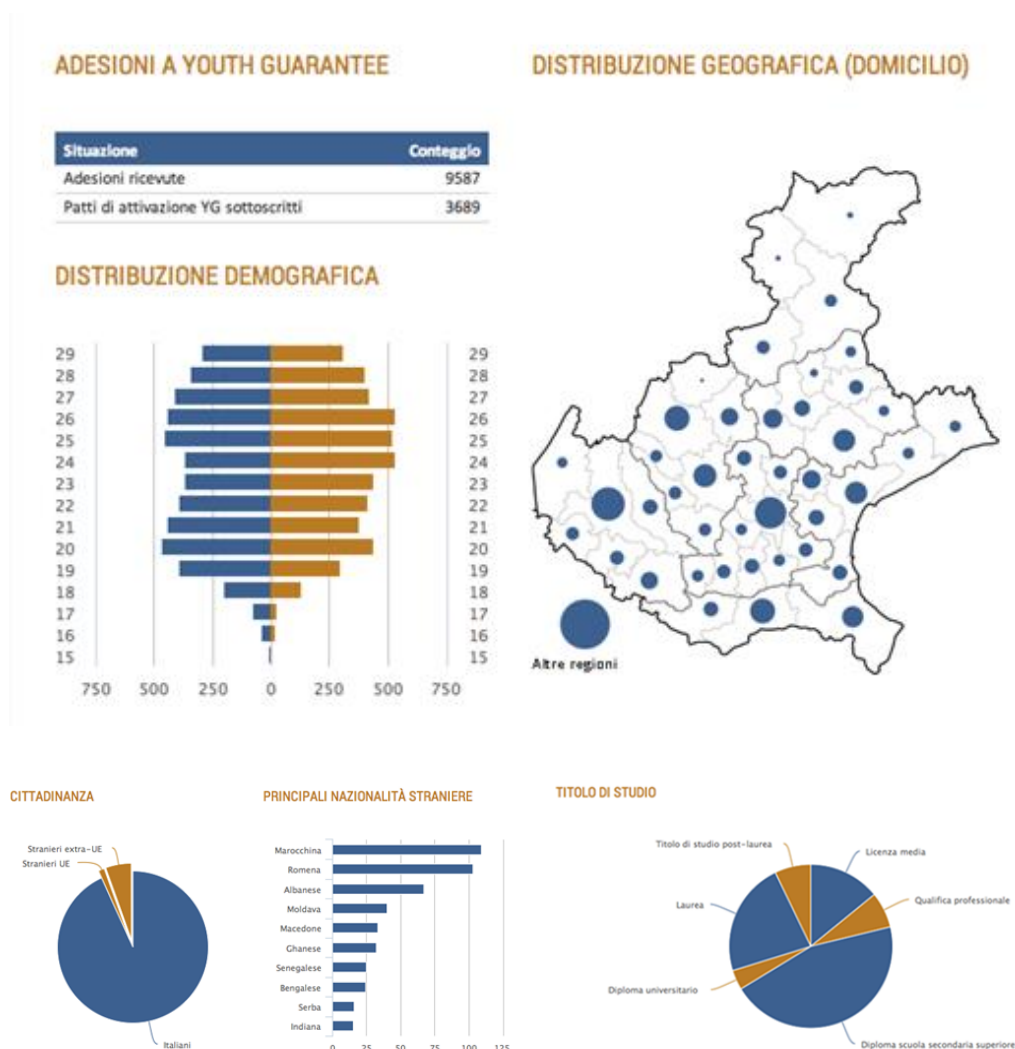
**È presto per esprimere un giudizio, posto che al momento la Garanzia Giovani in Veneto si trova ancora al livello zero e non ha ancora imboccato i binari della piena operatività.** Ci pare tuttavia possibile formulare una prima valutazione sulla base di diversi indicatori: grado di implementazione; efficacia delle misure coinvolte rispetto agli obiettivi, numero di ragazzi coinvolti; distribuzione delle risorse tra le diverse misure e rispondenza rispetto agli obiettivi.

Indicatore	Giudizio
Grado di implementazione	
Numero di ragazzi coinvolti	
Efficacia delle misure coinvolte rispetto agli obiettivi	
Distribuzione delle risorse rispetto alle diverse misure	

Quanto allo stato di avanzamento del percorso di implementazione, in Veneto il Piano territoriale di attuazione e la Convenzione con il Ministero sono state approvate il 15 aprile 2014, il primo maggio 2014 il portale regionale era attivo e consentiva la registrazione, il 25 giugno 2014 è stato pubblicato

l'avviso per l'attuazione delle misure previste dal Piano Veneto. La Rete di Youth Corner è operativa dal primo maggio 2014.

Con riferimento invece al numero di ragazzi coinvolti, secondo i dati diffusi da Veneto Lavoro, all'11 luglio 2014, 5.880 ragazzi veneti hanno aderito all'iniziativa Veneta e 3.679 di questi hanno sottoscritto un patto di attivazione presso uno Youth Corner. Il numero complessivo di giovani veneti NEET che la Garanzia Giovani dovrebbe raggiungere è pari a circa 122.000 unità. Ad oggi dunque i giovani raggiunti rappresentano meno del 5%, un risultato contenuto ma di gran lunga superiore a quello registrato a livello nazionale, dove la percentuale di giovani raggiunti è inferiore all'1%.





**Nel complesso il giudizio rispetto al piano è positivo. La principale criticità a nostro avviso riguarda la scelta di non investire sull'apprendistato a beneficio invece di altre tipologie – contrattuali e non – di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, che vengono rese maggiormente appetibili alle aziende con l'effetto perverso di cannibalizzazione dell'apprendistato.**

Non utilizzare le risorse della Garanzia per sviluppare un sistema europeo dell'apprendistato, significa mettere in discussione il ruolo dell'apprendistato quale canale del sistema formativo e leva di placement, che avrebbe invece dovuto costituire il principale strumento di "Garanzia" in quanto capace di tenere insieme formazione e lavoro guidando i ragazzi nelle transizioni occupazionali, investendo sulle loro competenze, sul loro capitale umano. Una scelta in contrasto con le premesse che hanno animato il piano Veneto, oltretutto con le indicazioni europee che vedono in esso l'estrinsecazione di ciò che la Garanzia rappresenta, e, soprattutto con la necessità di riconoscere ai giovani opportunità qualificate e qualificanti di inserimento nel mondo del lavoro.

Non è troppo tardi per cambiare rotta, ritornando sui propri passi e investendo su un rafforzamento dell'apprendistato quale strumento educativo e formativo per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. È la stessa Convenzione sottoscritta dalla Regione Veneto con il Ministero a consentire, infatti, esplicitamente la possibilità di variare in corso d'opera la ripartizione delle risorse tra le diverse misure a catalogo. Questa è la svolta buona che ci attendiamo per invertire la rotta. I principali rapporti europei e internazionali evidenziano che le economie del futuro sono le c.d. brain economy, come a dire che vedranno il domani solo i Paesi che pensano, le economie della conoscenza, quelle che innovano, che creano, che sanno creare ponti tra ricerca e impresa, tra scuola e lavoro. La Garanzia Giovani è in questo senso un'opportunità per le imprese, per i ragazzi, ma anche per il sistema Paese nel complesso considerato.

Per le aziende rappresenta un'opportunità per investire sui giovani e quindi sul proprio sviluppo, sul proprio domani: è, infatti, solo attraverso le competenze dei ragazzi che le imprese possono diventare più competitive, innovandosi. Un'opportunità per i ragazzi di capitalizzare la propria occupabilità, attraverso azioni concrete volte a sostenerli nei loro percorsi di crescita, non lasciandoli soli rendendoli autonomi, come a dire "date a un uomo un pesce e mangerà un

giorno. Insegnategli a pescare e mangerà tutta la vita”. Ma, la Garanzia, è un’opportunità soprattutto per il sistema nel suo complesso, essa infatti in fondo ha uno scopo molto meno concreto delle misure di cui si compone ma in esso sta la sua importanza, restituire la fiducia, ristabilire un senso di direzione, insomma ridare un senso alla parola futuro.

## **Garanzia giovani: guardiamo al positivo che c'è e su quello costruiamo!**

di Antonio Bonardo

Nei mesi scorsi ci siamo più volte dedicati a ragionare sul progetto Garanzia Giovani, il programma di politiche attive del lavoro varato dalla Commissione europea nell'aprile 2013 per affrontare il dramma della disoccupazione giovanile.

In Italia le operazioni di registrazione dei candidati ai portali dedicati sono iniziate il 1° maggio scorso. Si stanno avviando in questi giorni i colloqui con chi si è attivato iscrivendosi al programma, in modo da potergli poi offrire una delle soluzioni previste: tirocinio, apprendistato, inserimento lavorativo con contratto di lavoro subordinato (anche in somministrazione), servizio civile, oppure reinserimento in un percorso formativo o scolastico (per chi si è perso per strada durante la scuola secondaria superiore).

Ovviamente non siamo ancora in grado di poter parlare di risultati raggiunti, se non del fatto che oltre 100.000 giovani si sono registrati nei primi 2 mesi. Possiamo però parlare di un movimento positivo che si è avviato nel Paese, destinato prima o poi a portare i suoi frutti.

Li vogliamo mettere in luce.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

### **Da politiche passive a politiche attive**

Per la prima volta Stato e Regioni stanno lavorando insieme a costruire un sistema di politiche attive del lavoro. Che può dare elementi concreti molto utili per l'attuazione della legge delega attualmente in discussione al Senato (cd. Jobs Act), che al capo I prevede appunto di intervenire per riordinare gli ammortizzatori sociali e le politiche attive, spostando l'asse decisamente in favore di queste ultime.

La Garanzia Giovani è dunque un bel banco di prova per il futuro sistema dei servizi al lavoro nel nostro paese, in cui chi perde il lavoro, o il giovane che termina un ciclo di studi (l'abbandona), sia realmente supportato a reinserirsi nel tessuto produttivo.

### **Una crescente coscienza collettiva**

Un altro dato che merita di essere riconosciuto è la presa di iniziativa da parte del sistema di rappresentanza delle imprese private. Ciascuna associazione datoriale ha infatti sottoscritto un accordo di partnership col Ministero del Lavoro, per diffondere le opportunità e lo spirito di Garanzia Giovani presso le proprie imprese associate. Particolare menzione merita l'iniziativa europea di Nestlè, denominata Nestlè needs YOUth, che in Italia ha l'obiettivo di inserire 1.000 giovani nei prossimi 3 anni. E che intende coinvolgere anche i propri fornitori e clienti a fare altrettanto. Anche dal fronte sindacale si registrano ripetute prese di posizione che fanno intendere l'evoluzione in atto verso un approccio più moderno alle tematiche della protezione del lavoratore *nel* mercato del lavoro e non *dal* mercato del lavoro.

### **L'evoluzione degli operatori dei servizi al lavoro**

Le agenzie private si stanno strutturando per diventare attori protagonisti di questa iniziativa, con l'inserimento nelle proprie reti di filiali persone che si dedichino all'attuazione delle misure previste da Garanzia Giovani (nelle Regioni che decidono di coinvolgerle, ovviamente). Così come i centri per l'impiego pubblici stanno avviando i colloqui di profilazione dell'utenza. Ci sono in campo modelli diversi: quello competitivo di Regione Lombardia e quello cooperativo di Regione Lazio. Ma in entrambi i casi si lavora nel solco

delle normative italiane, che hanno previsto sin dal 2001 che il sistema dei servizi al lavoro è di tipo misto e si avvale delle competenze sia degli operatori pubblici, sia di quelli privati, così come indicato anche dalla convenzione ILO 181. È auspicabile che in prospettiva tutte le Regioni italiane si aprano al coinvolgimento degli operatori privati: trattandosi di una misura di politica attiva finalizzata ad un risultato occupazionale concreto, sarebbe miope non avvalersi dell'ausilio di chi, quotidianamente, intercetta la domanda di lavoro espressa dalle aziende!

### **Il mondo della scuola**

Il riorientamento progressivo della scuola nella direzione dell'alternanza scuola – lavoro, la rivalutazione del lavoro manuale attraverso i percorsi di formazione professionale (che alcune Regioni hanno organizzato in modo eccellente), le recenti opportunità di apprendistato di III livello per il raggiungimento del diploma di scuola secondaria superiore di tipo tecnico, la nascita degli istituti di istruzione tecnica superiore ed i poli tecnico-professionali, sono tutti segnali che anche il pachiderma scolastico si sta muovendo nella direzione di una formazione dei giovani più legata agli sbocchi professionali possibili.

### **L'attenzione della stampa**

Un altro dato sicuramente positivo è l'attenzione dei media al tema “giovani e lavoro”, che spinge tutto il sistema ad agire nella giusta direzione.

Sarebbe bene però che l'approccio fosse quello di andare a scovare e parlare di ciò che funziona, in modo che possa diventare esempio per tutti, anziché focalizzarsi parossisticamente su ciò che non funziona. Il cambiamento da fare è epocale, ci vorrà tempo. Perciò serve approccio valorizzatore costruttivo.

## **La Garanzia Giovani in Lombardia. A tu per tu con l'Assessore Valentina Aprea**

di Umberto Buratti

**Assessore, quali sono le linee guida che hanno mosso la vostra azione sul tema Garanzia Giovani? E a che punto è l'implementazione del piano regionale?**

Garanzia Giovani rappresenta l'opportunità di realizzare una politica di sistema per offrire ai giovani un'esperienza di lavoro o di tirocinio. Regione Lombardia si è mossa su tre fronti. Da un lato in continuità con Dote Unica Lavoro, ci rivolgiamo ai giovani disoccupati, potenziando gli interventi degli operatori accreditati al lavoro. In secondo luogo il Piano regionale prevede anche il coinvolgimento delle scuole, delle Università, delle fondazioni ITS e dei Poli tecnico-professionali per accompagnare alla transizione scuola lavoro i giovani in uscita dai percorsi formativi. Infine ci siamo rivolti direttamente alle aziende per coinvolgerle in azioni dirette e senza intermediazione, grazie alla pubblicazione delle opportunità di lavoro o tirocinio sul portale nazionale di Garanzia Giovani o su Borsalavoro Lombardia.

Il piano regionale ha avuto un avvio non immediato, perché il raccordo operativo con il Ministero del Lavoro doveva affrontare questioni complesse. Abbiamo atteso per molto tempo una risposta definitiva da Roma sulla possibilità di escludere i finanziamenti dal Patto di stabilità interno, questione da cui discendevano importanti conseguenze in termini di flussi finanziari. Anche rispetto al raccordo con il sistema informativo nazionale si stanno solo ora risolvendo tutte le questioni aperte. Si consideri che gli operatori accreditati hanno iniziato a ricevere solo in questi giorni l'abilitazione nazionale per la presa in carico dei giovani nel portale di Cliclavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

Siamo peraltro in attesa della definizione della Convenzione tra Ministero del lavoro e INPS per l'operatività del pagamento degli incentivi all'assunzione e per il pagamento delle indennità di tirocinio. D'altra parte sarebbe stato illusorio pensare che Garanzia Giovani sarebbe potuta partire in tempi immediati, visto che da dieci anni, nonostante le spinte delle riforme, a partire dalla Legge Biagi, l'Italia è stata tendenzialmente ferma. Uno dei meriti di Garanzia Giovani è aver evidenziato l'urgenza di attivare sistemi organici di politiche del lavoro, a partire dall'accreditamento, alla definizione di standard e costi di servizio, ad una dorsale informatica nazionale funzionante.

In tutto ciò il nostro impegno primario è stato quello di dare tempestivo riscontro ai giovani che hanno aderito a Garanzia Giovani in Lombardia. Ora il sistema è attivo, non solo da un punto di vista amministrativo (convenzione con Ministero, approvazione del piano regionale) e non soltanto con una burocratica "presa in carico", ma con la vera e propria attivazione dei servizi per i giovani.

Spero che ora l'attenzione si sposti sui risultati concreti.

**Garanzia Giovani si innesta su un modello regionale di politiche attive incentrato sul sistema della Dote Unica Lavoro. Quali sono le caratteristiche di questo modello e come pensa possa costituire una risposta per i giovani lombardi nell'ambito del sistema di Garanzia Giovani?**

Regione Lombardia ha da tempo attivato le politiche attive per il lavoro, per accompagnare i giovani nella transizione dalla scuola al lavoro e da un lavoro ad un altro. La Lombardia è stata tra le prime regioni ad esercitare le competenze in materia di lavoro e oggi può contare su una rete capillare di servizi, con ben 742 sportelli al lavoro sul territorio. Ad ottobre 2013 abbiamo attivato Dote Unica Lavoro, un sistema unitario di politiche del lavoro maturo, di ampio respiro, finalizzato a rendere più trasparente e fluido l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, attraverso un sistema concorrente di servizi all'impiego pubblici e privati autorizzati o accreditati.

Con Dote Unica Lavoro le persone scelgono un operatore pubblico o privato in base al principio della libertà di scelta, condividono un piano di intervento personalizzato, scegliendo i servizi da attivare e seguono il percorso per la ricerca di lavoro.

È importante sottolineare che gli operatori sono fortemente orientati a raggiungere il risultato, perché questo determina la gran parte del rimborso economico che viene loro riconosciuto. Garanzia Giovani ha mutuato i medesimi principi generali e le medesime tipologie di azioni di Dote Unica

Lavoro, concentrandole sui giovani. Per questo, in Lombardia, Garanzia Giovani si è naturalmente configurata come un'estensione di Dote Unica Lavoro, specificamente destinata ai giovani dai 15 ai 29 anni all'interno di Dote Unica Lavoro.

I risultati ci dicono che il sistema Dote Unica Lavoro risponde efficacemente ai giovani: fino ad ora, su circa 32mila persone accompagnate, ben il 40% sono giovani tra i 15 e i 29 anni. Questi raggiungono un tasso di successo complessivo del 70,7%, tra avviamenti al lavoro a tempo indeterminato, apprendistato e contratti di lavoro a tempo determinato (59%). Per quanto riguarda Garanzia Giovani possiamo considerare come positivi anche l'attivazione di tirocini che rappresentano l'11,7% del totale. Ritengo che la massima trasparenza sull'andamento delle politiche regionali sia uno dei principi ineludibili delle politiche pubbliche. Per questo Regione Lombardia pubblica un monitoraggio settimanale disponibile sul sito [www.lavoro.regione.lombardia.it](http://www.lavoro.regione.lombardia.it), nella sezione "Dote Unica Lavoro".

**Dalle prime rilevazioni del Ministero risulta che Regione Lombardia è uno dei territori maggiormente attrattivi anche per giovani provenienti da altre realtà regionali. Come valuta questo interesse? Quali saranno le sue ricadute nel concreto?**

Sono orgogliosa del fatto che la Lombardia si conferma la regione più attrattiva. Infatti più della metà dei giovani che hanno aderito provengono da fuori regione. D'altra parte abbiamo un mercato del lavoro che, nonostante la crisi, continua a dare risposte a chi cerca lavoro e dall'altra parte abbiamo una rete di servizi al lavoro molto estesa.

Il piano Garanzia Giovani prevede d'altra parte che le risorse seguano le persone, perciò per la Lombardia questo si tradurrà in maggiori risorse per i giovani. Siamo pronti ad attivare servizi per tutti i giovani interessati. Naturalmente seguire un percorso di inserimento lavorativo prevede una presenza sul territorio, e quindi un percorso di mobilità geografica, che deve essere messo in conto da un giovane che aderisce da altra regione.

**Analizzando i dati sul portale nazionale risulta che poche sono le aziende che si interfacciano direttamente con la Garanzia Giovani. È un problema anche lombardo? Sono in cantiere delle misure per aggirare queste difficoltà?**

Stiamo incontrando le aziende ed i loro sistemi di rappresentanza e la risposta è generalmente positiva. Consideriamo il sistema produttivo naturalmente un partner imprescindibile per la buona riuscita del programma. Tuttavia



sappiamo che la maggior parte delle aziende non attiva un canale diretto con Garanzia Giovani o con il sistema regionale per l'assunzione o per l'avvio di tirocini. Solo quelle che hanno un'organizzazione interna sufficientemente strutturata e pronta ad attivare colloqui e selezioni si presenta direttamente sui portali offrendo posti di lavoro. La gran parte delle aziende, infatti, si affida piuttosto a soggetti intermediari privati per la gestione dei propri fabbisogni professionali. Per questo è imprescindibile coinvolgere, nella rete di servizi al lavoro, anche le agenzie per il lavoro, al fine di intercettare le richieste aziendali. In tal senso trovo inammissibile ogni polemica sul coinvolgimento degli interlocutori privati nel programma Garanzia Giovani: non solo è la legge nazionale a prevedere che i privati accreditati prendano in carico direttamente le persone, ma per quanto ci riguarda, noi non privilegiamo il pubblico o il privato, ma ne supportiamo la virtuosa collaborazione. Semplicemente, quindi, riconosciamo il rimborso delle prestazioni agli operatori che riescono a raggiungere il risultato di rispondere ai bisogni delle persone. Al di là della loro natura giuridica. Del resto, ancora una volta i dati parlano da soli.

Il monitoraggio pubblico di Regione Lombardia mostra che la concorrenza pubblico/privato è utile anche ai servizi pubblici: nella top ten degli operatori, due soltanto sono Centri pubblici per l'impiego.

**La diffidenza delle imprese nei confronti di Garanzia Giovani dipende forse anche dal non aver compreso quali siano i vantaggi dell'iniziativa. Quante sono le risorse messe a disposizione dalla Garanzia Giovani e con quali finalità?**

Le aziende possono contare su incentivi per l'assunzione ed un rimborso parziale per l'indennità di tirocinio. È importante dare risposte chiare alle aziende e garantire la semplicità di utilizzo. Per questo l'intervento di INPS, che attiverà il bonus occupazionale attraverso la compensazione dei versamenti contributivi delle aziende, può essere una risposta positiva.

Serve però che la Convenzione tra Ministero ed INPS si attivi immediatamente, per dare un quadro di certezze. Peraltro come Lombardia abbiamo espresso la volontà di riprendere il programma del "ponte generazionale" che prevede la possibilità di una riduzione di orario di lavoro per il lavoratore vicino all'età pensionabile e la contemporanea assunzione di un giovane.

La Regione garantisce al lavoratore anziano l'integrazione contributiva ed al giovane una formazione iniziale. In tal modo i benefici sono molteplici: per il lavoratore senior, che può volontariamente gestire in modo flessibile il

percorso verso la pensione; per il giovane, che trova un lavoro; e per l'azienda stessa, che gode dei benefici legati alle policies sui due versanti, lavoratori anziani e giovani.

**Parliamo di autoimprenditorialità. Forse è la misura meno nota della Garanzia Giovani. Diverse ricerche e studi dimostrano come per i ragazzi il futuro non sarà tanto nel cercare lavoro ma nel crearlo. Ci sono iniziative particolari dedicate a questo ambito da parte di Regione Lombardia?**

Regione Lombardia ha stanziato oltre 11 milioni di euro, nel Piano Garanzia Giovani, per accompagnare i giovani allo sviluppo della loro idea di imprenditorialità, attraverso la definizione del business plan e l'accompagnamento alla costituzione dell'impresa. È uno dei servizi già messo in campo da Dote Unica Lavoro, per cui siamo pronti anche a dare una risposta a chi vuole diventare imprenditore.

**Il servizio civile è un altro elemento poco noto dell'iniziativa europea. In Italia in questo momento si sta parlando di riforma di terzo settore, perché secondo lei è importante incentivare anche percorsi di questo tipo e non solo inserimenti in contesti aziendali nell'ambito del sistema di Garanzia Giovani?**

Il servizio civile può essere uno strumento importante sia per la tenuta del tessuto sociale delle nostre comunità, sia come opportunità per i giovani che vogliono intraprendere un percorso professionale nel terzo settore. La Lombardia può contare su una legge regionale che avrà un immediato beneficio e sviluppo attraverso i finanziamenti di Garanzia Giovani. Procederemo anche su questo fronte all'emanazione di specifici avvisi pubblici.

## Impresa sociale? GIA' – Giovani Imprenditoria Innovazione

di Alessia Santopaolo

**Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie**, fondata da Don Luigi Ciotti il 25 marzo 1995, nasce con lo scopo di spronare la società civile a promuovere la legalità e la giustizia, al fine di lottare contro ogni tipo di mafie. Nel 2013 Libera ha promosso, insieme all'Università degli Studi di Palermo, l'Università della Calabria, l'Università degli Studi Federico II di Napoli e l'Università del Salento, la prima edizione de “**Le Scuole GIA' – Giovani Imprenditoria ed Innovazione**” per incentivare i ragazzi talentuosi ad unirsi e confrontarsi, durante il periodo estivo, per progettare idee ed iniziative per lo sviluppo socio-economico e territoriale per il bene non solo di poche Regioni ma dell'intero Belpaese. Durante la settimana delle *Summer School GIA'* 2013 i partecipanti, oltre a **sviluppare idee imprenditoriali**, hanno svolto **attività formative** attorno a determinati temi:

- strumenti e competenze per realizzare un'idea imprenditoriale;
- l'innovazione sociale;
- le start-up innovative;
- la progettazione di nuove pratiche/politiche economiche e culturali per creare cittadinanza, beni comuni e partecipazione;
- il mondo del credito e l'economia solidale;
- i percorsi di valorizzazione e prassi operative per il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie;
- le politiche di coesione territoriale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

Le idee emerse durante queste attività di formazione, hanno portato **Libera** a non voler disperdere tale energia ma la voglia di ampliare ancora di più gli orizzonti e reclutare, per la II edizione delle **Summer School GIA'** che si svolgeranno a settembre 2014, nuove leve da ascoltare e formare, nell'ottica della responsabilità sociale e civile.

Tra l'11 e il 13 luglio 2014 si è svolto, presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno a Roma, il **Seminario Nazionale della Summer School GIA'**, con l'intento di offrire ai giovani partecipanti un primo sostegno per sviluppare concretamente i propri sogni imprenditoriali, grazie al supporto non solo di Libera ma di un bacino di relazioni composto anche da altri attori importanti, quali: Progetto Policoro della Conferenza episcopale italiana, la piattaforma KUBLAI del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, We4Italy Innovatori d'impresa di Unioncamere e InfoCamere.

Durante i tre giorni romani del Seminario Nazionale, ben ottanta ragazzi provenienti da tutta Italia hanno avuto il privilegio di ascoltare importanti interventi di Giovani imprenditori appartenenti a diverse Associazioni di categoria come: Casartigiani, CIA AGIA, CNA, Confartigianato, Confcooperative, Confagricoltura, Confindustria, Confcommercio, Coldiretti, Confapi, Confesercenti e Legacoop Generazioni, che, nel raccontare le loro esperienze lavorative, hanno cercato di descrivere com'è il mondo fuori dalle mura ovattate dell'università e della scuola. Come bisogna affrontare gli ostacoli burocratici, nel non buttarsi giù di fronte alla attuale crisi economica e, soprattutto, come usare gli strumenti finanziari che le Banche, tra cui Banca Etica, mettono a disposizione dei giovani per supportare le idee imprenditoriali sotto il segno dell'innovazione, con il fine di essere competitive insieme ad altre realtà d'impresa di carattere internazionale.

**Libera** si è posta l'obiettivo di far crescere, in un contesto di condivisione e coesione, la consapevolezza dei potenziali giovani imprenditori italiani e stranieri per quanto riguarda l'imprenditoria sociale che deve essere protesa alla legalità, alla trasparenza, alla responsabilità e alla voglia di mettersi in gioco per sé, ma soprattutto per gli altri e per il bene della collettività nazionale ed internazionale.

**Bisogna scommettere sui giovani** che sono la certezza per il nostro futuro ed insieme a loro creare, inventare, progettare, sin da quando sono tra i banchi di scuola, strategie, programmi e nuove idee occupazionali, affinché possa

ripartire la “macchina” del Belpaese chiamata Italia, che da troppo tempo a messo da parte le sue risorse più prestigiose e rare, cioè le **intelligenze delle persone**.

## **La Garanzia Giovani in Veneto. A tu per tu con l'Assessore Elena Donazzan**

di Giulia Rosolen

**Assessore, la Regione Veneto è stata tra le prime Regioni a partire con la Garanzia Giovani, approvando un piano di attuazione concertato con le parti sociali e gli operatori del mercato del lavoro, e poi gli avvisi per l'implementazione effettiva delle misure. Segno di un interesse concreto. Ci racconta come si è sviluppata l'approvazione del Piano e le possibili evoluzioni future?**

La Regione Veneto è riuscita a mettere in piedi il Piano di attuazione nei tempi che l'Europa ci aveva chiesto di rispettare. Il primo maggio, data ufficiale di avvio della Garanzia Giovani in Italia, il nostro portale era operativo e la rete di operatori era pronta a dare risposte effettive e concrete ai ragazzi. Questo è stato possibile grazie alle esperienze maturate in questi anni dalla Regione. Abbiamo messo a frutto una solida esperienza nell'utilizzo dei fondi comunitari da investire in formazione per la creazione di nuova occupazione. Nella Programmazione 2007-2013 il Veneto ha offerto corsi a 275 mila persone, producendo risultati tangibili in termini di occupazione: senza il sostegno del Fse l'occupazione in Veneto oggi sarebbe più bassa di 1,5 punti percentuali. Il punto di forza della Regione Veneto, quello che le ha consentito di poter contare su contenuti tassi di disoccupazione e inoccupazione, rispetto alle altre Regioni italiane, è stato credere nella cultura del lavoro, nel dialogo tra scuola e impresa. A testimoniarlo, le tante iniziative che abbiamo portato avanti in questi anni, facendo camminare assieme impresa e scuola, costruendo ponti tra istituzioni e parti sociali. Penso, per esempio, all'apprendistato per la qualifica e il diploma e a quello di alta formazione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

siamo stati tra i primi a partire, per noi è stato un grandissimo orgoglio. Insomma, la Garanzia Giovani in Veneto già esisteva o meglio ne esistevano i presupposti, si è trattato di mettere a sistema le diverse iniziative in una programmazione unitaria. L'obiettivo è stato condiviso all'unanimità con le parti sociali e gli operatori privati fin dall'inizio, questo ci ha consentito di arrivare pronti ai blocchi di partenza, al primo maggio, con impegni seri da proporre ai ragazzi, sereni di essere in grado di poterli realizzare.

**Uno degli aspetti più interessanti del Piano Veneto riguarda la rete degli *youth corner* e il suo essere stata concepita come *move to youth*. Ci racconta come è composta questa rete e che cosa fa?**

La rete degli sportelli Youth Corner è costituita dai 45 centri per l'impiego del Veneto, dai servizi di placement degli Atenei veneti e dagli Istituti Scolastici e da un numero selezionato di unità operative dei servizi per il lavoro privati accreditati. La rete costituisce il punto fisico di accesso dei giovani al programma, essa è stata concepita per rispondere a funzioni di accoglienza e informazione, di presa in carico, colloquio individuale, *profiling* e primo orientamento.

La rete costituisce l'infrastruttura di un'aggregazione capace di tenere assieme pubblico e privato. Nel 2009 in Veneto abbiamo fatto una legge che regola il funzionamento delle politiche del lavoro regionali individuando le competenze dei diversi attori. Abbiamo messo, con quella legge, le basi di un sistema imperniato sui principi di valorizzazione del ruolo dei soggetti pubblici, degli operatori pubblici e privati autorizzati, di integrazione tra i servizi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Un sistema, vero e proprio, fondato sulla cooperazione, all'interno del quale pubblico e privato sono parificati. Anche in questo caso, la definizione di una rete di youth corner, non è stata altro che la messa a sistema tutto di un'esperienza di successo maturata in questi anni. Ai soggetti che ne fanno parte – e che ne vorranno fare parte, perché si tratta di una rete aperta a chiunque sia in possesso dei requisiti previsti – abbiamo chiesto, quale condizione di accesso alla rete, di farsi carico senza finanziamenti regionali della fase di avvio della Garanzia, quella in cui i ragazzi devono essere informati, accolti e orientati. Un filtro che ci consente di assicurare che chi fa parte del sistema veneto di Garanzia, le è perché ne condivide gli obiettivi e le premesse.

**Da quasi un mese è uscito l'avviso NEET VS YET per attuare con azioni concrete i contenuti della Garanzia Giovani. Ci può raccontare cosa prevede?**

La Regione Veneto è stata una delle prime Regioni ad attivarsi per rendere operative le misure del Piano di attuazione. Il 24 giugno scorso abbiamo pubblicato il bando “Mettiti in moto! Neet vs Yeet – Le opportunità per i giovani in Veneto”, con l’obiettivo di offrire nuove opportunità di formazione e lavoro ai giovani. La Regione Veneto finanzia, attraverso questo bando, diverse azioni: percorsi formativi per l’inserimento lavorativo, percorsi di accompagnamento al lavoro e di inserimento.

La formazione calibrata sulle necessità del mondo del lavoro secondo noi costituisce la misura che maggiormente rafforza l’occupabilità delle persone, soprattutto dei più giovani. È fondamentale che si tratti di una formazione vera e utile, per questo motivo abbiamo preteso nel bando che i progetti destinati ai giovani partissero dai fabbisogni professionali effettivamente rilevati sul territorio e quindi da specifiche esigenze delle imprese. Per noi le priorità sono lo sviluppo del sistema Veneto, l’occupazione dei nostri giovani, conseguentemente nell’individuare le misure da adottare abbiamo pensato esclusivamente a questo e a quale fosse il modo migliore per realizzarle.

### **Parliamo di finanziamenti: quante risorse sono state investite sul Piano?**

Alla Regione Veneto sono stati riconosciuti per l’implementazione della Garanzia Giovani, quasi 84 milioni di euro. Una cifra importante. Non abbiamo previsto co-finanziamenti regionali, ritenendo che fosse prima necessario dimostrare ai nostri cittadini, da cui quelle risorse arrivano, che siamo in grado di spendere bene quei soldi facendoli rendere, producendo dei risultati, prima di spenderne altri. Se siamo stati in grado di arrivare preparati alla sfida della Garanzia Giovani, è stato perché abbiamo potuto farci forti delle nostre esperienze precedenti. La Garanzia Giovani costituisce per noi il terreno di prova di un’altra sperimentazione che dovrebbe consentirci di arrivare preparati alla prossima riprogrammazione dei fondi comunitari nel 2020, pronti per accogliere le altre sfide che il futuro saprà proporci.

Il Veneto inizialmente era stato escluso, insieme alle Province di Trento e Bolzano dai finanziamenti europei connessi alla Garanzia Giovani. Questo perché il tasso di disoccupazione registrato nella nostra Regione era inferiore ai parametri stabiliti a livello europeo (25%). Un motivo questo per noi di orgoglio che ha dimostrato che le iniziative avviate in questi anni hanno avuto un riscontro, producendo risultati tangibili. Il fatto che il Veneto abbia saputo realizzare politiche concrete capaci realizzare obiettivi in termini di occupazione analoghi a quelli registrati nelle Province Autonome, che dispongono di risorse di gran lunga superiori e di meccanismi ben più snelli, per noi è il segno di un successo che va ben oltre quello che i numeri dicono. Il



fatto di penalizzare una Regione virtuosa come il Veneto, si poneva però in contraddizione con gli obiettivi comunitari e con la necessità di continuare a garantire ai nostri giovani politiche solide ed effettive. Questo è stato capito. L'inclusione nel sistema è stata infatti poi possibile grazie alla solidarietà delle altre Regioni, un esempio questo del fatto che in Italia, al di là di quello che spesso traspare, la leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali funziona.

**La Regione Veneto ha deciso di concentrare le risorse su accompagnamento al lavoro, formazione e tirocini, misure che nel piano sono state definite prioritarie in relazione agli obiettivi da realizzare, mentre ha ritenuto di non finanziare apprendistato e servizio civile. Ci spiega la ragioni di questa scelta?**

Il successo della Garanzia Giovani si misura sulle opportunità che sa offrire ai ragazzi di entrare nel mondo del lavoro. I dati di Veneto Lavoro ci dicono che le misure che più funzionano in questo senso sono le esperienze di breve durata in azienda, quelle che mettono i ragazzi nelle condizioni di farsi conoscere, di giocare le proprie carte, senza al contempo ingessare le imprese in dinamiche di lungo periodo. I tirocini – che la Regione Veneto ha regolamentato fin dal principio con un'attenzione particolare alla qualità dell'esperienza formativa, costituendo poi il modello a cui le Linee Guida emanate in attuazione della legge Fornero, si sono ispirate – hanno dimostrato alla prova dei fatti di costituire lo strumento principe per garantire ai ragazzi un'opportunità di ingresso nelle imprese. Al contrario gli incentivi e i bonus occupazionali hanno dimostrato di non rispondere a questo obiettivo: le aziende non assumono perché esistono gli incentivi ma perché hanno bisogno di inserire delle risorse e questo bisogno si crea investendo sulle dinamiche della domanda, sulle competenze dei ragazzi. La decisione di non incentivare ulteriormente l'apprendistato si fonda su una riflessione bene precisa: a livello nazionale è un contratto già molto incentivato, incentivarlo ulteriormente non avrebbe contribuito a nostro avviso ad una sua diffusione. Per realizzare questo obiettivo occorre agire su altri piani, favorendo un cambiamento culturale, che si può contribuire a realizzare spiegando alle aziende perché questo strumento funziona, sensibilizzandole, creando i presupposti perché l'alternanza diventi una necessità delle imprese che non può essere certo indotta dall'alto.

**Assessore, alla data di oggi risultano 9835 le adesioni alla YG Veneta. Molto resta da fare per la diffusione dell'iniziativa. Lei ha scritto**

**personalmente ai sindaci dei comuni veneti chiedendo la loro collaborazione per diffondere l'iniziativa nei territori. Quale dovrebbe essere secondo lei il ruolo degli Enti Locali nella Garanzia Giovani?**

Io credo che ragionevolmente saremo in grado di raggiungere con risposte concrete misurabili in opportunità effettive i 2/3 dei possibili beneficiari. Circa la metà dei ragazzi che si sono registrati al portale Veneto hanno già firmato un patto di servizio e ad alcuni di loro sono già state offerte opportunità concrete di inserimento nel mondo del lavoro. L'obiettivo che vogliamo realizzare, che poi è quello che anima il piano europeo, è quello di intercettare quei ragazzi che hanno maggiore difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro. I NEET. Occorre per questo coinvolgere i comuni utilizzando le risorse umane e gli operatori in esse presenti perché si mettano davvero a servizio del cittadino, soprattutto dei più giovani, informando in modo capillare sulle opportunità di questo piano. La loro azione deve rivolgersi prioritariamente verso quei ragazzi, che più degli altri rischiano per la particolarità delle situazioni in cui vivono, di essere lasciati soli.

**Cruciale è coinvolgere di più le aziende. Il Veneto si è dimostrato più capace di altri territori di intercettare la domanda di lavoro per i giovani, ma occorre fare di più. Ci sono in cantiere iniziative specifiche per coinvolgere le imprese?**

Certamente. In cantiere abbiamo diverse iniziative per diffondere tra le aziende l'iniziativa europea. Obiettivo che realizzeremo coinvolgendo le parti sociali perché affianco a noi veicolino i contenuti del piano al tessuto produttivo. È infatti solo sul numero di imprese che riusciremo a coinvolgere che potremo misurare il successo della garanzia giovani. Il messaggio che dobbiamo trasmettere alle nostre imprese è di fiducia e positività, esse non devono percepire le iniziative collegate alla Garanzia Giovani, come "complesse" e burocratiche, devono capire che si tratta di misure concrete pensate per agevolarle, favorendo al contempo l'ingresso dei ragazzi nel mondo del lavoro. In questo i media hanno una responsabilità importante, più si insisterà sull'evidenziare le criticità della Garanzia Giovani, più le nostre aziende guarderanno ad esse con diffidenza e sulla loro mancata adesione si misura l'insuccesso di un piano che dovrebbe essere pensato al contrario anche per attivare la domanda di lavoro.

**Alcuni commentatori hanno osservato che molte delle offerte di lavoro pubblicate sul portale nazionale si riferiscono a posizioni che si sarebbero aperte a prescindere dalla Garanzia Giovani, tanto più che la maggior**

**parte di esse provengono dalle agenzie per il lavoro, concludendo che la Garanzia Giovani non avrebbe portato alcun valore aggiunto. Quale è il suo punto di vista?**

Credo sia un falso problema. L'obiettivo è favorire l'occupabilità dei nostri ragazzi, moltiplicare le occasioni di inserimento nel mondo del lavoro, il come questo scopo si realizza non conta. Peraltro credo sia assurdo attendersi che la Garanzia Giovani crei nuova occupazione, non è questo il suo senso. Il lavoro non si crea per legge, ne attraverso questa si possono modificare le dinamiche del mercato del lavoro. La maggior parte dei contratti è a tempo determinato, ma non è colpa della Garanzia Giovani, è il nostro mercato, per il particolare momento che sta vivendo, a soffrire di scarsa visibilità. Non credo che sia un segno di declino, il lavoro a tempo determinato è comunque un lavoro. Ciò che conta è che i nostri giovani abbiano l'opportunità di farsi conoscere e di mettersi in gioco, il modo e la forma con cui questa esperienza si realizza, poco conta, purché si sostanzii in un canale legale e tutelato, quale è appunto il contratto a tempo determinato.

**Chiudiamo, guardando al futuro. Cosa si aspetta dalla Garanzia Giovani e a quale contributo può apportare allo sviluppo del territorio?**

Può apportare un contributo importantissimo. È un modo per dare finalmente concretezza all'articolo 1 della nostra Costituzione, l'Italia è un Repubblica democratica fondata sul lavoro. La Garanzia Giovani è un'opportunità per riempire di senso e dare concretezza a questo principio. La Regione Veneto è da tempo impegnata nella diffusione della cultura del lavoro, nelle Scuole di ogni ordine e grado. Trasmettere il senso del lavoro e il suo valore, questa è la vera e unica Garanzia Giovani.

## **Garanzia Giovani: prima analisi delle (poche) offerte di lavoro e tirocinio sul portale del Ministero**

di Umberto Buratti e Carmen Di Stani

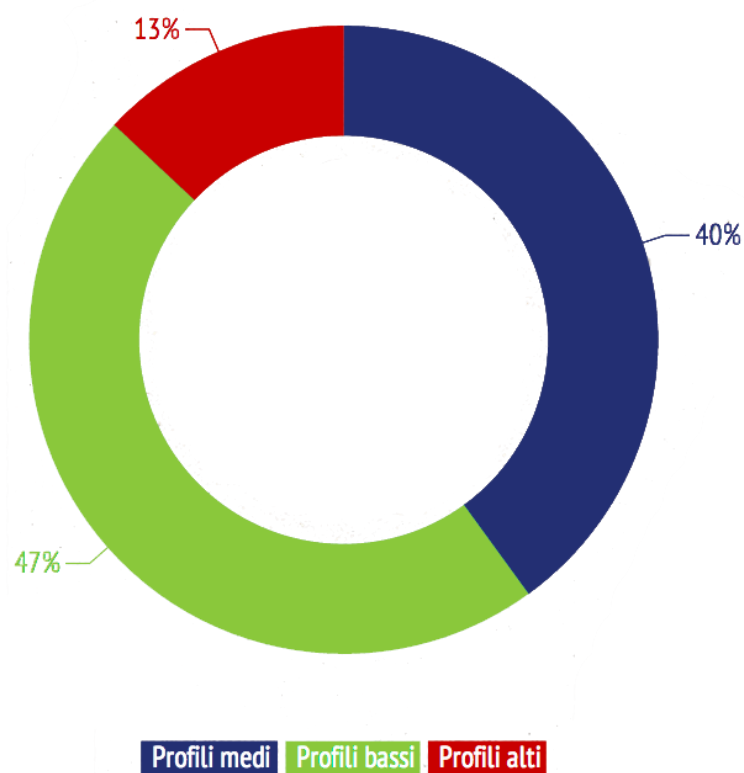
**Da una ricerca di ADAPT su Garanzia Giovani emerge che su 2765 annunci di lavoro pubblicati sul portale del Ministero del lavoro oltre il 90% è di agenzie del lavoro. Pochissime le aziende hanno pubblicato offerte di lavoro. Contattate sono state molto vaghe su cosa cercano.**

Oltre ai numeri, però, è interessante analizzare cosa viene proposto nel concreto ai giovani italiani che provano ad aumentare la propria occupabilità sfruttando l'iniziativa europea. Lo studio delle occasioni di lavoro pubblicate fino al 9 luglio scorso mette in evidenza come **su 2765 offerte presenti sul portale nazionale quasi la metà (47%) riguardano figure di basso profilo, intendendo con questo termine professioni che non richiedono né un diploma né una laurea.** Il restante 50% è così suddiviso: 40% occasioni di lavoro per figure intermedie (soggetti che possiedono almeno il diploma di scuola secondaria superiore); 13% figure alte (soggetti che possiedono almeno la laurea triennale o specialistica).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29.](#)

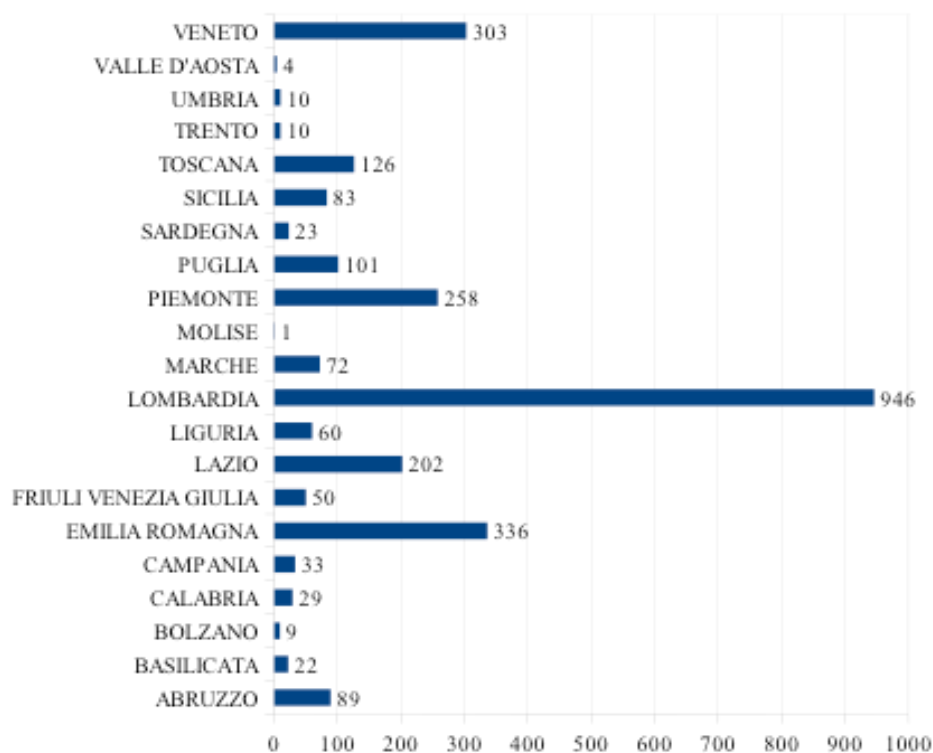
Grafico 1 – Distribuzione offerte di lavoro per profilo



Fonte: elaborazione dati ADAPT

**Se si guarda nel dettaglio le diverse proposte emerge che la maggior parte delle imprese italiane è disponibile ad attivare contratti di lavoro a tempo determinato.** Quasi il 79% delle offerte pubblicate, infatti, si concentra su questa tipologia contrattuale. A seguire le proposte a tempo indeterminato che toccano una percentuale poco più superiore al 10%. **Tirocini e apprendistato – i due strumenti su cui la proposta europea voleva far maggior affidamento – rimangono nettamente in secondo piano.** Le occasioni di tirocinio sono pari al 6% rispetto al totale delle offerte pubblicate. Crolla del tutto, invece, l'apprendistato la cui quota non supera l'1,6%.

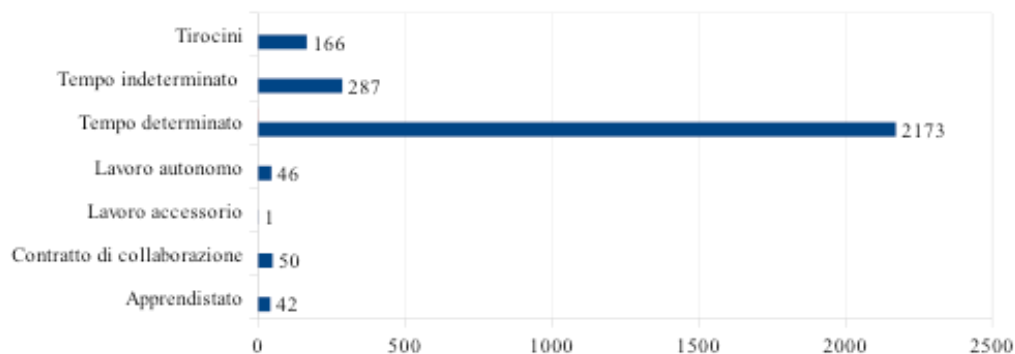
Grafico 2 – Offerte di lavoro per tipologia contrattuale (percentuali)



Fonte: elaborazione dati ADAPT

**La crisi dei tirocini e dei contratti di apprendistato è evidenziata anche dall'analisi dei valori assoluti.** A fronte della disponibilità di oltre 2700 posti disponibili, si registrano solo 42 offerte di apprendistato e 166 di tirocinio.

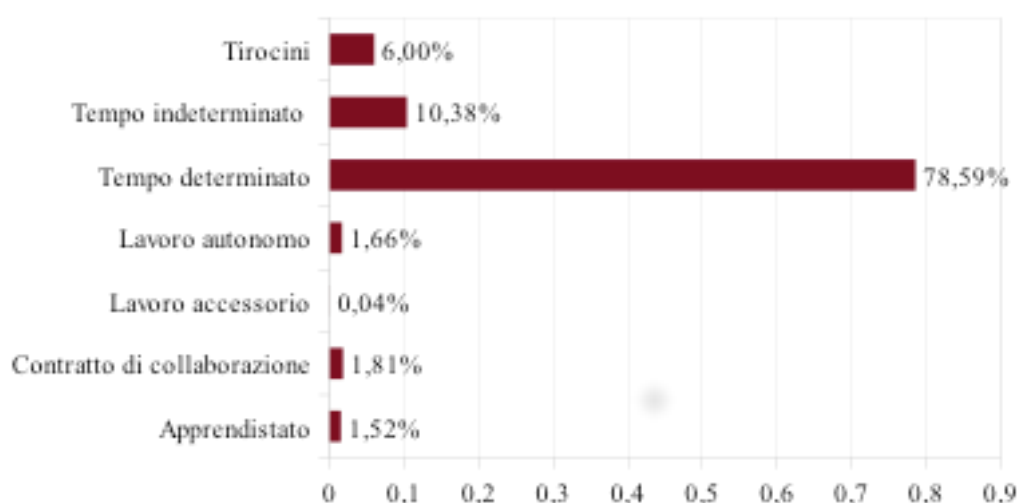
Grafico 3 – Offerte di lavoro per tipologia contrattuale (valori assoluti)



Fonte: elaborazione dati ADAPT

Da un punto di vista geografico, **la Regione che attualmente “garantisce” maggiori offerte di lavoro è la Lombardia con quasi 1.000 proposte.** Seguono Emilia Romagna e Veneto. Chiude il Molise con una sola offerta di lavoro.

Grafico 4 – Offerte di lavoro su base regionale



Fonte: elaborazione dati ADAPT

**Le prime elaborazioni sui dati del portale nazionale mettono da subito in risalto alcune evidenti contraddizioni dello sviluppo di Garanzia Giovani in Italia.** Da un lato, infatti, l’iniziativa europea sembra essere rivolta a senso unico a figure professionali “basse” con il rischio che vengano tagliati fuori tutti i giovani che escono da un percorso universitario e con difficoltà si inseriscono nel mercato del lavoro. Dall’altro, si conferma come, nel nostro paese, Garanzia Giovani più che uno strumento per creare ponti virtuosi di placement sia interpretata, invece, come un canale per recuperare persone da inserire in azienda con contratti a tempo determinato.

È questo l’elemento più critico sul quale l’attenzione delle Istituzioni dovrebbe concentrarsi maggiormente. **Il crollo dei tirocini e, soprattutto dell’apprendistato, testimoniano la scarsa dimestichezza degli attori italiani all’utilizzo di queste forme di collegamento tra mondo della formazione e mondo del lavoro.** Il rischio è, ancora una volta, di mancare un’occasione per ripensare in modo strutturale questo “ponte” sfruttando

l'occasione di Garanzia Giovani solo per gli incentivi che porta in dote e senza una visione di lungo periodo. Ma non è questo che chiede di fare l'Europa. E soprattutto non è questo quello di cui hanno bisogno i giovani italiani.



## Servizio civile: un canale concreto per non sprecare Garanzia Giovani

di Flavia Presti

Il lancio della piattaforma telematica *garanziagiov.gov*, avvenuto lo scorso 1° maggio, ha segnato l'avvio formale della *Garanzia Giovani*. Il piano, realizzato su attuazione della [Raccomandazione europea del 22 aprile 2013](#), ha l'obiettivo di rafforzare l'occupabilità dei giovani europei ed in particolare di riattivare i Neet, quei ragazzi che non studiano e non lavorano. Per raggiungere questi obiettivi, sono state individuate diverse linee d'azione, tra queste il servizio civile.

Il servizio civile, istituito con legge n. 64 del 6 marzo 2001, come alternativa alla leva obbligatoria e all'obiezione di coscienza, acquista oggi una veste nuova: diventa un'opportunità per i giovani NEET di sperimentare una prima esperienza lavorativa o inserirsi all'interno di un percorso professionale. Secondo l'art. 1 della sopra menzionata legge, l'obiettivo del servizio civile è proprio quello di concorrere *alla difesa della Patria con mezzi ed attività non armati*. Di recente, il Premier [Matteo Renzi](#), nell'ambito delle annunciate linee di riforma del Terzo Settore, ha definito il servizio civile come un *esercito di giovani senza divisa*. Oggi, inserito nell'ambito della Garanzia Giovani, la funzione del servizio civile si espande, diventando strumento di duplice valenza: per il giovane come mezzo di inclusione sociale, formazione professionale e inserimento lavorativo (tramite anche il riconoscimento delle competenze acquisite), e per il Paese, come contributo al suo sviluppo e alla sua valorizzazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

**Questo è tanto più vero con specifico riferimento alla necessità di proteggere l'ambiente e ripristinare l'ecosistema del nostro Paese.** La legge, infatti, assegna al servizio civile il compito di *“partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale storico-artistico, culturale e della protezione civile”* (art.1 punto d). **Tramite il servizio civile della Garanzia Giovani, i giovani disoccupati del nostro Paese possono non solo disporre di un trampolino di lancio verso il mercato del lavoro, ma anche dare il proprio contributo nell'ambito della prevenzione, della gestione delle emergenze e delle azioni di recupero e ripresa relative ai problemi ambientali che rappresentano oggi una vera e propria emergenza nazionale.**

L'attualità e la rilevanza del tema è stata ribadita proprio in questi giorni con l'avviamento di una [task force da parte del Governo](#) per contrastare il dissesto idrogeologico che, secondo i dati pubblicati da Palazzo Chigi, colpisce oggi circa l'82% dei Comuni italiani. Si pensi, quindi, all'importanza del contributo che potrebbe essere fornito dai giovani volontari del servizio civile nella Protezione Civile e nelle organizzazioni ad essa legate, quali ad esempio Vigili del Fuoco, Croce Rossa, Guardia Costiera e Forestale.

**Simili esperienze sono già state realizzate in passato, sia nell'ambito della prevenzione che nelle fasi successive all'emergenza.** Ne sono un esempio i progetti *“La Riduzione del Rischio Sismico e Vulcanico in Italia”* e *“Gestione dei flussi informativi tecnici per gli eventi idrogeologici nell'ambito del sistema nazionale di protezione civile”* realizzati dalla Protezione Civile nel 2013, con l'obiettivo di fornire le competenze legate alla prevenzione del rischio e alla gestione delle emergenze, o quelli promossi dai Vigili del Fuoco, dalla Croce Rossa e dall'Ente Nazionale Salvaguardia Ambientale (E.N.S.A) prevedendo prevalentemente attività di tipo amministrativo o legate all'assistenza di anziani e di persone in difficoltà. Progetti che hanno condotto a risultati importanti e che potrebbero essere comunque incrementati di numero e migliorati nella qualità e nella specializzazione, così da rendere i volontari realmente attivi nella protezione e nella salvaguardia dell'ambiente. Proprio perché si parla di *un esercito senza divisa*, la possibilità di aderire al servizio civile nel piano Garanzia per i Giovani potrebbe essere aperta anche ad Enti che fino ad oggi non hanno avuto la possibilità di realizzare progetti di questo tipo, ma comunque attivi nelle azioni di salvaguardia ambientale e gestione delle emergenze. Si pensi ad esempio all'Associazione Nazionale

Alpini (ANA), iscritta all'albo nazionale della protezione civile, il cui Presidente nazionale, si è dichiarato favorevole all'attivazione di un servizio civile volto alla conoscenza delle procedure di prevenzione di incendi e di salvaguardia dell'ambiente montano.

Oltre ai progetti nell'ambito della prevenzione, attività di servizio civile sono anche state realizzate nell'ambito della gestione delle emergenze e della ripresa. Nel 2013, ad esempio, sono stati emanati dei bandi speciali per la selezione di volontari che contribuissero al recupero delle aree colpite dal sisma del 2012 nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Ugualmente venne fatto nel 2009, a favore di progetti di recupero nelle aree colpite dal sisma in Abruzzo del 6 aprile 2009, ma anche nel momento della stessa emergenza. In questa occasione vennero infatti richiamati sull'area del disastro tutti i volontari che svolgevano il proprio servizio civile presso la protezione civile e alcuni dei corpi ad essa legati, tra cui ANPAS – Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze, Legambiente, Croce Rossa Italiana, A.V.I.S. – Associazione Volontari Italiani del Sangue e Caritas. Nella stessa occasione, inoltre, l'attuale capo della direzione nazionale del servizio civile, Leonzio Borea, conferì la possibilità di sospendere i progetti in atto nell'area colpita e circostante ed indirizzare tutti i volontari nelle azioni di soccorso. Invito rappresentativo, quindi, della necessità di volontari e personale in situazioni d'emergenza, nonché della possibilità concreta dell'impiego di giovani del servizio civile nelle stesse attività.

A completare l'insieme delle iniziative all'interno delle Linee Guida di Riforma del Terzo Settore è prevista la possibilità di trascorrere un periodo del servizio civile all'estero. L'unione delle due esperienze – servizio civile nazionale e internazionale – potrebbe rappresentare non solo un importante momento formativo dei ragazzi anche un momento di scambio di buone prassi tra diversi Paesi nell'ambito della gestione delle emergenze.

**Il 16 giugno è stato pubblicato l'[avviso nazionale rivolto agli enti](#) per il servizio civile nell'ambito del programma Garanzia Giovani.** Sono state coinvolte solo alcune Regioni: si tratta di Abruzzo, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Umbria, ma nulla osta a che anche le altre Regioni finanzino nell'ambito dei propri sistemi specifiche misure connesse al servizio civile. I piani presentati dovranno in particolar modo essere rivolti ad un numero limitato di volontari (4 – 6) e con una bassa scolarizzazione, momentaneamente non coinvolti in un percorso educativo o professionale. Inoltre la priorità è assegnata a quei progetti che, come

precedentemente detto, prevedano l'acquisizione di conoscenze in materie diversa ma anche in un determinato profilo professionale.

**Le premesse per rendere il servizio civile un tassello della Garanzia Giovani sono state poste. L'esito dipenderà solo dalla volontà degli attori coinvolti di partecipare al raggiungimento obiettivi prestabiliti.** Le esperienze passate testimoniano non solo la fattibilità di questa possibilità, ma anche i vantaggi che ne potrebbero derivare. Non resta altro che aspettare la scadenza della presentazione dei primi progetti di servizio civile nazionale di "Garanzia per i Giovani", attualmente fissata al 31 luglio, con la speranza che i progetti approvati rappresentino delle concrete opportunità non solo per i giovani, ma anche e soprattutto per il Paese stesso.

<b>Servizio Civile e Garanzia Giovani</b>	
<b>Cosa è</b>	Un'esperienza di partecipazione sociale, di cittadinanza attiva e volontariato in diversi ambiti lavorativi per partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione e per contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale. È la possibilità di contribuire al bene di ognuno, di tutti e della Nazione.
<b>A chi è rivolto</b>	Giovani tra i 18 e i 28 anni (28 anni e 364 giorni) di età.
<b>Chi può presentare un progetto</b>	Tutti i soggetti pubblici e privati accreditati presso l'Albo nazionale, gli Albi regionali e delle Province autonome del Servizio Civile Nazionale.
<b>Settori di attività</b>	Assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale.
<b>Dove si svolge</b>	Può essere svolto in Italia, a livello nazionale, regionale, provinciale o comunale o all'estero.
<b>Quanto dura</b>	Ha una durata massima di 12 mesi e prevede un impegno settimanale variabile tra le 24 e le 35 ore, per un totale annuo non inferiore alle 1400 ore complessive.
<b>Retribuzione</b>	433,80 € mensili netti. Per permanenze all'estero sono previsti 15 € giornalieri aggiuntivi.
<b>Cosa è Servizio</b>	È uno strumento di acquisizione di conoscenze in materie diverse

<b>Civile in Garanzia Giovani</b>	quali la leadership, lavorare in team, brainstorming, ecc. ed eventualmente fornire elementi legati alle conoscenze di un determinato profilo professionale o all'autoimprenditorialità.
<b>Documentazione normativa</b>	Legge n. 64 del 6 marzo 2001: istituzione Servizio Civile Nazionale. Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani.
<b>Link utili</b>	<a href="http://www.serviziocivile.gov.it">www.serviziocivile.gov.it</a>

Tabella di sintesi elaborata sulla base delle informazioni presenti su [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it) e dall'Avviso agli enti: Presentazione dei progetti di Servizio civile nazionale per gli anni 2014 – 2015 e dei progetti di servizio civile nazionale per il programma “Garanzia giovani” (16/06/2014)

## **La Garanzia Giovani e il ruolo delle Agenzie per il lavoro. A tu per tu con il Presidente di Assolavoro, Luigi Brugnaro**

di Giulia Rosolen

**Presidente Brugnaro, lo scorso 15 luglio Assolavoro ha firmato un protocollo con il Ministero del lavoro per promuovere e sostenere l'attuazione della Garanzia Giovani. Ci vuole raccontare cosa prevede l'intesa?**

L'accordo riconosce il ruolo strategico che le Agenzie per il lavoro rivestono nella promozione della competitività delle imprese e dell'occupazione giovanile. Un ruolo che ha portato risultati importanti anche nelle fasi più complesse della crisi degli ultimi anni. Con l'intesa, la nostra Associazione si impegna a favorire una maggiore conoscenza da parte delle aziende, naturali interlocutori delle Agenzie per il lavoro, delle opportunità offerte dal piano Garanzia Giovani, promuovendo anche l'adozione di strumenti quali la somministrazione di lavoro e l'apprendistato proprio al fine di decretare il successo dell'iniziativa.

Assolavoro ha sostenuto da subito il programma europeo rendendosi disponibile a collaborare attivamente e dialogare con tutti gli attori coinvolti e coinvolgibili, per la realizzazione di un sistema davvero europeo di Garanzia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#).

Luigi Brugnaro, classe 1961, laureato in architettura, quattro figli, è Presidente dell'agenzia per il lavoro Umana e dell'omonimo gruppo. Il gruppo Umana, con sede legale a Marghera (Venezia), ha un fatturato di oltre 250 milioni di euro e occupa complessivamente circa 700 persone (dati 2008). Già Presidente di Confindustria Venezia, Brugnaro è, inoltre, componente di Giunta e di Consiglio Direttivo di Confindustria Roma.

**Come giudica l'equilibrio che si è raggiunto nel complesso e in cosa potrebbe essere migliorato anche in vista della preannunciata riforma dei servizi per il lavoro?**

Un'efficace azione di contrasto alla disoccupazione giovanile e al fenomeno dei *Neet* passa inevitabilmente per una crescente e fattiva collaborazione tra tutti i protagonisti del mercato del lavoro. La riforma dei servizi per il lavoro è quanto mai necessaria e deve seguire la direzione di una crescente collaborazione tra pubblico e privato. Qualche passo avanti è stato fatto proprio con Garanzia Giovani e gli accordi promossi e siglati dal Ministero del lavoro, ma c'è ancora molta strada da percorrere. In riferimento al piano nazionale, l'attuale stato dell'arte si presenta disomogeneo e si presta a letture diverse. Coesistono realtà molto differenti tra loro, con regioni che maturano esperienze a nostro avviso virtuose valorizzando i "risultati" altre che faticano maggiormente a credere al rapporto pubblico-privato e investono molto nelle "strutture". Nella concorrenza delle competenze dell'attuale contesto normativo si registra una difficoltà evidente a garantire un quadro d'offerta unitario, nell'intensità dei servizi offerti e nei tempi, con alcune Regioni ancora al palo. Ben vengano la misurazione dei risultati e la determinazione con cui il Ministero svolge il suo ruolo di coordinamento, pur nei vigenti limiti costituzionali. Allo stesso tempo si fa riferimento a percorsi spesso tortuosi, tra formazione e tirocini, che non sempre offrono la risposta adeguata alle esigenze delle imprese. È opportuno intervenire anche per dare vita a una rete funzionale di servizi per il lavoro basati su un sistema di regole certe, lontano da logiche assistenzialistiche. Accreditementi, misure e dispositivi comuni consentirebbero alle Agenzie di ottenere risultati migliori in termini di contrasto alla disoccupazione. Spesso il lavoro di queste strutture è inficiato dalla necessità di internalizzare processi diversificati regione per regione. Una situazione complessa per aziende, come le Agenzie, per natura multilocalizzate.

**Molte Regioni con l'occasione della Garanzia Giovani hanno rivisto i propri sistemi di accreditamento. Il piano europeo è quindi divenuto un'opportunità per sperimentare equilibri nuovi. Come giudica il piano nazionale di attuazione e nel complesso le diverse iniziative regionali? Quale ruolo le agenzie per il lavoro sono chiamate a svolgere?**

Garanzia Giovani ha finalmente impresso una accelerazione all'applicazione della norma sugli accreditamenti che attendeva di venire compiutamente applicata dal 2003 e che a tutt'oggi è comunque ancora disattesa in 4 Regioni. L'iter di approvazione delle norme di accreditamento in molti casi ha sofferto

della tendenza a rendere più complesse e complicate le procedure con la richiesta di requisiti di idoneità superiori a quelli già previsti dalle norme nazionali. I nuovi equilibri sono da costruire quindi regione per regione anche se il Ministero del lavoro ha da subito svolto con competenza e determinazione un efficiente ruolo di coordinamento. Il compito assegnato alle Regioni di tradurre in opportunità concrete le linee guida ha generato una risposta, come detto, a macchia di leopardo. Come ribadito più volte, le Agenzie per il lavoro sono pronte a fare la propria parte, mettendo a disposizione del territorio competenze e *know-how* per garantire il successo del piano. È il momento delle responsabilità, ognuno è chiamato ad assumere le proprie. Noi siamo pronti.

**I monitoraggi del Ministero evidenziano che la Garanzia Giovani si trova in fase di avvio (le Regioni più virtuose hanno avviato i primi colloqui e proceduto in qualche caso alla profilatura dei candidati), mentre, nonostante i primi 4 mesi siano ormai trascorsi, non risulta che siano stati raggiunti i primi risultati. Può raccontarci come si stanno muovendo le Agenzie per il lavoro e qual è il primo bilancio a 3 mesi dall'avvio formale della Garanzia?**

È presto per tracciare un primo bilancio dei risultati. Era prevedibile qualche ritardo dato il carattere innovativo della misura. Le Agenzie, come dimostra anche l'accordo di luglio, hanno accolto la sfida e si sono rese da subito disponibili a fare la propria parte. Le Regioni che hanno scelto di investire tempestivamente sulla collaborazione pubblico-privata e sulle politiche attive per l'occupazione, senza dubbio avranno risultati migliori anche nel breve periodo. Da evidenziare, però, due elementi che hanno condizionato questa prima fase dell'iniziativa: il persistere di un ciclo economico sfavorevole e una risposta ancora lenta da parte dei destinatari della misura. Gli iscritti, confrontati con i dati relativi a *Neet* e disoccupazione giovanile, sono pochi e una alta percentuale degli iscritti pare non si presenti alla prima convocazione. È necessario sensibilizzare maggiormente i ragazzi verso le opportunità offerte da Garanzia Giovani. E confidare in un nuovo ciclo economico più positivo.

**La stragrande maggioranza delle offerte di lavoro pubblicate sul portale nazionale sono state inserite delle agenzie per il lavoro. Alcuni osservatori hanno evidenziato che ciò dimostrerebbe che la Garanzia Giovani non avrebbe prodotto alcun risultato, posto che quelle esigenze professionali si sarebbero comunque realizzate, anche senza la Garanzia Giovani. Qual è il suo punto di vista?**



È corretto, la maggior parte delle offerte di lavoro presentate nell'ambito di Garanzia Giovani proviene dalle Agenzie per il lavoro. Questo conferma la lungimiranza dell'UE e del Ministero del lavoro italiano che hanno insistito, accompagnati per altro da un buon numero di regioni, nel favorire la partecipazione strutturale, per la prima volta, delle ApL alla realizzazione di una politica attiva di interesse nazionale. Garanzia Giovani non moltiplica i posti di lavoro, ma può incoraggiare i giovani al lavoro e le imprese ad accoglierli. L'ingresso di nuove figure professionali e l'innesto di un clima di maggiore fiducia tanto più nelle giovani generazioni determinano un elemento di migliore competitività, difficile da quantificare ma indubitabile. A pochi giorni dall'avvio reale del programma possiamo solo registrare che le ApL sono riuscite già a orientare un buon numero dei propri clienti a una nuova attenzione verso l'inserimento di giovani. Questo è un risultato da salutare con soddisfazione. Il piano va però inteso come uno strumento, un nuovo canale e in quanto tale utile ad aprire nuove opportunità ma di matching tra domanda e offerta di lavoro. Favorisce, inoltre, la collaborazione tra attori diversi e può porsi come primo modello per una riforma dei servizi per l'occupazione incentrata sulla collaborazione pubblico-privata. Le Agenzie, grazie alla comprovata esperienza e alla presenza capillare sul territorio, stanno già dimostrando di poter svolgere un ruolo di primo piano anche nell'ambito di questo piano.

**Gli ultimi dati pubblicati da Ebitemp evidenziano un andamento in crescita per l'occupazione in somministrazione. Perché, secondo Lei, il lavoro tramite agenzia può essere riconosciuto come un valido strumento per realizzare anche gli obiettivi della Garanzia Giovani?**

La somministrazione rappresenta, da sempre, una delle porte principali per l'accesso dei più giovani al mondo del lavoro. Da oltre quindici anni entriamo in contatto con esigenze, competenze e richieste tipiche dei futuri lavoratori, conosciamo molto bene il segmento della popolazione a cui è rivolto il piano Garanzia Giovani. I dati più recenti dicono che, in un anno, su 35 mila nuovi ingressi (persone che hanno trovato una prima occupazione tramite una Agenzia per il lavoro), il 77% ha meno di 30 anni. Si aggiungono a ciò le peculiarità del lavoro in somministrazione, unica forma di flessibilità capace di garantire le stesse tutele, gli stessi diritti e la stessa retribuzione dei lavoratori dipendenti, oltre a un mini-welfare di settore e un sistema di formazione finalizzata. Tutti questi elementi fanno della somministrazione uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano nazionale.

**Il piano europeo individua quale strumento fondamentale per realizzare la Garanzia Giovani, l'apprendistato. In Italia dal 2011 è stato introdotto l'apprendistato in somministrazione. Sono trascorsi quasi 3 anni dall'entrata in vigore del Testo Unico dell'apprendistato, è tempo di un primo bilancio. Lo strumento sta funzionando (quali sono i numeri, gli sviluppi e le criticità e le prospettive di sviluppo)? In che modo potrebbe contribuire al raggiungimento della Garanzia Giovani)?**

L'apprendistato in somministrazione, così come lo strumento in generale, rappresenta un'ottima occasione per tenere insieme occupazione e formazione. Risponde, su carta, alle principali esigenze delle imprese: garantendo flessibilità e specializzazione. Purtroppo non si è registrata la risposta sperata da parte delle imprese a causa di una normativa troppo rigida e di un'eccessiva burocrazia che scoraggia le aziende. Proprio il ricorso alla somministrazione, però, consente a queste ultime di superare agevolmente gli ostacoli burocratici, affidandoli a un partner competente come le Agenzie per il lavoro. Nel 2013 i Piani Formativi Individuali di Apprendistato presentati dalle Agenzie per il Lavoro sono stati 839, 834 i lavoratori coinvolti e 278 i progetti formativi. Bisogna poi ricordare che Garanzia Giovani promuove solo l'apprendistato di più complessa attuazione, quello per il recupero del titolo dei giovanissimi che comporta un onere molto alto per le imprese e quello di ricerca, con il complesso concorso delle università.

**Chiudiamo guardando al futuro. Quale ruolo può avere secondo lei la Garanzia Giovani nello sviluppo del ruolo delle agenzie per il lavoro? Ci sono particolari iniziative in cantiere (protocolli d'intesa, progetti...) di cui ci vuole raccontare e di cui le agenzie per il lavoro si sono fatte promotrici?**

Stiamo lavorando su diversi fronti, non solo su quello della *Youth Guarantee* con l'obiettivo di portare ancora di più le Agenzie al centro del mercato del lavoro, come peraltro già avviene nei contesti europei più avanzati. Il prossimo anno Assolavoro ospiterà a Roma il Congresso mondiale del Ciett (l'organizzazione mondiale delle Agenzie per il lavoro) a cui la nostra Organizzazione è iscritta. Faremo in quell'occasione il punto sulla situazione del mercato del lavoro nei vari continenti per ragionare sulle varie esperienze nazionali e alla fine per interpretare e immaginare come potranno essere governati in modo migliore i processi di mobilità lavorativa delle persone e delle Imprese nel mondo. Riuscire ad accompagnare le Imprese italiane, non solo quelle già multinazionali ma anche quelle medio- piccole, nei vari processi di crescita dimensionale e in quelli di internalizzazione è un

obbiettivo che ci siamo dati e perseguiamo con convinzione. Sarebbe bello essere convocati dal Ministero dello sviluppo economico e poter raccontare come le ApL in questi anni in molti casi hanno reso più competitive le Imprese italiane, proprio quelle che per fortuna anche in questi periodi difficili vincono la sfida dell'export nei mercati internazionali. Organizzazioni del lavoro più moderne ed efficienti proprio nel cuore delle nostre Imprese è il vero segreto del rilancio Manifatturiero del nostro Paese; le Imprese Italiane nel complesso si sono già avviate in questo percorso e le più avanzate sono proprio quelle che usano i servizi delle nostre Agenzie per il lavoro. Credo sia giusto ricordare, anche in questa occasione, come il lavoro e il pensiero del Prof. Massimo D'Antona e del Prof. Marco Biagi abbiano contribuito alla modernizzazione di questo Paese: anche per rispetto alla memoria del loro sacrificio, tutti noi dobbiamo la massima intensità di intenti e di impegno per risollevare l'Italia in questo difficile momento storico.

Sono infatti convinto che le Agenzie possano rappresentare la risposta più efficace ed efficiente alle domande delle persone, alle esigenze delle imprese ed al bisogno di modernizzazione del Sistema Paese.

## #GaranziaGiovani: il tempo delle promesse è scaduto

di Giulia Rosolen

Il tempo delle promesse è scaduto. Sono passati 4 mesi dall'avvio ufficiale della **Garanzia Giovani** nel nostro Paese, eppure la capacità di rispettare, anche solo formalmente, gli impegni presi, nei tempi indicati dall'Europa, continua a mancare.

Nella settimana dal primo all'otto maggio 2014 si erano iscritti alla Garanzia Giovani circa 30.000 ragazzi. Oggi, che sono trascorsi 4 mesi da quella data, di quanti di questi abbiano ricevuto un'opportunità formativa o occupazionale non abbiamo notizie, perché non esistono meccanismi nazionali per la valutazione dei risultati. I dati contenuti nei report di monitoraggio pubblicati settimanalmente dal Ministero del Lavoro si limitano, infatti, a fotografare gli input senza dare un'idea precisa degli output: ci dicono quanti ragazzi si sono iscritti, come sono distribuite le registrazioni tra i diversi territori, ma non danno conto dei risultati raggiunti, delle opportunità garantite.

**Un'analisi integrata di diverse variabili determinanti il successo e il grado di effettività del Piano, evidenziano come questo faccia acqua da tutte le parti.**

**1. #fiducia.** I ragazzi stanno perdendo fiducia nel programma europeo. A testimoniarlo il calo delle iscrizioni al programma che segnano un andamento decrescente. Il rischio è dunque che il Piano, oltre a non essere un catalizzatore

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#), e in *Formiche*, 2 settembre 2014.

di opportunità si traduca in un'occasione di frustrazione per quei ragazzi che in esso avevano riposto aspettative.

**2. #adesione.** Se si confrontano i numeri evidenziati dai monitoraggi ministeriali, con il bacino potenziale di beneficiari dichiarato nel piano nazionale di attuazione e con le offerte di “garanzia” pubblicate sul portale e le caratteristiche delle stesse, ci si accorge immediatamente come il rischio di flop del Piano, sia dietro l'angolo.

**3. #diffusione.** La maggior parte dei ragazzi e degli imprenditori non conosce “Garanzia Giovani”, e, quelli che ne hanno sentito parlare e hanno cercato di inserirsi nel sistema si sono trovati di fronte ad un castello di carta, ad un dedalo di insidie e le aspettative sugli effetti non sono buone.

Ad oggi il Ministero ha sottoscritto con tutte le maggiori organizzazioni di rappresentanza sindacale datoriale delle Convenzioni per la diffusione della Garanzia Giovani presso le aziende associate. Ben più della metà delle opportunità pubblicate sul portale nazionale sono state veicolate dalle agenzie per il lavoro e riguardano opportunità occupazionali a tempo determinato, ciò significa che il grado di adesione delle Associazioni di rappresentanza all'attuazione del piano non sta dando le risposte attese. La responsabilità è senz'altro in parte governativa. Continua allo stato a mancare la sottoscrizione di una convenzione tra l'INPS e il Ministero per l'utilizzabilità degli incentivi legati all'assunzione di ragazzi iscritti al programma.

**4. #attuazione.** Sebbene ad oggi tutte le Regioni, coinvolte nell'attuazione del Piano quali organismi intermedi, abbiano approvato un Piano per l'attuazione della Garanzia Giovani, quelle che hanno approvato e pubblicato i bandi per l'attuazione degli stessi rimangono una minoranza, con la conseguenza che in esse i servizi che i ragazzi avrebbero diritto di ricevere non sono operativi.

**5. #risorse.** Un'analisi della ripartizione delle risorse tra le diverse misure finanziabili nelle Regioni evidenzia quanto troppo poco si sia speso o meglio investito sull'apprendistato, soprattutto scolastico, che nelle intenzioni europee avrebbe dovuto costituire lo strumento principe per l'attuazione della garanzia giovani, in quanto strumento per realizzare un sistema efficiente ed efficace delle transizioni occupazionali dei giovani.

Nonostante tutte le criticità, la Garanzia Giovani rimane un'opportunità da non perdere per investire sul capitale umano dei ragazzi, per restituire loro la

fiducia e la forza necessaria per credere che un domani all'altezza dei loro sogni sia ancora possibile.

La Garanzia Giovani è un'ottima idea. Ma da sola non basta a cambiare le cose se manca il coraggio di portarla avanti. Non è troppo tardi, ma occorre fare presto, alla porta ci sono almeno 170.000 giovani che si meritano di non essere delusi. È una questione di sopravvivenza, perché un Paese per vecchi è per definizione un Paese senza futuro.

## **La vera “garanzia” è la “partecipazione sociale”.** **Il punto di vista di Howard Williamson**

di Dario Pandolfo e Giulia Rosolen

**Il successo della Garanzia Giovani non deve essere misurato sulla sua capacità di creare nuovi posti di lavoro. Non illudetevi non ne creerà nemmeno uno. Questo deve essere chiaro.** Non è una panacea contro i mali del mondo, ne vuole esserlo. Non giudichiamola allora per questo, ma piuttosto per la sua capacità di restituire ai ragazzi la forza e la fiducia di poter credere in un’opportunità, per la sua attitudine ad aumentare la partecipazione dei giovani alla vita sociale e politica, per le risposte che sarà capace di dare a quei ragazzi che vorranno mettersi in gioco. **La Garanzia Giovani prima di essere una politica occupazionale – o meglio una politica per l’occupabilità – è una politica sociale volta ad aumentare e a rendere effettiva la partecipazione dei giovani alla società. Su questi parametri va valutato il suo successo.**

**L’obiettivo principale della Raccomandazione europea è quello di garantire ai giovani un’opportunità di partecipare alla società apportando il loro contributo attivo.** Secondo Howard Williamson, professore dell’Università di Glamorgan, presso cui tiene un corso sulle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

Howard Williamson insegna all’Università di Glamorgan dove tiene un corso sulle politiche europee per i giovani. In precedenza ha lavorato presso le Università di Oxford, Cardiff e Copenaghen. Collabora con l’Unione europea sui temi legati alla partecipazione sociale dei giovani. È stato consulente del Governo inglese, in particolare su iniziative politiche per l’occupazione giovanile, quali il *New Deal*. Il presente articolo è un riadattamento dell’[intervista rilasciata a Williamson ad EurActiv il 25 agosto 2014](#) sul tema della Garanzia Giovani.

politiche europee per incentivare la partecipazione sociale dei giovani, **la Raccomandazione europea deve essere giudicata per il suo impatto sulla “partecipazione sociale” dei giovani europei, perché è su questo che si misura il futuro dell’Europa.** Per dire se funzionerà o meno, occorrerà allora valutare la sua capacità di influenzare la partecipazione dei giovani alla politica, il suo impatto sulle principali conseguenze della crisi sui giovani (dalla prolungata disoccupazione giovanile sino a una serie di problemi di salute, specialmente psicofisici) ed infine per la sua capacità di raggiungere i giovani più a rischio di esclusione sociale. Insomma, **il successo del programma europeo si misura nella sua capacità di creare “inclusione sociale”.**

**La posizione ed il ruolo che i giovani “dovrebbero” ricoprire nella società è da sempre una questione dibattuta.** Spesso però il tema viene affrontato con il distacco retorico e insignificante degli appelli ad una maggiore partecipazione dei giovani. Non è che gli appelli e gli annunci non servano, ma, secondo Williamson «da soli non bastano a cambiare le cose. Seppure dal 2010, lo strumento del [\*Dialogo strutturato con i giovani sulla partecipazione dei giovani alla vita democratica\*](#), si sia concentrato sul tema dell’occupazione giovanile rappresentando un’utile piattaforma per dare voce ai giovani su alcune questioni chiave, **ha spesso finito per tradursi in un contenitore di idee incapace di comunicare con la stanza dei bottoni**». Per far funzionare davvero lo strumento del dialogo strutturato, spiega Williamson «sarebbe **necessario coinvolgere all’interno di esso ed in modo effettivo l’“other side”** – i decisori politici e istituzionali, gli operatori del mercato del lavoro – perché solo mettendo assieme le varie forze è possibile fare sì che le cose vadano in maniera differente. Raramente l’“other side” è impegnato in un dialogo effettivo con i giovani: a mancare è la capacità di ascoltare, la visione di sistema». Tale preoccupazione anima la Raccomandazione Europea sulla **Garanzia Giovani. Se infatti, in essa c’è qualcosa di innovativo – non sono certo i contenuti ben noti alla maggior parte degli Stati europei e in diversa misura inglobati nelle loro politiche nazionali – questo qualcosa è il metodo, la visione che la anima.**

La Raccomandazione richiede agli Stati Membri di implementare le misure in essa contenute attraverso **l’elaborazione di strategie basate sulla partnership. Un coinvolgimento che si deve realizzare tanto nella fase progettuale che in quella attuativa.** Come a dire che non basta far sedere attorno allo stesso tavolo i ragazzi, le istituzioni formative e quelle politiche



(nazionali e territoriali), gli operatori del mercato del lavoro (pubblici e privati), le associazioni sindacali (dei lavoratori e datoriali), il terzo settore, ma occorre che questi dialoghino arrivando a prendere decisioni condivise. Secondo Williamson, **«la chiave di volta è la dimensione partecipativa, l'inclusione dei giovani nelle procedure decisionali a tutti i livelli assunte.** Nel Regno Unito, tempo fa, circolava un *paper* che indicava l'opportunità di inserire due giovani nel consiglio di amministrazione di ogni società operante nell'UE. Un'idea meravigliosa, in un certo qual modo avanguardista, passata in sordina, ma **significativa del fatto che la questione “partecipazione giovanile” sfuma in modo piuttosto drammatico man mano che ci si allontana dal ghetto delle politiche giovanili.** Occorre che l'impegno al dialogo e alla partecipazione sia a doppio senso: da una parte occorre che le istituzioni e i privati coinvolgano di più i ragazzi nelle procedure decisionali e non solo in quelle consultive e dall'altra **occorre che i ragazzi vogliano e richiedano di essere coinvolti.** I mezzi a disposizione oggi ci sono e hanno una potenzialità enorme: penso in particolare ai *social media* e più in generale al *web*».

Occorre un salto di qualità. «Se è vero che il tema “giovani” è un tema unanimemente ritenuto centrale, è altrettanto vero – spiega Williamson – che **c'è un problema di “posizionamento” che tende a svuotare di contenuti il dialogo sulle politiche giovanili. Il confronto su questi temi, se da una parte è spesso troppo “educato”, ovvero troppo attento a non “dispiacere” qualcuno, dall'altra, all'estremo opposto finisce spesso per degenerare in disfattismo degenerando in un critica non costruttiva.** La discussione condotta su questi due poli estremi ha l'effetto di non produrre alcun risultato, seppure per motivazioni opposte». Occorre quindi maggiore capacità di “stare nel mezzo”, mettendo le basi per un confronto critico ma propositivo. **È come se la questione giovanile fosse trattata in modo non professionale da chi si incensa di esserne portavoce. «Io credo che il sapersi proporre come interlocutori qualificati sia l'unica strada per sedersi davvero al tavolo di chi decide con qualcosa non solo da dire ma anche da fare».**

**Il successo di un programma come Garanzia Giovani dipende dalla sua capacità di proporsi come un trampolino di lancio verso il mondo del lavoro, dalla sua *reputation* tra i giovani e le imprese, insomma dalla credibilità delle azioni ad essa connesse e dalla loro attitudine a dare risposte effettive a ragazzi spesso già “scoraggiati”.** I contenuti del programma europeo non sono però per nulla innovativi. «Un progetto di

garanzia giovani è stato implementato nel Regno Unito nel 1988. Ancor prima se ne parlava e si iniziavano ad avviare esperienze concrete in Svezia e Finlandia. Nel Regno Unito il programma ha avuto effetti contrastanti, funzionando abbastanza bene per i giovani disoccupati ma sufficientemente “vicini” al mercato del lavoro (sulla base delle loro competenze, motivazione o collocazione geografica), mentre quelli più distanti, non hanno tratto vantaggio da questo programma, in parte perché ricevevamo ciò che ritenevano essere le offerte peggiori. Questo ha generato, quello che nel 1993 ho definito “status zero” (si veda anche H. Williamson, [\*Status ZerO youth and the ‘underclass’. Some considerations\*](#)): nel Regno Unito il programma di garanzia prevedeva che la non accettazione delle offerte connesse alla “garanzia” comportava la perdita del diritto a beneficiare delle indennità di disoccupazione e delle altre forme di sostegno del reddito, questo ebbe l’effetto di far scomparire ed alcuni giovani, soprattutto quelli a maggiore rischio di esclusione sociale, che non avendo alcun interesse a partecipare a queste iniziative registrandosi presso i servizi per il lavoro, finirono per diventare invisibili».

Senza dubbio però Garanzia Giovani ha avuto il merito di riportare il tema dell’occupazione giovanile al centro del dibattito politico europeo e internazionale. «La mia impressione è che però si tenda ad associare ad essa aspettative che non può non tradire. **Il problema della disoccupazione giovanile in Europa è prima di tutto un problema di quantità e qualità della domanda di lavoro piuttosto che di inadeguatezza dell’offerta. In Europa infatti molti dei giovani disoccupati sono sovra qualificati rispetto alle opportunità di lavoro disponibili. Garanzia Giovani è una politica attiva il cui obiettivo non è quello di creare posti di lavoro ma quello di riattivare i ragazzi, di ridurre gli effetti della disoccupazione giovanile di lunga durata**».

In letteratura si parla di “effetto cicatrice” per riferirsi alle tracce permanenti che la disoccupazione giovanile può lasciare, come un rischio più elevato di disoccupazione in futuro, livelli ridotti di reddito futuro, perdita di capitale umano, trasmissione di povertà tra generazioni o minore motivazione a fondare una famiglia, contribuendo a tendenze demografiche negative. Il 30,1 % dei disoccupati di età inferiore ai 25 anni nell’Unione lo è da oltre dodici mesi. Inoltre, sempre più giovani non cercano un lavoro in modo attivo e, di conseguenza, non hanno un sostegno strutturale che li aiuti a rientrare nel mercato del lavoro. A questi ragazzi la Garanzia Giovani dovrebbe sforzarsi di

dare delle risposte dando loro la possibilità di fare esperienze che favoriscano la loro partecipazione sociale. Per questo motivo, secondo Williamson, il servizio civile o la predisposizione di misure volte a sostenere le iniziative imprenditoriali dei giovani possono essere validi strumenti per realizzare il vero obiettivo della Garanzia Giovani: restituire ai ragazzi la fiducia di un domani all'altezza dei loro sogni e delle loro aspettative, supportandoli nelle loro transizioni verso l'età adulta, non lasciandoli soli. La Raccomandazione europea guarda ai Neet, ai ragazzi che non studiano e non lavorano e che si trovano nel limbo del non essere, del non partecipare. **Il successo di Garanzia Giovani deve essere misurato sulla base delle risposte che saprà dare a questi ragazzi – soprattutto a quelli più lontani e ai margini – e sugli effetti che queste sapranno produrre in termini di partecipazione dei giovani alla società. Non sui numeri degli iscritti. Non sul numero di colloqui fatti o sulle offerte pubblicate.**

## **Garanzia Giovani: analisi ADAPT delle offerte di lavoro e tirocinio sul portale del Ministero**

a cura di Umberto Buratti, Carmen di Stani e Giulia Rosolen

**Continua il nostro lavoro di analisi delle *vacancies* pubblicate sul portale nazionale Garanzia Giovani ([www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it)) e continuano le incertezze sulla reale portata dell'attuazione italiana di questa misura europea.**

Nel 18° report settimanale, pubblicato lo scorso 11 settembre, **il Ministero informa**, infatti, che “le aziende stanno inserendo occasioni di lavoro (*vacancy*) sul portale nazionale direttamente o per il tramite delle Agenzie per il lavoro” e che “**le opportunità di lavoro complessive pubblicate dall’inizio del progetto sono pari a 11.703, per un totale di posti disponibili pari a 16.949**”.

**I numeri non tornano. All’8 settembre le *vacancy* pubblicate erano poco più di 3.600 e all’15 settembre risultano essere inferiori alle 5.300 unità.** Abbiamo cercato delle risposte a queste incongruenze ma non le abbiamo trovate.

Inizialmente abbiamo ipotizzato che quelle reperibili nel portale fossero solo quelle “attive” ossia riferite a posizioni oggi aperte e che quindi le 10.000 mancanti si riferissero a posizioni non più disponibili. Abbiamo però verificato che non è così. La lettura di dettaglio degli annunci ha mostrato, infatti, che l’aggiornamento della pagina del portale nazionale non ha comportato nè la rimozione delle *vacancies* più vecchie, né di quelle scadute. Anche questo dato presenta un’anomalia e si presta a due tipi di interpretazioni, nessuna delle due

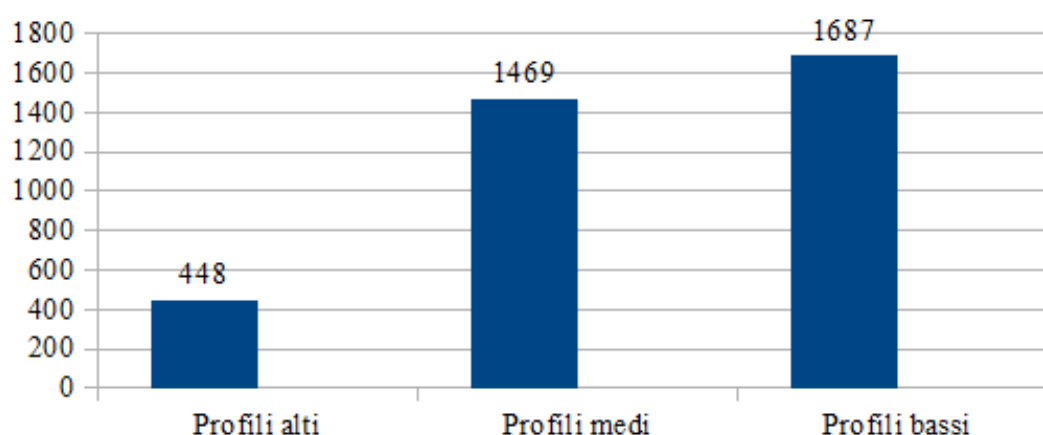
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32](#).

rassicuranti. La prima è che nessuna intermediazione passata dal portale nazionale è andata a buon fine. La seconda è che se così non fosse, nessuno si sarebbe evidentemente preoccupato di rimuovere l'annuncio dal sito creando conseguentemente un ulteriore fattore di inefficienza nelle dinamiche intermedie.

**Simili rilievi mostrano come il periodo estivo non sia stato utilizzato per implementare la qualità del portale nazionale che sarebbe dovuto invece essere la prima e più importante interfaccia tra i giovani alla ricerca di una occasione di lavoro e le aziende alla ricerca di giovani da inserire al loro interno.** Allo stato attuale, il sito ministeriale, nella maggior parte dei casi, non fa altro che “rimbalzare” annunci delle Agenzie per il lavoro senza un vero e proprio controllo su quanto inserito. Quasi il 90% delle offerte pubblicate, infatti, è stato caricato da queste e si riferisce a posizioni del tutto indifferenti rispetto al programma europeo. Nel portale nazionale si ritrovano così gli stessi annunci pubblicati in qualunque altro motore di ricerca presente sul web senza alcun filtro: da Monster a Indeed, fino a Cliclavoro, di cui in buona sostanza il portale nazione non costituisce altro che una duplicazione. Se da uno studio quantitativo si passa ad uno qualitativo, **la nostra analisi evidenzia come le figure ricercate riguardino tendenzialmente profili medio-bassi.**

Grafico 1 – Garanzia Giovani: livello profili ricercati



Fonte: analisi dati ADAPT su portale [www.garanziaigiovani.gov.it](http://www.garanziaigiovani.gov.it).

Da una indagine a campione è possibile, poi, stilare una prima ricognizione di quali siano i termini più ricorrenti all'interno degli annunci e dunque di quali siano le figure che il mercato del lavoro al momento sta ricercando attraverso

Garanzia Giovani. **Nelle prime dieci posizioni appaiono profili professionali legati al mondo industriale e manifatturiero.** Si va dai più generici addetti, operai e impiegati – che ricoprono vari ruoli – a figure più specializzate come i manutentori o i saldatori. Non mancano poi richieste per gli ingegneri e i programmatori informatici.

**È bene sottolineare, inoltre, che la lettura degli annunci, spesso, mette in mostra come le aziende siano interessate a persone che sono già in possesso di una esperienza nel settore di riferimento.** Un simile requisito può giungere talvolta ai dieci anni. Appare evidente che tale richiesta si pone in contraddizione con i pilastri della Garanzia Giovani che invece vuole intercettare chi ha appena terminato un percorso di studio oppure è in una situazione di mancanza di formazione e lavoro. Poco o pochissimo spazio viene dato, quindi, ai profili junior o ai neo-laureati/neo-diplomati. A conferma del fatto di un mancato controllo nel caricamento delle *vacancies*.

Tabella 1 – Prime dieci figure ricercate

Figura ricercata	Numero inserzioni
1. Addetti	439
1. Impiegato (back-office, front-office, logistica)	214
1. Operaio	160
1. Ingegnere	116
1. Agente di commercio – figure tecniche commerciali	114
1. Segretario/a – impiegato amministrativo	77
1. Programmatori – collaboratori informativi	75
1. Manutentore meccanico	70
1. Contabile/ragioniere	65
1. Saldatore	55

Fonte: analisi dati ADAPT su un campione di annunci del portale [www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it).

**Se dal profilo professionale ricercato, si passa ad analizzare la modalità con cui le aziende intendono inserire i giovani nel mondo del lavoro, il contratto a tempo determinato risulta essere la formula preferita dalle imprese.** Quasi il 76% delle *vacancies* propone, infatti, un contratto a termine, mentre il contratto a tempo indeterminato riguarda quasi il 14% delle offerte. Relegati in posizione molto arretrata sono i tirocini e l'apprendistato che, invece, dovrebbero essere il cuore stesso della Garanzia Giovani. Anomalo è anche il dato relativo ai tirocini: nemmeno il 6% delle opportunità connesse alla Garanzia Giovani si sostanzia in uno stage. Eppure i dati forniti dal Ministero del Lavoro ([Ministero del lavoro, Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie, 2014, p. 36](#)), segnalano che avendo riguardo ai soli tirocini extracurricolari, quelli attivati nel 2013 sarebbero stati 204 mila, in crescita di quasi 50 mila unità rispetto all'anno precedente. Ciò evidenzia che le opportunità di tirocinio non vengono veicolate, o per lo meno non a sufficienza, attraverso il portale “garanzia giovani” ma lasciate ad altre forme di intermediazione. Si tratta di un elemento di criticità particolarmente grave visto che sugli stage si sono investite moltissime risorse della Garanzia Giovani e che questi costituiscono uno strumento fondamentale per rafforzare l'occupabilità dei Neet.

Tabella 2 – Garanzia Giovani: percentuali offerte di lavoro per tipologia contrattuale

Contratto a tempo determinato	75,98%
Contratto a tempo indeterminato	13,73%
Tirocini	5,80%
Contratto di collaborazione	1,55%
Lavoro autonomo	1,44%
Apprendistato	1,41%
Lavoro accessorio	0,08%

Fonte: analisi dati ADAPT su portale [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it).

Di tempo dal primo maggio scorso – giorno di attivazione della Garanzia Giovani – ne è già trascorso. Già nei mesi precedenti si erano sollevati dubbi sulla capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati per via delle difficoltà

emerse. **Purtroppo con il trascorrere dei giorni, non sembrano esserci significativi miglioramenti.**

Le molte contraddizioni della via italiana alla Garanzia Giovani non sono risolte. Partire dalla qualità del portale nazionale, sarebbe un primo segnale forte per far decollare il programma europeo, il cui principale obiettivo è quello di rendere trasparenti ed efficienti le dinamiche del placement, oltre che un segnale inequivocabile e necessario che le risorse in esso investite non sono state “sprecate”. [Dieci indicazioni concrete](#) di miglioramento sono state proposte da noi ormai alcuni mesi fa. Senza alcun riscontro.



## Quale valore aggiunto per la Garanzia Giovani?

di Luigi Oliveri

**Quale dovrebbe essere il valore aggiunto del progetto Garanzia Giovani, in estrema sintesi?** La possibilità che i servizi per il lavoro, tanto pubblici, quanto privati, da una parte raccolgano le adesioni dei giovani al progetto; dall'altra parte, la messa a disposizione dei giovani, entro un lasso di tempo di 4 mesi, di opportunità “dedicate” di lavoro o di facilitazione nell'ingresso al lavoro.

È, allora, evidente che **un beneficio specifico** di questo, come di ogni progetto che intenda aumentare l'efficienza del mercato del lavoro, **consisterebbe nell'affiancare alla raccolta dell'offerta di lavoro**, nella quale Cpi e agenzie private eccellono, **la domanda di lavoro**, elemento carente e debole del mercato. È noto, infatti, che le aziende cerchino di coprire il purtroppo attualmente poco fabbisogno lavorativo, in grandissima prevalenza mediante circuiti chiusi ed “amicali”, utilizzando pochissimo i canali ufficiali, cioè Cpi e agenzie, che, infatti, intermediano insieme meno del 10% dei contratti di lavoro stipulati in un anno.

**Garanzia Giovani, tuttavia, almeno per come interpretata in alcune Regioni, ottiene questo obiettivo in misura molto parziale.** Anche a causa della necessità di cofinanziare le risorse nazionali con quelle europee, seguendo moduli operativi e rendicontativi propri del sistema del Fondo sociale europeo, purtroppo in nulla adeguati ad un'azione che dovrebbe rivelarsi snella e veloce, soprattutto se da contenere in un lasso di 4 mesi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#).

È così, dunque, che in una Regione particolarmente avanti nella gestione delle politiche attive per il lavoro, **la formula di Garanzia Giovani per abbinare l'incontro domanda/offerta di tirocini risulti parecchio complicata e bizantina.**

Ci si potrebbe aspettare che basti a Cpi e privati acquisire la domanda di tirocinio delle aziende e pubblicarla nel portale Garanzia Giovani, così da abbinare i *curriculum* più adeguati ed inviarli alle imprese, per attivare con loro le convenzioni di tirocinio nel più breve lasso di tempo. Le cose non stanno esattamente così.

Il lungo percorso per giungere all'abbinamento lavoratore/azienda per il tirocinio inizia dalla pubblicazione di un bando da parte della Regione, che avvisa della possibilità di ottenere i finanziamenti per l'azione di politica attiva. I bandi sono approvati e pubblicati ogni 15 giorni. Le strutture regionali si impegnano ad approvare le graduatorie delle domande presentate nei successivi 15 giorni.

Dunque, **è necessario prendere atto che le iniziative di politica attiva, segnatamente i tirocini finanziati dal progetto, sono "a numero chiuso" e connesse a procedure selettive.** Nulla di male, visto che si tratta di gestire risorse comunque limitate. Ma, ovviamente questo modo di procedere non è molto vicino alle esigenze di un mercato del lavoro magmatico, flessibile e veloce. C'è, comunque, da sottolineare come la Regione Veneto sia particolarmente puntuale nel rispettare i tempi serratissimi di pubblicazione ed approvazione dei bandi.

Si procede poi con l'individuazione delle aziende disposte a sottoscrivere un accordo di partenariato, nell'ambito della progettazione Fse che è condizione per giungere, poi, ai tirocini.

Di fatto, dunque, una volta individuata qualifica e ambito lavorativo nei quali sia immaginabile attivare un numero abbastanza ampio di tirocini, occorre sollecitare una quantità ancora più ampia di aziende del settore, invitandole a sottoscrivere il partenariato, che le induca, poi, all'attivazione dei tirocini. **L'aspettativa di risposta positiva non supera il 10% delle aziende consultate.**

Acquisiti i partenariati e verificato che si possa attivare una certa "massa critica" di tirocini, occorre elaborare il progetto Fse. Attenzione: non si tratta del progetto formativo del tirocinio. Quello verrà molto dopo. È una vera e

propria progettazione Fse, necessaria ad incardinare le attività ed i finanziamenti, a carico dell'Inps, a beneficio delle aziende. Infatti, il progetto prevede che il costo orario dell'indennità di tirocinio non sia a carico delle aziende, bensì del finanziamento pubblico, per il tramite dell'Inps. Ma, **allo scopo di attivare correttamente il tutto secondo i canoni Fse occorre la proposizione di una progettazione specifica.**

Essa consta di un **applicativo informatico**, pensato per la progettazione di corsi di formazione della durata di parecchi mesi.

Per quanto la progettazione riguardi una tipologia omogenea di tirocinio (per distretto produttivo, piuttosto che per qualifica maggiormente richiesta dal mercato), in sostanza i 9 moduli dei quali si compone il progetto richiedono di moltiplicare la maggioranza di detti moduli per il numero complessivo delle aziende partner e delle azioni da compiere: **il progetto non può prevedere solo il tirocinio, ma deve essere obbligatoriamente abbinato ad almeno un'altra misura dei moduli di Garanzia Giovani**, come ad esempio "accompagnamento al lavoro" o "orientamento" o "formazione". Occorre ripetere, dunque, le anagrafiche e le azioni tante volte quante sono le imprese e motivare azienda per azienda le ragioni della loro adesione al progetto, inducendole anche ad una "pre-descrizione" del progetto formativo del tirocinio, che, per altro, viene valutata (vedremo come dopo) ai fini dell'approvazione delle graduatorie da parte della Regione.

**Le imprese sono anche indotte a compilare un questionario** per auto qualificarsi come "impresa socialmente responsabile", il che consente al progetto di acquisire un punteggio più elevato, ai fini della graduatoria.

Come si può vedere, **le imprese sono soggette a dover compilare e sottoscrivere una quantità non irrilevante di atti**, tra i quali vi può anche essere un impegno alla successiva assunzione. La massa di questa documentazione, come è ovvio, non è adeguata alla concezione pragmatica tipica delle aziende e risulta uno dei principali fattori che disincentivano le aziende a partecipare attivamente ai progetti.

L'imputazione di tutti i dati per compilare il progetto richiede diversi giorni di lavoro (non meno di 5 giornate lavorative). Questa fase si conclude con la trasmissione telematica del progetto sulla piattaforma regionale, nonché con l'inoltro tramite Pec della domanda di partecipazione al bando.

Ovviamente, quindi, le imprese, al momento della sottoscrizione della convenzione di partenariato e dell'altra documentazione progettuale, non hanno la garanzia che effettivamente il progetto sia approvato e che i tirocini siano realmente attivati. Ricordiamo che **il controvalore economico per l'azienda (la copertura dell'indennità del tirocinante) può nel massimo arrivare a 2.400 euro.**

La **Regione**, acquisiti progetto e domanda di partecipazione ha 15 giorni per compiere l'istruttoria e assegnare il punteggio. Sono approvati solo quelli che superino un punteggio minimo e, comunque, sono finanziati solo quelli che si collochino nei gradini più alti delle graduatorie. Possono, dunque, esservi progetti non ammessi per punteggio insufficiente o progetti ammessi, ma non finanziabili.

Entro il quindicesimo giorno dalla chiusura dei termini per la presentazione delle domande, la Regione elabora la graduatoria.

I **progetti ammessi** e finanziati sono visibili sul portale dedicato alla Garanzia Giovani e resi disponibili sul sistema informativo per l'incontro domanda/offerta ai fini della gestione.

I **soggetti, Province comprese**, che hanno presentato i progetti debbono accedere al portale regionale per avere notizia dell'esito della domanda di partecipazione al bando.

**Se il progetto è approvato, occorre, nell'ordine**, inviare alla Regione l'atto di adesione al progetto che dovrà essere materialmente avviato (con il primo tirocinio o con la prima azione abbinata, come l'accompagnamento al lavoro) entro 30 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di approvazione.

**In questo lasso di tempo di 30 giorni occorre:**

- verificare che il progetto approvato sia presente non solo nel gestionale dell'incontro domanda/offerta, ma anche in un altro apposito gestionale Fse, necessario per il caricamento e l'archiviazione informatica di tutte le azioni attuative del progetto;
- pubblicizzarlo su altri canali informativi, come social network;
- fissare, per i giovani, un termine di almeno 10 giorni perché presentino la candidatura ad essere abbinati al tirocinio (si comprende, dunque, che la visibilità dell'opportunità di tirocinio giunge a circa 40 giorni di distanza dalla attivazione del progetto);

- nel corso della pubblicità del progetto stimolare (con mail, sms, convocazioni in varia modalità) i giovani che avessero aderito in precedenza ad aderire al progetto, se dotati di curriculum adeguati ai profili del tirocinio;
- estrarre, una volta spirato il termine di pubblicità, dall'applicativo informatico di incontro domanda/offerta un lotto di giovani candidati pari ad almeno il triplo dei tirocini previsti dal progetto, per ogni azienda;
- abbinare i giovani alle aziende, in relazione ai profili selezionati; nel caso di giovani con pari requisiti professionali, si darà priorità ai giovani iscritti da più tempo a Garanzia Giovani.

Di fatto, dunque, la visibilità di aziende che si rendono disponibili ad un tirocinio per i giovani che si iscrivono arriva molto dopo l'iniziativa dell'iscrizione dei giovani al progetto. Tanto è vero che si consente a giovani non iscritti di aderire successivamente alla pubblicizzazione del progetto già approvato.

Vi è, insomma, uno sfasamento tra raccolta dell'offerta, che è un flusso continuo, ed acquisizione e pubblicizzazione della domanda, che procede per "salti" ogni 15-30 giorni e per numeri che inevitabilmente si rivelano molto inferiori alla quantità di offerta raccolta.

## **Garanzia Giovani: serve davvero il portale nazionale?**

a cura di Umberto Buratti, Carmen di Stani e Giulia Rosolen

**Il [lavoro di monitoraggio di ADAPT](#) sullo stato di reale attuazione di Garanzia Giovani consegna uno scenario ancora una volta poco incoraggiante.**

Nelle scorse settimane si è potuto assistere ad alcune migliorie apportate al portale nazionale. Il 18 settembre, infatti, il sito web [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it) presentava per la prima volta una maschera di filtro per una ricerca avanzata tra le diverse proposte di lavoro o di tirocinio. Le funzioni introdotte permettono ora o una selezione tramite una parola chiave oppure una ricerca per qualifica e luogo. Si tratta di un accorgimento che sembra tener conto di quanto indicato dal gruppo di ricerca ADAPT alcuni mesi fa in un apposito [decalogo](#). Si consente finalmente così ai giovani che si interfacciano al portale in cerca di una offerta di potersi orientare in maniera più funzionale tra il *maremagnum* di *vacancies* inserite in modo piuttosto disordinato nel portale web.

**La possibilità di filtrare le proposte è l'unica buona notizia da evidenziare. Per il resto, infatti, Garanzia Giovani sembra ancora molto lontana dall'offrire uno standard di servizio di qualità.**

Nel ventesimo rapporto elaborato dal Ministero del lavoro si legge in nota che le offerte di lavoro rimangono pubblicate sul portale per un massimo di sessanta giorni. Dalla ricognizione effettuata dal gruppo di ricerca di ADAPT

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#).

risulta che al termine di questo periodo gli annunci vengono eliminati dal portale. Una simile scelta, però, pare priva di senso. Se infatti la *vacancy* non viene adeguatamente coperta, perché eliminarla dal portale? Significa togliere una opportunità che potrebbe essere colta da qualche ragazzo. Se si vuole offrire un servizio di qualità non serve mettere “la scadenza” alle offerte di lavoro o di tirocinio, bensì è necessario (e opportuno) verificare concretamente quante di queste sono andate a buon fine e dunque possono essere eliminate dal portale nazionale. In altre parole si tratta di monitorare il *matching* tra domanda e offerta dando conto dell’effettivo successo della Garanzia Giovani. Inoltre, un monitoraggio di questo tipo darebbe maggior fiducia proprio a chi si iscrive all’iniziativa, mostrando che non si tratta dell’ennesimo sito a “caccia di cv”, bensì di un portale serio e funzionante. Non solo. *Ex post* si potrebbe avere il polso della situazione sul reale andamento del progetto europeo.

**Il monitoraggio di ADAPT rivela, poi, che alcune delle offerte di lavoro sono state effettivamente già rimosse dal sito web determinando un effetto forse non previsto.** Ora, infatti, gli annunci non sono più ordinati cronologicamente cosicché a pagina 450 del portale è possibile ritrovare offerte del 26 di settembre, dopo circa una ventina di pagine su cui sono invece riportate offerte risalenti al mese di agosto. Probabilmente, una volta cancellate le *vacancies*, all’interno della banca dati si è generato un meccanismo del tipo “*fill in the gaps*”, il posto dell’offerta “scaduta” una volta liberato viene ceduto alla nuova, senza un criterio che non sia quello del mero “riempimento” di uno spazio lasciato vuoto. Le conseguenze di un simile automatismo non sono di poco conto. Da un lato, infatti, sarà assai improbabile che un giovane scorra 450 pagine alla ricerca di un annuncio più recente rispetto a quelli letti in precedenza. Dall’altro, il monitoraggio sulla qualità delle offerte di volta in volta inserite nel portale diventa praticamente impossibile. Se, infatti, gli annunci più recenti vanno a “riempire i buchi” degli annunci scaduti senza un ordine preciso è di fatto impraticabile ogni tipo di analisi. Sul punto, quindi, sarebbe necessaria una ulteriore modifica da parte dei gestori del sito. Se non è possibile sapere il destino delle offerte eliminate dal portale, almeno si mantenga l’ordine cronologico di inserimento in modo tale da permettere ai giovani di avere sotto mano gli annunci più recenti e a chi monitora il sito, la qualità di quel che viene offerto.

**Altri forti dubbi sul significato e lo scopo del portale nazionale provengono dalla lettura attenta delle FAQ pubblicate dal Ministero che,**

in teoria, dovrebbero accompagnare giovani e aziende nell'accesso all'iniziativa. Ecco cosa si trova ai punti 26 e 29.

**26) Sono un' azienda e vorrei aderire a Garanzia Giovani. Dopo aver compilato il modulo di adesione, qual è l'iter successivo?**

Con le tue credenziali potrai accedere all'area riservata per inserire le offerte di lavoro indicando nel form d'inserimento dell' offerta che si tratta di un' offerta "Garanzia Giovani". **Per usufruire delle agevolazioni previste dal Programma è necessario che l' azienda attivi una delle misure incentivate, a favore di un giovane Neet, tra i 15 e i 29 anni, che ha aderito all' iniziativa Garanzia Giovani, sostenuto il primo colloquio di orientamento presso uno dei Servizi per l' impiego e firmato il patto di servizio.**

**29) È possibile candidarsi direttamente alle *vacancies* pubblicate nel portale nazionale, portali e regionali o mediante altre modalità individuali?**

**È possibile accedere alle *vacancies* pubblicate, ma è indispensabile aver aderito precedentemente all' iniziativa Garanzia Giovani, sostenuto il primo colloquio di orientamento presso uno dei Servizi per l' impiego e firmato il patto di servizio.** Il SPI deve essere a conoscenza dell' avvenuta stipula del contratto.

**La lettura delle FAQ conferma che il sito nazionale altro non è che una vetrina. Il rischio però è quello di generare ulteriore confusione.** Le aziende che pubblicano un annuncio e i ragazzi che rispondono attraverso la funzione "contatta" non possono incontrarsi direttamente, se vogliono usufruire dei reciproci vantaggi di Garanzia Giovani. L'intermediazione deve essere sempre filtrata da un servizio per l'impiego. Nulla di male, in questo, visto che lo scopo primario dell' iniziativa europea non è sussidiare l'occupazione, bensì migliorare i sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Quel che non torna è che un simile scopo "vetrina" del portale nazionale non è chiarito sin da subito. Il rischio è duplice. Tanto per le aziende quanto per i giovani il passaggio presso i servizi per l' impiego può esser letto come un ulteriore onere "burocratico". Sarebbe opportuno non relegare questo aspetto centrale alle sole FAQ, ma mettere ben in evidenza quale è il senso della pubblicazione di un annuncio e di risposta.

Passando da una analisi qualitativa ad una quantitativa, il gruppo di ricerca di ADAPT alle soglie della pubblicazione del diciannovesimo report ha rilevato



una continua crescita della domanda di profili medio-bassi che complessivamente arriva a sfiorare il 90% sul totale delle offerte. Dunque, solo poco più del 10% è riservato a profili alti.

Tabella 1- Garanzia Giovani: livello profili ricercati

PROFILI RICERCATI		
Profili alti	507	12,81%
Profili medi	1650	41,68%
Profili bassi	1802	45,52%
TOTALE	3959	100,00%

Fonte: analisi dati ADAPT su portale [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it).

Tengono ancora testa gli “addetti”. Su un campione pari a circa il 50% delle offerte totali presenti sul portale, il 32% è rivolto a questa categoria professionale “poco chiara” dato l’indefinitezza propria del termine. Trattasi, in verità, di mansioni tipicamente riservate a profili medio-bassi come ad esempio: incaricati alla logistica, ai fast food, alle pulizie. Seguono gli impiegati, gli operai, gli ingegneri e gli agenti di commercio, i responsabili dell’ apparato amministrativo, programmatori, ragionieri contabili e saldatori.

Tabella 2 – Figure maggiormente ricercate

DETTAGLIO FIGURE RICERCATE		
Addetti	472	31,49%
Impiegato (back-office, front-office, logistica)	240	16,01%
Operaio	226	15,08%
Ingegnere	162	10,81%
Agente di commercio-figure tecniche commerciali	118	7,87%
Segretario/a-impiegato amministrativo	49	3,27%
Programmatori	83	5,54%
Contabile/ragioniere	90	6,00%
Saldatore	59	3,94%
CAMPIONE CONSIDERATO (38% delle offerte)	1499	100,00%

Fonte: analisi dati ADAPT su portale [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it).

Riguardo alle tipologie contrattuali offerte, è ancora al primo posto l’offerta di contratti a tempo determinato che arrivano a toccare il 76% sul totale delle offerte presenti. Critica la percentuale di tirocini e di apprendistato che rispettivamente arrivano a coprire *appena* il 2% e il 5% sul totale.

Tabella 3 – Tipologie contrattuali offerte

TIPOLOGIA CONTRATTUALE		
Tempo determinato	2936	74,67%
Tempo indeterminato	626	15,81%
Apprendistato	34	1,36%
Tirocinio	211	5,33%
Lavoro autonomo	33	1,34%
Collaborazione	36	1,41%
Lavoro accessorio	3	0,08%
<b>TOTALE</b>	<b>3939</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: analisi dati ADAPT su portale [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it).

Le Regioni più “attive” nella pubblicazioni di offerte di lavoro continuano ad essere collocate nel Nord Italia, prima è la Lombardia con un buon 35% sul totale, seguono il Veneto, l’Emilia Romagna e il Piemonte, chiudono Valle D’Aosta con sole 5 proposte di lavoro e Molise, con solo 1 *vacancy* pubblicata ormai da mesi.

## **Il Jobs Act, i giovani e il lavoro: quando una garanzia (giovani) vale più di un (articolo) 18**

di Michele Tiraboschi

**Garanzia giovani: se Matteo Renzi l'avesse fatta funzionare ora sarebbe molto più autorevole su art. 18 e Jobs Act.** Perché se la svolta epocale sta nel passaggio dalla vecchia idea del posto fisso alle moderne tutele sul mercato del lavoro, occorre saper assicurare i lavoratori che perdere l'impiego non è più un dramma. Ciò almeno nella misura in cui politiche di ricollocazione e riqualificazione professionale esistono davvero, attraverso una robusta ed efficiente rete di servizi al lavoro su cui l'Italia mai ha potuto contare anche dopo la fine del monopolio statale del collocamento.

Gli oppositori del Jobs Act hanno sempre obiettato a Renzi che, per superare il regime di apartheid tra garantiti e precari, il nodo centrale è quello delle risorse che non ci sono (o comunque non in misura sufficiente) per l'avvio di politiche attive del lavoro. Eppure non è esattamente così. Lo dimostra il fallimento di Garanzia giovani che si sta consumando in questi mesi nell'indifferenza della politica e del sindacato, anche perché offuscato dalla contesa sull'art. 18.

Il piano, pensato dall'Europa per fronteggiare disoccupazione e inattività giovanile, porta in dote all'Italia ben 1,5 miliardi di euro. Però il nostro Paese non ha saputo far altro che organizzare centinaia di convegni, promuovere qualche triste spot pubblicitario che mai i ragazzi vedranno e riattivare la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *Panorama*, 15 ottobre 2014, con il titolo *E intanto si sprecano le vere occasioni*.

storica polemica tra Stato e Regioni sulle colpe della inefficienza dei nostri Centri per l'impiego. La lista di intese, protocolli, piani di attuazione è infinita. Si firma a ogni livello: nazionale, regionale, locale. Senza però che alle parole seguano i fatti. **E così una azienda che voglia dare una vera occasione a un giovane, ancora oggi non riesce a capire se i fondi a disposizione siano attivi o no.** Anche nel migliore dei casi, poi, la complessità per accedere agli stanziamenti è tale che il più delle volte viene voglia di lasciar perdere.

**A farne le spese sono ovviamente i giovani:** vittime sacrificali dell'ennesimo annuncio che alimenta timide speranze che, subito, si traducono in rabbia e delusione. Per loro Garanzia Giovani è oggi unicamente un grigio portale internet, costruito male tecnicamente e per di più incomprensibile. Le offerte di lavoro o di tirocinio sono contenute in quasi 500 pagine da consultare online, costruite senza ordine e logica. Orientarsi è pressoché impossibile.

I problemi informatici sono comunque poca cosa rispetto alla qualità degli annunci contenuti. Nessuno sembra occuparsi di verificare quanto immesso nel portale governativo. E così **basta scavare un po' più a fondo per accorgersi che il sito [www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it) non fa altro che rimbalzare offerte già presenti su altri siti.** Il programma è pensato per giovani disoccupati, da tempo inattivi o comunque alle prime armi. Ma quasi tutte le offerte del portale, generalmente veicolate da agenzie di lavoro interinale, pongono come requisito l'esperienza pregressa nella mansione o nel settore. Alcuni esempi tra i tanti? «Cerchiamo meccanico con esperienza per gestire autonomamente la manutenzione di escavatori cingolati, gommati, pale auto, furgoni e camion». E ancora: «Cerchiamo per azienda cliente operaio specializzato produzione di calzature. Si richiede esperienza pregressa e pluriennale». Per non parlare del «fotografo, dotato di propria macchina fotografica professionale», che viene ricercato per un lavoro giornaliero. Un piano europeo di 1,5 miliardi si traduce così in un grande spot nazionale maldestramente alimentato da un modesto motore di ricerca di quel poco che è già presente sulla rete, senza farsi carico dell'orientamento dei nostri ragazzi e senza mantenere l'impegno, importantissimo per un giovane, rispetto alla parola data: e cioè la promessa di non lasciarli soli.

La battaglia sull'art. 18 avrà un vincitore certo: quel Matteo Renzi abile nel mettere con le spalle al muro quanti hanno saputo dire solo «no» a ogni cambiamento. Il rischio, tuttavia, è che **all'esito della battaglia Renzi avrà perso la parte migliore del suo esercito: i tanti ragazzi italiani sempre più**

**scoraggiati e delusi dalle istituzioni e dalla politica.** Ragazzi che hanno smesso di sognare il loro futuro anche perché privati dell'unica garanzia possibile: quella di poter dimostrare a qualcuno che meritano fiducia e anche rispetto.

## **Garanzia Giovani: al via il bonus per le assunzioni, ma non per tutti**

di Umberto Buratti

**Con un duplice intervento Ministero del lavoro-Inps i bonus per le assunzioni dei ragazzi iscritti a Garanzia Giovani sono stati finalmente sbloccati.** La pubblicazione il 2 ottobre scorso sul portale del dicastero di Via Veneto del relativo decreto direttoriale e, il giorno successivo, sul sito dell'Inps della circolare n. 118/2014 farebbero pensare ad una azione rapida e coordinata. Ma le cose non stanno del tutto così. Il decreto direttoriale porta la data dell'8 agosto. Ci sono voluti, quindi, quasi due mesi per la sua pubblicazione. Un ritardo non privo di conseguenze sul sistema incentivante. Questo, infatti, si potrà applicare unicamente alle assunzioni avvenute a partire dal giorno successivo della pubblicazione del provvedimento ovvero a partire dal 3 ottobre. A discapito di quelle aziende che si sono mosse in tempi rapidi.

**Il budget a disposizione per questo tipo di intervento ammonta a oltre 188 milioni di euro. L'accesso ai fondi, però, rischia di essere alquanto complesso per via delle difficoltà che l'attuazione di Garanzia Giovani sta avendo in Italia.** Il nodo, ancora una volta, è il sistema di intermediazione costituito dai centri per l'impiego o dalle agenzie per il lavoro che hanno il compito di prendere in carica il giovane che si è registrato sul portale nazionale o su uno dei portali regionali. Il valore del bonus riconosciuto alle aziende dipende da due macro fattori: da un lato la tipologia contrattuale con cui il giovane viene assunto; dall'altro la sua fascia di difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Il primo è identificabile in modo relativamente semplice. Il decreto del Ministero, infatti, precisa che sono incentivabili i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35.](#)

contratti a tempo indeterminato, i contratti a tempo determinato di durata di almeno sei mesi o più, i contratti a tempo parziale con orario pari al 60% dell'orario normale di lavoro. Sia i contratti a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato possono, poi, essere finalizzati alla somministrazione. Il secondo fattore, invece, dipende dall'attività di profilazione compiuta dai servizi per l'impiego pubblici o privati. È loro compito prendere in carico i giovani iscritti alla Garanzia e dopo un colloquio conoscitivo descrivere il loro profilo di intervento personalizzato dal quale risulta il grado di difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Il Ministero nel suo ultimo report di monitoraggio informa che degli oltre 220.000 iscritti alla Garanzia Giovani, solo circa 70.000 sono stati chiamati per il primo colloquio e tra questi solo 50.000 sono stati profilizzati. Tanto più il sistema nel suo complesso è lento tanto più si rischia che i bonus all'assunzione rimangano fermi.

Tabella 1 – Importi incentivi assunzione

	Classe di profilazione del giovane			
	BASSA	MEDIA	ALTA	MOLTO ALTA
Assunzione a tempo determinato (anche a scopo di somministrazione) di durata superiore o uguale a 6 mesi	-	-	1.500 euro	2.000 euro
Assunzione a tempo determinato (anche a scopo di somministrazione) di durata superiore o uguale a 12 mesi	-	.	3.000 euro	4.000 euro
Assunzione a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione)	1.500 euro	3.000 euro	4.500 euro	6.000 euro

Fonte: Decreto direttoriale, 8 agosto 2014

Il decreto direttoriale del Ministero del lavoro, nella consapevolezza del rischio di un simile stallo, contiene un *escamotage*. **Se al momento della presentazione dell'istanza per la richiesta del contributo il giovane non è stato ancora preso in carico dai servizi per l'impiego, il Ministero sollecita direttamente la Regione la quale ha 15 giorni di tempo per procedere alla profilazione del ragazzo.** Trascorso invano questo periodo sarà il Ministero stesso a profilare il giovane “mediante autodichiarazione” della persona interessata. Un simile intervento dall’“alto” da parte del dicastero di Via Veneto ha sicuramente il pregio – se sarà effettivo – di rendere più snello il sistema, ma sarebbe la (ennesima) conferma della farraginosità dell'intero meccanismo di attuazione della Garanzia Giovani a livello italiano.

**La lettura combinata del decreto direttoriale e della circolare dell'Inps fa sorgere ulteriori perplessità.** L'articolo 7, comma 3 del provvedimento del Ministero di Via Veneto chiarisce che l'incentivo non è cumulabile con “altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva”. La circolare operativa dell'Istituto nazionale di previdenza sociale precisa ulteriormente tale aspetto. Il risultato finale è che se sussistono contestualmente i presupposti per l'accesso ai bonus di Garanzia giovani e agli sgravi contributivi in senso stretto – per l'assunzione di disoccupati di almeno 24 mesi o per l'assunzione di lavoratori i mobilità – si applicano questi ultimi. Mentre nel caso di altri sgravi contributivi, come quelli del Pacchetto Lavoro “Letta-Giovannini” – d.l. 76/2013 – sarà il datore di lavoro a scegliere per cosa optare. È assai presumibile quindi che viste la complessità dell'accesso ai fondi di Garanzia Giovani le imprese sceglieranno la fonte di finanziamento più agevole da ottenere. Quella del Pacchetto Letta, appunto. Non solo. **Un confronto tra quest'ultimo incentivo e quello offerto dalla Garanzia Giovani pone in evidenza come il primo sia economicamente molto più favorevole del secondo.** Il d.l. 76/2013 prevede per le assunzioni a tempo indeterminato – compreso l'apprendistato – effettuate dal 7 agosto 2013 fino al 30 giugno 2015 un incentivo pari a un terzo della retribuzione lorda mensile, per un periodo di 18 mesi con un tetto massimo di 650 euro mensili. Tale contributo è erogato per 12 mensilità nel caso in cui si proceda alla trasformazione di un contratto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato.

Il confronto tra le due misure mette in evidenza come un datore di lavoro, se opta per l'incentivo del Pacchetto Letta-Giovannini, può ottenere un importo massimo pari a 11.700 euro. Mentre se sceglie i finanziamenti di Garanzia



Giovani l'importo massimo che può ricevere è di 6.000 euro. La metà. È bene ricordare che un simile importo è ottenibile solo nel caso di una difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro del giovane giudicata “molto alta” dai servizi per l'impiego che l'hanno preso in carico. Per gli altri soggetti l'importo varia dai 1.500 ai 4.500 euro, molto al di sotto, quindi, di quanto messo a disposizione con il d.l. 76/2013.

Tabella 2 – Raffronto incentivi Garanzia Giovani-Pacchetto Letta Giovannini

Garanzia Giovani Incentivo per assunzioni a tempo indeterminato(F ascia bassa)	Garanzia Giovani Incentivo per assunzioni a tempo indeterminato(F ascia media)	Garanzia Giovani Incentivo per assunzioni a tempo indeterminato(F ascia alta)	Garanzia Giovani Incentivo per assunzioni a tempo indeterminato(F ascia molto alta)	Pacchetto Letta- Giovannini Incentivo massimo per assunzioni a tempo indeterminato
1.500 euro	3.000 euro	4.500 euro	6.000 euro	11.700 euro

Fonte: analisi dati ADAPT

**Tra i contratti non incentivati vi è quello di apprendistato.** Una simile scelta da parte del Ministero sembra dettata dal fatto che l'apprendistato, così come i tirocini, è oggetto di un apposito canale di finanziamento pari a 2.000 o 3.000 euro per l'apprendistato di primo livello e fino ai 6.000 euro per l'apprendistato di terzo livello. Per simili incentivi manca, allo stato attuale, una disciplina *ad hoc* che, invece, risulta essere particolarmente necessaria essendo tale contratto menzionato esplicitamente dalla Raccomandazione europea di lancio della Garanzia Giovani. Sul punto dunque sarebbe doveroso un intervento in tempi rapidi in modo da rispettare quanto richiesto dall'Europa. Sarebbe, poi, opportuno che la futura disciplina sugli incentivi all'assunzione di apprendisti consentisse la cumulabilità con altre forme di incentivo come quelli erogati da Italia Lavoro. In caso contrario, si agirebbe, ancora una volta in modo sordinato e disomogeneo.

**Ultimo elemento da evidenziare è che l'incentivo non riguarda tutti i territori regionali.** Dall'elenco allegato al documento risultano essere assenti Piemonte, Valle d'Aosta e Campania. Non solo. Nelle Regioni come l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia-Giulia e la Puglia i bonus verranno riconosciuti solo per assunzioni a tempo indeterminato e non anche per assunzioni a termine. Si rischia così l'ennesimo effetto a macchia di leopardo che invece di dare certezza al sistema lo rende ancora più complesso. Questo nonostante il decreto direttoriale contenga alcuni elementi interessanti, in materia. L'articolo 3, comma 1, infatti, prevede che le risorse stanziare siano quelle della Regione dove si trova la sede di lavoro per la quale viene effettuata l'assunzione "indipendentemente dalla residenza del giovane da assumere". L'articolo 8, comma 2, invece, statuisce che in caso di assunzione di un giovane residente in una Regione diversa dalla sede di lavoro sarà il Ministero del lavoro a farsi carico delle operazioni di compensazione.

La sensazione finale che si ottiene dalla lettura dei due provvedimenti è che nonostante gli sforzi di snellimento e semplificazione, l'attuazione di Garanzia Giovani in Italia è ancora lontana dall'evitare un aumento esponenziale di burocrazia e passaggi formali che rischiano di fatto di neutralizzare l'effettività dell'iniziativa comunitaria.

## Bonus Letta e il fallimento di Garanzia Giovani

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

La Garanzia giovani stenta a decollare. A distanza di 5 mesi dall'attivazione del piano [diversi osservatori](#) iniziano a notare e denunciare le criticità che emergono dai [monitoraggi settimanali](#) diffusi dal Ministero del lavoro.

Preoccupa soprattutto il gran numero di giovani iscritti al piano ma non ancora contattati dai servizi per l'impiego e preoccupa il fatto che nulla si sa degli esiti dei primi colloqui. C'è però un aspetto di **Garanzia giovani che è poco analizzato ma che, a ben vedere, è il nodo principale che questi primi mesi di avvio del piano stanno smascherando. Per affrontarlo dobbiamo ricordare un precedente: il bonus Letta-Giovannini**, istituito dalla legge n. 78, 2013 aveva l'obiettivo di concedere incentivi alle imprese che assumevano giovani.

Il governo aveva previsto l'assunzione di 100mila giovani ma a distanza di un anno queste non superavano le 23mila unità. [Se si confrontano i bonus Letta e Garanzia giovani](#) per le imprese si scopre che il secondo è molto meno vantaggioso, **con una media di 3.000 euro per impresa rispetto agli oltre 11.000 del primo. Secondo il decreto che lo istituisce il bonus di Garanzia giovani non è inoltre cumulabile con ulteriori sgravi.** Queste considerazioni fanno prospettare un fallimento per il bonus, che non è in alcun modo competitivo rispetto al bonus Letta, attivo ancora fino al 30 giugno 2015.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36](#), e in *La Nuvola del Lavoro*, 14 ottobre 2014.

Questa ampia premessa è necessaria per cogliere quello che secondo noi è la sfida centrale lanciata all'Italia da Garanzia giovani e che, in questo momento, stiamo perdendo: un vero funzionamento delle politiche attive del lavoro. **La vicenda del fallimento del bonus Letta ci insegna infatti che, anche quando gli incentivi sono elevati**, questi non generano automaticamente occupazione. Immaginatoci quando sono poco competitivi come quello prevista dal nuovo piano europeo.

Una impresa ha bisogno in primo luogo di poter individuare la figura professionale di cui ha bisogno, **solo in secondo luogo avrà la motivazione per assumere, utilizzando anche gli incentivi disponibili. Quello che manca dunque è un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro.** Ed è proprio questo il nodo che, secondo la raccomandazione europea che istituisce il piano, Garanzia giovani dovrebbe aiutare a risolvere.

La grande trasformazione del lavoro contemporaneo vede ogni giorno la nascita di nuove professioni e la scomparsa di altre, sono necessarie sempre nuove competenze, a partire da quelle digitali. Per questo è difficile per una azienda individuare queste professionalità, **che in alcuni casi vanno proprio costruite insieme al lavoratore e al mondo della scuola. Il ruolo dei servizi per l'impiego, e in particolare delle Agenzie per il lavoro**, non dovrebbe quindi essere quello del mero somministratore di lavoro ma di incontro concreto tra domanda e offerta in un mercato del lavoro in continua evoluzione.

Questo implica una forte professionalità per cogliere quali sono queste nuove figure richieste dal mercato e indirizzare i giovani usciti da un percorso formativo lungo la strada giusta, costruendo un profilo competitivo per il mondo in cui vivono. **L'attuazione italiana di Garanzia giovani si è invece realizzata al momento solo in superficie, attraverso spot promozionali**, lanci mediatici che non hanno nessuna fondamenta nel sistema delle politiche attive italiane.

Questo genera in primo luogo il fatto che un sistema, fortemente incentrato sul ruolo di intermediazione **da parte dei Centri pubblici per l'impiego non sia assolutamente in grado di accogliere le domande dei pur pochi iscritti a Garanzia giovani. Non crediamo che non vi sia la volontà di contattare questi ragazzi**, ma che non ci siano le competenze per saper gestire in modo efficiente i circa 250mila giovani iscritti fino a questo momento.

Ma in secondo luogo, è ben più grave che anche qualora venissero contattati e **“profilati” dai centri per l’impiego, questi giovani non riescono oggi, nella maggior parte delle regioni italiane, a trovare veramente una garanzia. I numeri parlano chiaro: i Cpi intermediano circa il 2% del lavoro in Italia,** e Garanzia giovani si basa su di loro, e sulle Agenzia per il lavoro laddove accreditate, per garantire occupabilità ai giovani.

Questa doveva essere, agli occhi di chi ha istituito il piano, per un cambiamento radicale dei servizi per l’impiego, in modo che essi possano veramente essere facilitatori dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro. In Italia si è scelto, fino ad ora, di non cogliere **questa sfida ma di innestare il piano su un sistema che, tranne in alcune regioni virtuose, non funziona. Sarebbe grave perdere questa occasione, per questo bisogna augurarci che durante la stesura dei decreti delegati del Jobs Act l’attenzione si concentri meno su problemi marginali, e più sulla centralità della persona all’interno del mercato del lavoro che cambia.** Questo passa, oggi, da un serio rinnovamento delle politiche attive del lavoro.

**Garanzia Giovani.  
A tu per tu con Rosario Rasizza,  
AD Openjobmetis e Presidente Assosomm**

di Giulia Rosolen

**Dott. Rasizza, parliamo di Garanzia Giovani, come giudica l'equilibrio che si è raggiunto nel complesso su questo tema e in cosa potrebbe essere migliorato anche in vista della preannunciata riforma dei servizi per il lavoro?**

Non parlerei di equilibrio, innanzi tutto. Sarebbe bello parlarne, perché vorrebbe dire che qualcosa si muove finalmente per pareggiare il disequilibrio tra politiche attive e politiche passive del lavoro. Invece, l'ago della bilancia è ancora troppo spostato su quelle passive e azioni di maggiori propositività – “attive”, per l'appunto – stentano a decollare. Ne dà sconcertante certificazione il Ministero del Lavoro stesso, pubblicando sul proprio sito reportistiche sconcertanti. Come dovremmo leggere il primo dato in esse riportato? Come commentare le registrazioni al portale di soli 169.076 giovani in Italia? Per non parlare delle consuete discrepanze tra giovani del Sud e del Nord: perché l'idea di avvalersi della Garanzia Giovani è piaciuta a 30.698 Siciliani contro 15.116 Lombardi? La campagna di promozione varata a livello istituzionale non è stata forse di portata nazionale? C'è ancora molto su cui riflettere a proposito della frammentazione del nostro Paese. E come sempre nella vita, se non si prendono decisioni in autonomia, qualcun altro finisce per farlo al posto nostro. Ce lo ha detto chiaro e tondo anche il numero uno della Banca centrale europea, che è un italiano e che si chiama Mario Draghi:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36.](#)

Bruxelles è pronta per imporre dall'alto una riscrittura della riforma, vista la nostra lentezza.

**Molte Regioni con l'occasione della Garanzia Giovani hanno rivisto i propri sistemi di accreditamento. Il piano europeo è quindi divenuto un'opportunità per sperimentare equilibri nuovi. Come giudica il piano nazionale di attuazione e nel complesso le diverse iniziative regionali? Quale ruolo le agenzie per il lavoro sono chiamate a svolgere?**

Lei dice bene: "diverse" iniziative regionali. Una jungla nella quale districarsi. Me ne rendo conto quando sento che i miei collaboratori attivi in Lombardia, con già sulle spalle l'esperienza di gestione della Dote Lavoro, faticano a mettere a fattor comune le *best practice* con quelli del Lazio. Eppure, sono convinto che le Agenzie per il Lavoro possano rappresentare un asso nella manica formidabile per le istituzioni, che dovrebbero far tesoro di questa esperienza prima di riprogettare tutto ex novo. Forse non servono nuove impalcature organizzative, forse sarebbe più opportuno snellire quelle esistenti. Mi rifaccio allora alla mia ultima esperienza di confronto sul tema dell'efficacia dei servizi per l'impiego in Europa. Di recente sono stato invitato dal Ministero del Lavoro, in qualità di Presidente dell'Associazione Nazionale delle Agenzie per Lavoro Assosomm, all'evento organizzato in occasione del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea. Titolo: *I servizi per il lavoro in Italia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*. Ebbene, a parte l'aver rilevato quanto presso queste sedi di comando e confronto nazionale ed internazionale sia macchinoso arrivare a un dunque e prendere una decisione dal sapore finalmente pratico (del resto, io nasco come imprenditore e per un imprenditore, si sa, sono la risolutezza e il senso pratico a fare la differenza), ho compreso quanto si debba fare ancora molto per far valere una filosofia meritocratica nella gestione di certe cose e quanto ancora si rimanga legati a schemi pateticamente assistenzialistici. Ancora una volta, le migliori performance sono state presentate dai Paesi Esteri. Dico ancora una volta perché è notorio che lo stadio di sviluppo dei servizi per l'impiego in Italia è indietro di 5-10 anni rispetto alla situazione europea. Si parla molto del confronto tra l'Italia e le soluzioni adottate invece dal Governo tedesco per il miglioramento dell'occupabilità, ma a noi è parso invece che l'Inghilterra abbia qualcosa da dire di più interessante perché è qui che vincono di più le prassi di maggior successo che le teorie arretrate. Qui è il mercato infatti a dettare regole ed esigenze. Creando un contesto forse più crudo ma più pronto a rispondere.

**I monitoraggi del Ministero evidenziano che la Garanzia Giovani si trova in fase di avvio (le Regioni più virtuose hanno avviato i primi colloqui e proceduto in qualche caso alla profilatura dei candidati), mentre, nonostante i primi 4 mesi siano oramai trascorsi, non risulta che siano stati raggiunti i primi risultati. Può raccontarci come si stanno muovendo le agenzie per il lavoro e quale è il primo bilancio a 3 mesi dall'avvio formale della Garanzia?**

La Agenzie per il Lavoro, innanzi tutto, si trovano dinanzi a queste iniziative a dover investire del gran tempo nel cercare di districarsi tra regole e burocrazia, e in ogni Regione bisogna spesso ricominciare da capo anche perché l'utenza locale cambia moltissimo. In linea generale, riscontriamo uno scarso successo dell'iniziativa. Vorrei davvero che questa Garanzia Giovani potesse rappresentare la svolta per i giovani del nostro Paese, ma non è così e non può essere così. L'inghippo è nascosto proprio nella parola "giovani". Innanzi tutto perché mi pare che il problema della disoccupazione riguardi ormai ogni età e questa concentrazione solo su una fascia della popolazione – per quante cruciale per l'economia stessa di una nazione – non possa essere bastevole. E poi perché l'attenzione è oggi pericolosamente distolta dal vero problema: il costo del lavoro, le difficoltà degli imprenditori, i cali di produzione, l'impossibilità di dedicarsi alla ricerca e all'innovazione. Perché non abbiamo creato invece una Garanzia Lavoro? Non è il sistema di matching tra domanda e offerta di lavoro a dover essere migliorata, dal momento che il problema è sostanzialmente nella carenza di offerta di lavoro! Lancio spesso questa provocazione ai media: il lavoro è forse un lusso? E allora perché lo tassiamo come tale?

**La stragrande maggioranza delle offerte di lavoro pubblicate sul portale nazionale sono state inserite delle agenzie per il lavoro. Alcuni osservatori hanno evidenziato che ciò dimostrerebbe che la Garanzia Giovani non avrebbe prodotto alcun risultato, posto che quelle esigenze professionali si sarebbero comunque realizzate, anche senza la Garanzia Giovani. Quale è il suo punto di vista?**

Perché dovrebbe aver dato questa evidenza? A noi sembra più che altro che, ancora una volta, le Agenzie per il Lavoro sono una delle realtà più attive nel panorama delle realtà al servizio del lavoro. Siamo abituati a cogliere tutte le opportunità per riuscire nel nostro lavoro di matching tra imprese client e candidati. È nel nostro dna, visto che la riuscita in tale missione segna per noi la differenza tra continuare a esistere sul mercato o chiudere la saracinesca sulla filiale. Come dico spesso scherzosamente, ma non troppo, la differenza



per noi sta nella automobile. Quella del nostro commerciale che bussa alle porta delle aziende del proprio territorio per sondare il loro bisogno di personale. E magari per spingere un po' di più, aiutando l'imprenditore a delineare meglio le sue esigenze di personale e talento latenti. Credo che questo segni una differenza sostanziale tra noi e, per esempio, i Centri per l'impiego. Perché allora non riconoscere questa linea di demarcazione e assegnare le risorse proporzionalmente ai risultati?

**Gli ultimi dati pubblicati da Ebitemp evidenziano un andamento in crescita per l'occupazione in somministrazione. Perché, secondo Lei, il lavoro tramite agenzia può essere riconosciuto come un valido strumento per realizzare anche gli obiettivi della Garanzia Giovani?**

Perché noi offriamo flessibilità in un contesto garantito e a norma di legge. Ed è quanto di meglio un giovane possa trovare all'inizio della sua carriera. Forse sono lontani i tempi in cui si entrava in una azienda con la prospettiva di rimanervi sino alla pensione, ma tramite noi si combatte il lavoro sommerso. Se ne parla abbastanza? Secondo noi no, visto che ancora ci troviamo a lottare contro una diffusa ed errata ideologia delle Agenzie per il Lavoro quali dispensatrici di precarietà.

**Il piano europeo individua quale strumento fondamentale per realizzare la Garanzia Giovani, l'apprendistato. In Italia dal 2011 è stato introdotto l'apprendistato in somministrazione. Sono trascorsi quasi 3 anni dall'entrata in vigore del Testo Unico dell'apprendistato, è tempo di un primo bilancio. Lo strumento sta funzionando (quali sono i numeri, gli sviluppi e le criticità e le prospettive di sviluppo)? In che modo potrebbe contribuire al raggiungimento della Garanzia Giovani)?**

Quando si parla di apprendistato è bene ricordare innanzi tutto che si parla di formazione. E quindi di miglioramento e di sviluppo per la popolazione attiva. Certamente, essere più attivi sul fronte apprendistato vuol dire andare nella direzione delineata dalla Garanzia Giovani. Tuttavia, sono ancora molti i freni che rileviamo nelle aziende alle quali proponiamo l'apprendistato. Prima di tutto formali. Le leggi che ne regolano l'utilizzo cambiano in continuazione, e gli imprenditori temporeggiano spesso nell'incertezza e nella spinosità della burocrazia. Le cose potrebbero essere semplificate, e di molto. Ma è proprio davanti a questa situazione che le imprese riscoprono in noi la consulenza. Il fiore all'occhiello, quello che dovremmo essere aiutati a rendere ancora più noto a tutti, è il Forma.temp. Come sa, ogni anno investiamo milioni di euro in formazione delle più assortite tipologie. E per un'azienda che decida di

avvalersi di un'Agenzia per il Lavoro per attivare uno o più apprendistato è senza dubbio una bella comodità. Ma si potrebbe fare molto di più. Le Agenzie per il Lavoro potrebbero fare tutte molto di più. Sicuramente è un problema anche nostro, poiché credo che noi per prime siamo chiamate a far comprendere, a comunicare il nostro valore e il nostro apporto. Ma è anche un problema di cultura e di sistema.

**Chiudiamo guardando al futuro. Quale ruolo può avere secondo lei la Garanzia Giovani nello sviluppo del ruolo delle agenzie per il lavoro? Ci sono particolari iniziative in cantiere (protocolli d'intesa, progetti...) di cui ci vuole raccontare e di cui le agenzie per il lavoro si sono fatte promotrici?**

Torno un attimo all'evento di cui accennavo sopra. Nella *welcome bag* dei relatori (ma il documento è pubblicamente scaricabile ora dal sito del Ministero) vi era un *concept document* all'interno del quale mi sono imbattuto in una interessante definizione, o se vogliamo modo di vedere nuovo, delle Agenzie per il Lavoro. Esse venivano definite infatti "agenzie di transizione". Ecco, credo siano davvero le Apl i nuovi soggetti sociali capaci di traghettare l'Italia verso un futuro più luminoso e sono convinto che la loro capacità di offrire servizi si amplierà. Lo sta dimostrando il crescente successo dei servizi rivolti non più solo alle imprese, ma anche alle famiglie, che possono sempre più trovare nell'Agenzia per il Lavoro un soggetto serio, competente e rapido per risolvere tutti i problemi di assistenza e copertura familiare. Ecco, per me questo vale come e più di un riconoscimento dall'alto del nostro valore e della nostra prontezza. *Vox populi...*

## Garanzia Giovani e risultati: enough with games!

di Giulia Rosolen

Si è conclusa da poche ore la conferenza organizzata dall'Unione europea sulla **Garanzia Giovani a Roma**. L'ennesima. Il paradosso è che questa volta l'attenzione era concentrata sui risultati. C'è da chiedersi quali. **Quanto al nostro Paese, sui risultati, infatti, c'è ben poco da dire, se non che non ce ne sono.** Ve lo confermeranno i 183.188 ragazzi che si sono iscritti al portale nazionale e che sono ancora alla porta ad attendere una risposta che non arriva, o le aziende a cui la convenienza di questo piano non è chiara e che vedono in esso solo l'ennesima scatola vuota. Ma nessuno ascolta le loro voci. **Ai convegni, i veri protagonisti, non vengono invitati.** Si continua a parlare di loro, ma troppo poco con loro.

### **#Maqualegaranzia #Maqualirisultati**

**Il nostro Paese non dispone di un sistema adeguato di monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali.** Il caso Garanzia Giovani porta alla luce, quello che abbiamo cercato per anni di tenere sotto il tappeto, la nostra incapacità di orientare e calibrare l'azione regolatoria ai risultati. Eppure **la Raccomandazione europea impegna chiaramente gli Stati Membri a monitorare e valutare le misure sottoposte agli schemi relativi alla garanzia per i giovani, affinché si possano elaborare più strategie ed interventi basati su fatti concreti** (cfr. considerando 24).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36.](#)

Nel nostro Paese, la portata di questa previsione non è stata compresa, si è deciso così di “interpretarla” svuotandola di significato. **Il monitoraggio sulla Garanzia Giovani, al momento si limita infatti ad un elenco di dati sterili** – numero degli iscritti ripartiti per genere, titolo di studio provenienza geografica e numero di colloqui sostenuti – **che non consentono nemmeno aggregati nessun tipo di valutazione dei risultati raggiunti.**

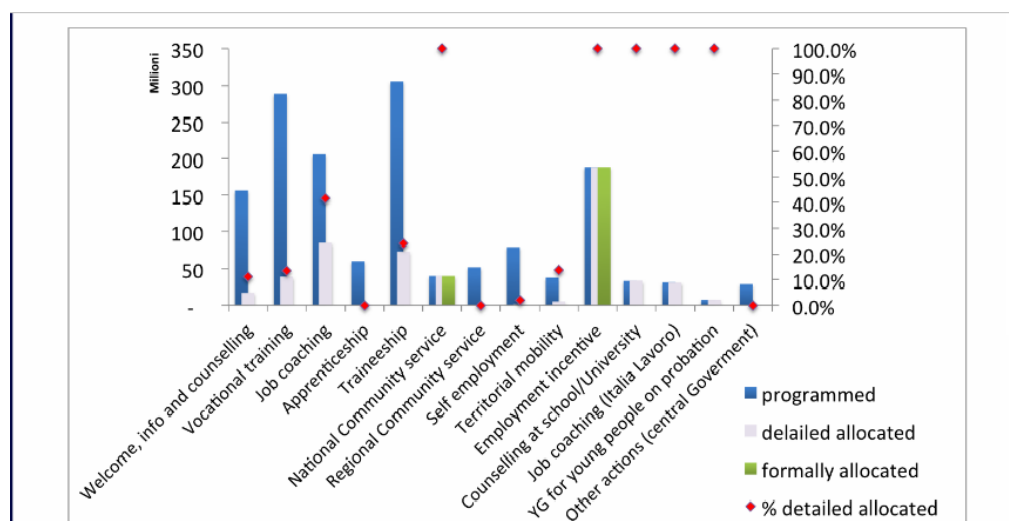
Secondo gli ultimi dati pubblicati nel monitoraggio ministeriale dell’8 ottobre 2014, sono 236.969 i ragazzi che si sono registrati a Garanzia Giovani su un bacino potenziale dichiarato di 2.254.000 (cfr. del piano nazionale di attuazione, pag. 6). Non esattamente un successo. **Ad oggi Garanzia Giovani ha raggiunto solo il 10% dei ragazzi per cui è stata pensata.** Di questi, peraltro solo una piccola parte solo 53.781 hanno sostenuto il primo colloquio. Per tutti gli altri, che sono la maggioranza, Garanzia Giovani rimane un’illusione. Peraltro di cosa accada a quei 53.781 ragazzi “presi in carico” dopo il colloquio, non sappiamo nulla. **Il colloquio di profilatura rimane, infatti, l’ultimo elemento tracciato dal monitoraggio ministeriale,** quando invece dovrebbe costituire la prima fase di un processo che in tempi certi dovrebbe condurre a risultati dati e verificabili nel tempo. **In nessuna Regione esiste un sistema capace di misurare e dare conto di quante opportunità sono state offerte, in che settori, con che tempi, con quali tipologie contrattuali, a quali soggetti,** seppure in tutti i piani regionali di attuazione sia riportata la medesima dicitura in base alla quale le Regioni si impegnano a definire uno «specifico set di indicatori di tipo qualitativo e quantitativo per la valutazione dell’impatto delle misure sul contrasto al fenomeno NEET (in coerenza con la Raccomandazione europea sulla Youth Guarantee) e sui livelli di inclusione socio-lavorativa dei giovani NEET destinatari delle misure». Alcune Regioni si stanno attrezzando, ma alla prova dei fatti nessun risultato è disponibile, né sarà disponibile in tempi brevi. C’è da chiedersi che fine faranno quei 6.000.000 di euro stanziati per il 2014-2015 per azioni di rendicontazione, monitoraggio e valutazione (cfr. piano nazionale di attuazione, pag. 25). Senza un sistema di monitoraggio e valutazione, Garanzia Giovani è solo una bolla di sapone, bellissima da guardare ma destinata ad esplodere per la sua oggettiva inconsistenza strutturale.

## #Risorse

**Sul piatto ci sono 1,5 miliardi di euro da investire per rafforzare l'occupabilità dei giovani italiani. Eppure pare che tutto sia fermo, che le risorse siano chiuse in un cassetto.**

1,5 miliardi sono una cifra considerevole ma se pensiamo ai costi indiretti dei “neet”, si tratta di poca cosa. **Secondo le stime di Eurofound i costi che il nostro Paese sostiene ogni anno per la mancata inclusione dei neet ammontano all'1,7% del Pil, e sono pari a 26,327 miliardi di euro. Si tratta del prezzo più alto pagato in Europa.**

Il fatto che le risorse a disposizione siano relativamente scarse è solo una parte del problema. Il punto è che gran parte di queste non sono nemmeno disponibili. **In molti casi lo stanziamento delle risorse è stato solo “programmato”: la conseguenza è che le Regioni, non avendone disponibilità immediata, non avviano, o avviano solo in parte, le attività previste dai piani.**

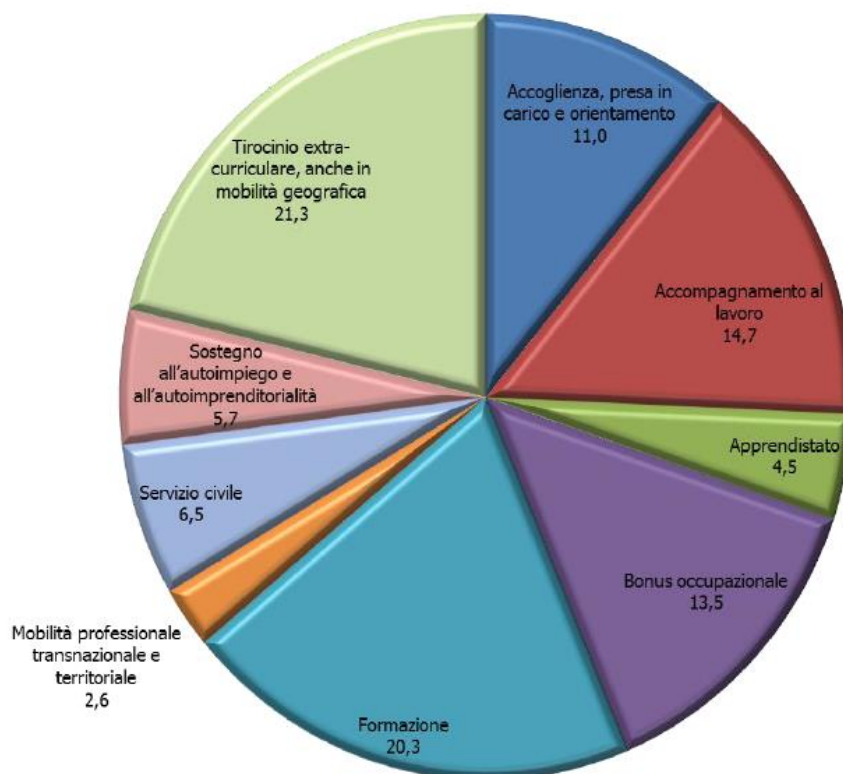


Un'analisi sulla ripartizione delle risorse tra le diverse misure previste dal Piano nazionale, poi declinate a livello territoriale dalle Regioni, evidenzia come **l'allocazione tra le diverse misure non sia in linea con le indicazioni e gli obiettivi comunitari.**

Nel complesso le misure sulle quali si è investito di più sono i tirocini – a cui è stato destinato il 21,3% delle risorse complessivamente disponibili – e la formazione – su cui si è investito il 20,3% delle risorse stesse.

Entrambe le misure non sono oggi nel nostro Paese operative.

**Figura 1 – Distribuzione nazionale risorse YG per misura (%)**



**Per quanto riguarda i tirocini, le risorse sebbene sulla carta – almeno in parte – disponibili, sono al momento bloccate:** continua a mancare un passaggio burocratico tra le Regioni e l'INPS che impedisce alle imprese di poterne fruire immediatamente.

Anche per quanto riguarda la **formazione, si registra uno stallo. La maggior parte delle Regioni non ha avviato alcuna iniziativa di questo tipo specificamente collegata agli obiettivi di Garanzia Giovani.** Quelle più virtuose hanno adottato i bandi e hanno chiuso le prime procedure di aggiudicazione, ma anche qui nulla di operativo. Il rischio è che poi laddove le Regioni prevedano una “remunerazione a processo” e non sia prevista una programmazione dell’offerta formativa coerente ai fabbisogni occupazionali,

questi corsi non abbiano l'effetto di aumentare l'occupabilità dei ragazzi e si traducano quindi in uno spreco di risorse pubbliche.

Non si registrano risultati migliori nemmeno con riguardo alle altre misure su cui si è scelto di investire. **Il 14,7% delle risorse, è stata destinata all'accompagnamento al lavoro**, ossia a quel complesso di attività poste in essere dai servizi per il lavoro e funzionali a favorire l'occupabilità dei ragazzi. **Anche qui il rischio di black out è elevato soprattutto in quelle Regioni dove ancora oggi manca un sistema di accreditamento capace di garantire una reale cooperazione tra pubblico e privato.** Se manca una rete funzionante e cooperativa di servizi per il lavoro operativa è difficile immaginare che queste risorse vengano spese con profitto e sostengano un accompagnamento al lavoro che sia effettivo e non artificiale. Va a questo proposito segnalato che **in molte Regioni sono presenti meccanismi che impediscono l'incontro diretto tra domanda e offerta, imponendo alle aziende per godere degli incentivi di passare attraverso gli intermediari che in questo modo beneficiano di un bonus per un'intermediazione che di fatto non hanno realizzato dove l'incontro tra domanda e offerta si sarebbe comunque realizzato a prescindere dal loro intervento.**

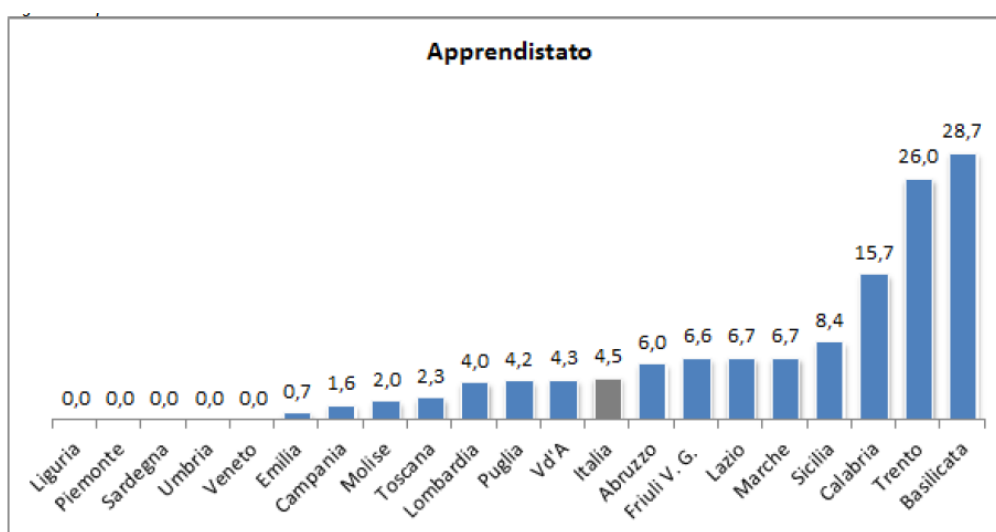
Veniamo al bonus occupazionale a cui sono state destinate il 13,5% delle risorse disponibili. **Gli incentivi per le assunzioni collegate alla Garanzia Giovani sono appena divenuti operativi** ma i dubbi sulla capacità di influenzare con queste misure davvero le decisioni di assumere delle imprese, sono ben più d'uno. **Si tratta infatti di incentivi meno vantaggiosi di altri già esistenti (es. Bonus Letta) non cumulabili ad altri di nuova introduzione (es. incentivi introdotti dalla legge di stabilità)** e destinati a raggiungere solo alcune tipologie contrattuali con forti differenze peraltro da Regione a Regione (per esempio la Valle d'Aosta, la Campania e il Piemonte non prevedono alcun tipo di incentivo ed altre come l'Emilia Romagna, il Friuli e la Puglia dove l'incentivo spetta solo per le assunzioni a tempo indeterminato).

RAPPORTO DI LAVORO	classe di profilazione*			
	1BASSA	2MEDIA	3ALTA	4MOLTO ALTA
rapporto a tempo determinato la cui durata è	-	-	€	€ 2.000

pari o superiore a sei mesi e inferiore a dodici mesi			1.500	
rapporto a tempo determinato la cui durata è pari o superiore a dodici mesi	-	-	€ 3.000	€ 4.000
rapporto a tempo indeterminato	€ 1.500	€ 3.000	€ 4.500	€ 6.000

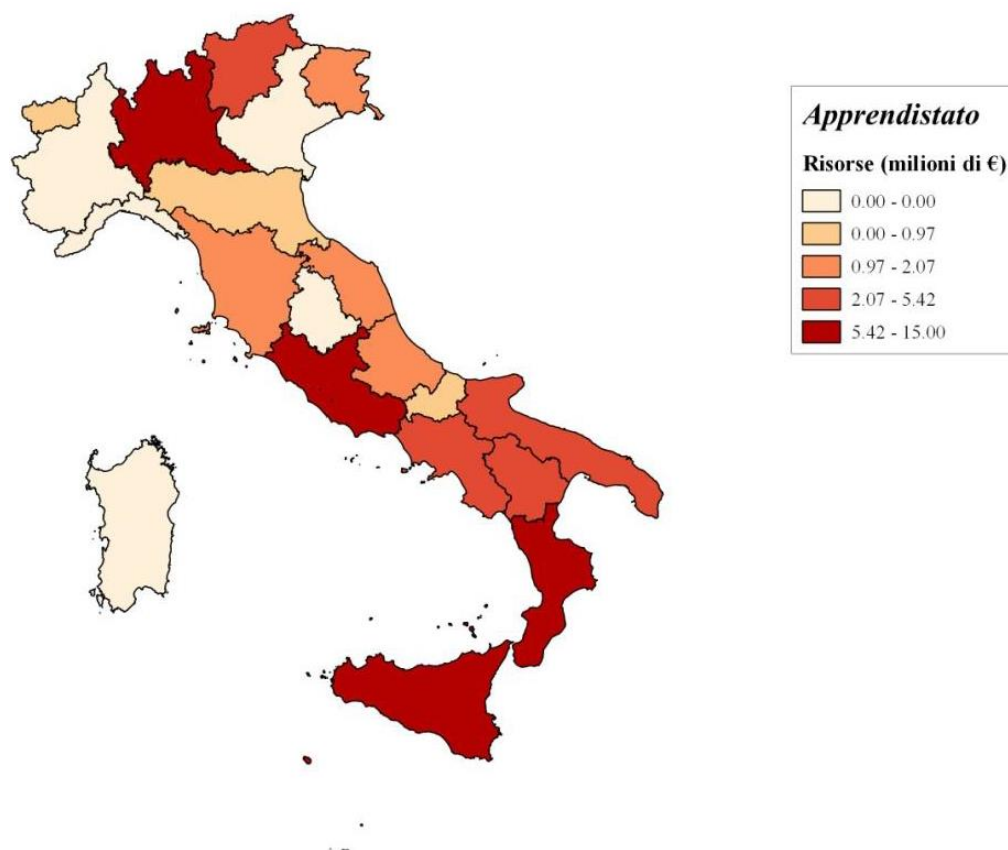
\* La profilazione misura la distanza rispetto al mercato del lavoro e quindi il grado di difficoltà a farvi ingresso)

**Poco o nulla viene destinato al sostegno dell'apprendistato**, solo il 4,5% delle risorse complessive. Addirittura alcune Regioni, come **il Piemonte, il Veneto, la Liguria, la Sardegna e l'Umbria**, hanno deciso di non investire alcuna risorsa su questa misura.



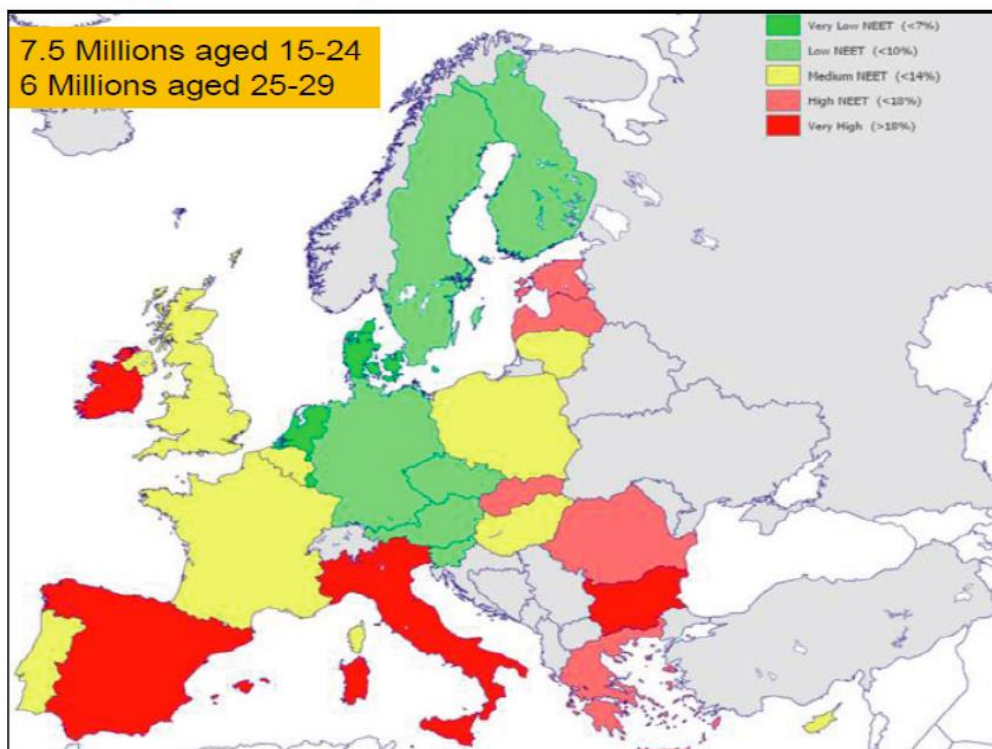
Fonte: elaborazioni Isfol su dati estratti dalle convenzioni stipulate fra Ministero del Lavoro e le singole Regioni





Non stupisce d'altra parte che la Provincia di Trento sia tra le aree territoriali che hanno di più creduto in questa misura vedendo in essa la vera Garanzia Giovani, il vero strumento attraverso il quale realizzare il placement e gli obiettivi della Garanzia Giovani. Non a caso si tratta di un'area con tassi di disoccupazione e di *Neet* ben al di sotto della media nazionale.

Non servono del resto conferenze paneuropee per capire che la strada è l'apprendistato. È sufficiente osservare una cartina dell'Europa per capire dove le cose funzionano e dove no.



I tassi più bassi di *Neet* si registrano in Germania, Austria, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svezia e Finlandia. La ricetta magica, è evidente, non esiste, né esistono modelli replicabili, ma esiste un quadro di principi che deve orientare le azioni non tanto sul piano normativo ma su quello culturale. Questi Paesi non hanno posto in essere riforme epocali del lavoro, flessibilizzato i rapporti e liberalizzato i licenziamenti, tutt'altro, hanno agito sulla struttura e sull'infrastruttura del mercato del lavoro, facendola funzionare meglio coinvolgendo nella sua *governance* a diversi livelli, le parti sociali, gli operatori privati, le istituzioni territoriali, le Scuole e le Università, utilizzando l'apprendistato come leva di placement e politica attiva.

Ripartiamo da qui, dai fatti, dai risultati, per dare ai ragazzi e al tessuto produttivo del nostro Paese le chiavi di un futuro diverso che devono poter progettare e costruire assieme. Se non ascoltiamo le loro voci e non li coinvolgiamo nei processi decisionali che li riguardano, perderemo una volta per tutte. **Perché se i giovani non hanno sempre ragione, la società che li ignora e li emargina ha sempre torto.**

## Garanzia giovani, storie dal sondaggio

di Mariasole Barbato

**Il Piano europeo Garanzia Giovani è attivo nel nostro Paese ormai da quasi sei mesi.** Tempo che, nell'immaginario comune, dovrebbe aver condotto ad importanti risultati, vista l'ampia disponibilità economica assegnataci: 1,5 miliardi di euro. Tuttavia, al momento si contano circa 250 mila under 29 italiani iscritti al programma; di questi circa 60 mila hanno sostenuto un colloquio in un Centro per l'impiego e, alcuni, ma è al momento impossibile sapere con certezza quanti, hanno già ricevuto una proposta di lavoro o di stage.

Da questi dati emergono due ordini di problemi: il primo è che **solo poco più del 10% dei potenziali partecipanti si è iscritto al Piano** (in Italia i Neet sono circa 2,2 milioni); il secondo è che **la maggioranza dei giovani iscritti non è ancora stata contattata.**

I numeri diffusi dai monitoraggi del Ministero del lavoro non dipingono una situazione rosea, per questa ragione l'associazione ADAPT e la testata giornalistica online Repubblica degli Stagisti hanno predisposto e diffuso un **sondaggio rivolto a tutti gli under 29 italiani con lo scopo di ascoltare direttamente le voci di chi ha già avuto un primo approccio a Garanzia Giovani.**

Nel sondaggio anonimo vengono chiesti l'anno di nascita, la provenienza, il titolo di studio e tante altre domande, la più interessante delle quali si sta rivelando quella che chiede ai ragazzi "Raccontaci con le tue parole" il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37](#), e in *Il Sussidiario*, 24 ottobre 2014, con il titolo *Il sondaggio che boccia Garanzia giovani.*

colloquio ricevuto. Già dalle prime risposte dei giovani sono emerse tantissime diverse esperienze e storie.

“Sono andato quattro volte a fare il colloquio, ma non c’è alcun tipo di lavoro adatto a me. Sono stato indirizzato al servizio civile, ma comunque sono già passati quattro mesi e non ho visto cambiare niente”, dice un ragazzo dal Lazio.

Oppure c’è chi parla di colloqui in cui ha visto semplicemente aggiornate le proprie generalità senza alcuna successiva chiamata; chi ancora si lamenta della burocrazia perché, anche essendo inoccupato, ma in attesa di attestati per aver partecipato a precedenti corsi di formazione, si trova bloccato nella partecipazione al programma. E chi, infine, si è trovato di fronte all’indicazione di “andare su internet per avere maggiori informazioni”.

Molti altri giovani hanno parlato delle loro speranze e degli iniziali entusiasmi dopo il primo colloquio e altri ancora hanno dichiarato di aver effettuato colloqui in diverse e più regioni con esiti più o meno soddisfacenti; c’è poi addirittura chi, con parole più dure e rabbia, ha pensato di emigrare dopo la prima delusione.

Esiste anche un piccolo numero di giovani che ha dato poi un voto positivo all’esperienza avuta con gli operatori dei Centri per l’impiego, sebbene ancora in attesa di una proposta di lavoro concreta. In sostanza, una miriade di esperienze diverse, tutte accomunate da una successiva fase di stallo e attesa, che ancora per la maggior parte non ha sortito gli effetti per cui Garanzia Giovani nasce.

L’aspetto centrale di questa iniziativa è certamente quello di valorizzare il giudizio e la posizione dei giovani che hanno riposto la loro fiducia nel piano. **Ma tra gli obiettivi del questionario c’è anche quello di avere una visione più completa dell’andamento di Garanzia Giovani nel nostro Paese**, per ipotizzare soluzioni ai problemi che i giovani stessi sottolineano.

Bisogna augurarsi che l’attività legislativa del Governo, concentrata sul tema del lavoro, parta in primo luogo dalle problematiche che stanno emergendo dall’attivazione di questo piano. Per non applicare schemi ideologici, ma per partire dalla realtà dei fatti.

## Il Jobs Act alla prova di Garanzia Giovani

di Michele Tiraboschi

Superare la vecchia idea del posto fisso e l'articolo 18: è questa la direzione giusta? L'immagine utilizzata da Matteo Renzi alla Leopolda non lascia molti margini di dubbio. Non possiamo pensare di contrastare la disoccupazione con ricette che andavano bene nel secolo scorso: sarebbe come usare un gettone del telefono per cercare di far funzionare i nostri iPhone. I tempi sono cambiati, dice insomma il nostro Presidente del Consiglio. **Chi va tutelato, oggi, è il lavoratore, non più il singolo posto di lavoro.** Per questo i vecchi arnesi di tutela forgiati nel Novecento industriale, anche quando frutto di importanti e gloriose conquiste sindacali, vanno rottamati facendo spazio a moderni servizi al lavoro ed efficienti programmi di ricollocazione e riqualificazione professionale.

Se quella delle politiche attive è la proposta centrale di quel Jobs Act su cui da mesi si stanno contrapponendo Governo e sindacati, **merita allora particolare attenzione l'andamento di Garanzia Giovani.** Un programma europeo di contrasto alla disoccupazione e inattività giovanile di cui ancora poco si parla anche perché non accende gli animi e non conquista gli onori delle piazze e delle prime pagine dei giornali come invece l'articolo 18. Eppure, per rimanere alla immagine proposta da Matteo Renzi, è proprio attraverso un primo bilancio di Garanzia Giovani che possiamo verificare, in modo pragmatico e senza gli occhiali della ideologia, se l'Italia sia oggi dotata del *know how* e di quelle infrastrutture tecnologiche che sono necessarie per far funzionare l'iPhone del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), e in *Avvenire*, 31 ottobre 2014, con il titolo *La prova del nuovo*.

**La prima e forse unica buona notizia è che, in questo caso, le risorse non mancano.** Parliamo di uno stanziamento cospicuo, pari a 1,5 miliardi di euro, di cui beneficiano tutte le regioni italiane. Eppure sono bastati pochi mesi di sperimentazione per comprendere che, in Italia, **il vero problema per un vero cambiamento delle politiche del lavoro non è tanto quello delle risorse, che ci sono, ma è che non vengono spese** e che non stanno producendo i risultati attesi. Emblematico è il caso delle Regioni del Mezzogiorno, dove si sono persi negli ultimi anni ben 800mila posti di lavoro, che sono le più in ritardo nella attuazione del programma.

Garanzia Giovani significa infatti, almeno sulla carta, la promessa di non lasciare solo chi, tra i nostri giovani, è senza una occupazione. Stato e Regioni si sono impegnati a garantire, entro quattro mesi dalla iscrizione al programma, una proposta di lavoro o di stage o, in alternativa, un percorso di riqualificazione professionale. Tuttavia, poco meno di un quinto dei 250mila giovani italiani registrati al programma è stato convocato quantomeno per un colloquio preliminare. Ben pochi i posti di lavoro attivati. Sono invece ben 200mila i giovani messi in fila davanti a una porta, quella delle politiche attive del lavoro, che rimane incomprensibilmente chiusa anche quando le dotazioni finanziarie ci sono e si tratterebbe solo di valutarne, in prima battuta, i percorsi formativi, le competenze e le professionalità. Per non parlare della stragrande maggioranza di quei 2 milioni e mezzo di giovani italiani senza lavoro e non iscritti ad alcun percorso formativo, i cosiddetti NEET, che davanti a quella porta non sono neppure passati. Speculare è la posizione di chi potrebbe davvero dare loro una speranza e una risposta concreta: le aziende che ancora oggi, a sei mesi dall'avvio del programma, non sono nelle condizioni di capire se i fondi a disposizione siano attivi o meno e quali le procedure burocratiche da affrontare.

Insomma, tanti convegni, moltissimi accordi programmatici, nuovi portali internet, qualche spot pubblicitario di scarsa efficacia e poco altro: **per ora Garanzia Giovani non ha contribuito a riattivare l'occupazione giovanile** e tanto meno a fluidificare i turbolenti percorsi di transizione dalla scuola al lavoro.

Sia chiaro. Il fallimento o il successo di uno strumento dalle grandissime potenzialità come Garanzia Giovani non lo si può misurare in termini di freddi numeri: quanti gli iscritti, quanti i colloqui, quante le offerte di lavoro concrete. Decisiva, piuttosto, sarà la capacità o meno delle nostre istituzioni e

della politica di costruire, anche per il tramite di Garanzia Giovani, il nuovo sistema dell'incontro tra la domanda e offerta di lavoro avvicinando i percorsi formativi dei giovani e le loro competenze ai fabbisogni professionali delle imprese. Solo allora potremo dire se l'era del telefono a gettoni è davvero terminata o se invece è meglio tenersi stretti i vecchi arnesi perché, in una Italia in ginocchio e incapace di vincere la sfida della modernità, sono gli unici che ancora funzionano.

## **Garanzia Giovani: il flop anche del premio a risultato e del bonus occupazionale**

di Luigi Oliveri

Il flop ampiamente previsto ed annunciato della **Garanzia Giovani rivela un altro clamoroso flop**, che si sta facendo passare piuttosto sotto silenzio. Si tratta dell'illusione che la fantasmagorica "premieria" possa essere la leva capace di indurre i servizi privati per il lavoro a supplire alle carenze del pubblico, e riversare nel sistema efficienza ed efficacia nelle politiche del lavoro.

**La progettazione prevede una serie di incentivazioni a premio** (che per altro in molte Regioni sono state riservate esclusivamente ai soggetti privati), nell'ipotesi di incontro domanda offerta di tirocini o lavori veri e propri. Nel caso di incontro domanda/offerta il "premio" agli intermediatori va dai 600 euro, per il caso di un contratto a tempo determinato o in somministrazione dai 6 ai 12 mesi per giovani con una buona spendibilità nel mercato, ai 3000 euro per il caso di contratto a tempo indeterminato per giovani con più elevate difficoltà nel mercato.

Per quanto concerne i tirocini, la remunerazione a risultato da dai 200 euro per il caso di giovani con buona spendibilità, ai 500 euro per i giovani con maggiori difficoltà nel mercato.

Il dispositivo prevede che **l'erogazione della remunerazione a risultato avvenga solo alla stipulazione del contratto di lavoro o della convenzione di tirocinio**. Non vi è, dunque, alcuna remunerazione per le attività preliminari, tra le quali i colloqui di orientamento col giovane, i contatti con

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39](#).



l'azienda, la formulazione del progetto formativo nel caso di tirocinio, l'assistenza ai colloqui, la preselezione ed altro.

Il risultato, almeno **in Veneto**, è netto e per nulla clamoroso: praticamente **nessun soggetto privato, né autorizzato, né accreditato a livello regionale, ha presentato alcun progetto**, nell'ambito della Garanzia Giovani, per attivare incontri domanda/offerta finalizzati al lavoro o ai tirocini.

I premi per il risultato sono, infatti, per un verso aleatori, per altro verso certamente scarsamente remunerativi, specie per chi deve impiantare da zero una struttura volta ad intercettare oltre all'offerta (e qui sarebbe anche piuttosto semplice, visto che i giovani iscritti sono 260.000 circa, molti meno degli oltre 2 milioni di Neet, ma comunque tali da formare una massa critica), anche la domanda, allestire gli sportelli, avere l'orientatore, l'esperto di incontro domanda/offerta, il progettista, il tutor, e tutte le altre figure specialiste ed amministrative necessarie.

Si assiste, dunque, ad una conferma: **il premio a risultato non può essere la leva che fa muovere i soggetti privati**. I quali, in quanto tali, perseguono il profitto e, dunque, non sono vocati alla gestione di un servizio pubblico che dovrebbe essere universale e, dunque, garantito a prescindere dalla sua remuneratività, ed, anzi, erogato proprio in quanto pubblico e finanziato da risorse pubbliche.

Un sistema premiale basato solo sull'effettiva erogazione del premio al solo risultato dell'inserimento lavorativo (per i tirocini, l'incentivo è talmente basso che, verosimilmente, nessun privato sarà mai attratto), potrebbe solo attivare atteggiamenti speculativi di qualche agenzia di somministrazione: in presenza di una domanda di un cliente (dunque, non un'opportunità creata da Garanzia Giovani, ma una normale domanda degli ordinari rapporti commerciali, che, dunque, vi sarebbe stata lo stesso) in presenza della possibilità di avviare un Neet già presente nelle proprie banche dati e di un contratto "lungo", potrebbe far passare quella che sarebbe stata una somministrazione tra le tante, come un'assunzione dovuta a Garanzia Giovani e puntare all'incentivo come remunerazione ulteriore. Non è, tuttavia, così che il sistema possa funzionare. Ed, infatti, non funziona.

Garanzia Giovani evidenzia che il premio per il risultato non può concentrarsi esclusivamente sull'inserimento lavorativo o in tirocinio, perché **i costi di gestione delle attività svolte comunque non possono non essere coperti.**

È, dunque, sbagliata in radice l'idea che l'incentivo sia collegabile esclusivamente alla stipulazione dei contratti di lavoro. Se il sistema vuole agganciare all'attività dei centri per l'impiego pubblici quella dei soggetti privati, non può che agire nel rispetto delle normali logiche di mercato e regole dell'esternalizzazione. I privati non possono che realizzare interventi aggiuntivi rispetto ai soggetti pubblici, mediante attività che debbono essere standardizzate nella qualità, modulazione e strumentazione, nonché remunerate in base a prezzi standard.

Il "premio" non deve scattare all'evento, comunque incerto, dell'inserimento in azienda. I soggetti, tanto pubblici, quanto privati, "garantiscono" il giovane, come ogni altro disoccupato, già quando dopo averlo preso in carico, gli forniscono l'opportunità lavorativa inserendolo in una rosa di preselezionati: spetta, poi, ovviamente al datore scegliere il lavoratore (a meno che non affidi anche questo compito al soggetto di cui si avvale per l'incontro domanda/offerta).

Il premio, allora dovrebbe scattare solo quando, accertato che il soggetto in un certo arco di tempo ha contribuito all'avviamento al lavoro o a tirocinio (ma anche a formazione) di un certo numero di disoccupati, avvii, nell'ambito di un certo progetto come Garanzia Giovani, un numero maggiore e solo per i contratti di lavoro ed i tirocini "ennesimi". Oppure, quando concluda positivamente la presa in carico con un'offerta valutabile come finalizzata all'aumento dell'occupabilità o delle opportunità lavorative, prima del tempo massimo previsto, come premio per l'accelerazione.

**Ma, in mezzo tra l'attivazione ed il premio, occorre remunerare anche le attività.** Altrimenti, i soggetti privati non si muovono.

Risulta, dunque, illusorio pensare che risorse private possano supplire alla carenza di investimenti pubblici, nella gestione efficiente dei servizi per il lavoro.

Garanzia Giovani ne è la prova inconfutabile. Altrettanto inconfutabile è, poi, che qualsiasi progetto speciale o azione ordinaria volta all'incontro domanda/offerta se punta solo sulla seconda, non produce alcun effetto benefico.

Garanzia Giovani, come è noto, oltre a prevedere il sin qui inutile premio a risultato per gli enti privati, disciplina anche un bonus occupazionale per le imprese che assumono, fino a 6000 euro.

L'errore commesso, però, è di **non aver collegato il bonus occupazionale ad un obbligo per le aziende di rendere evidente e trasparente la propria domanda di lavoro**, condizionandolo, quindi, ad un comportamento del datore volto a rendere conoscibile il proprio fabbisogno lavorativo. Che sarebbe proprio ciò che manca nel mercato del lavoro italiano, caratterizzato dalla totale opacità della domanda di lavoro, causa principale, poi, del livello basso di intermediazione sia pubblica sia privata.

Per muovere il mercato, per altro, ovviamente, asfittico a causa della crisi, occorrerebbe indurre le imprese a rendere evidente la loro domanda. Ma, Garanzia Giovani, da questo punto di vista, è un fallimento totale, come dimostra l'esiguità estrema delle domande di lavoro presenti nel portale, per altro quasi tutte null'altro che il link a proposte lavorative già presenti in Clic Lavoro o portali delle agenzie di somministrazione.

Insomma, gli errori di impostazione del progetto Garanzia Giovani sono evidenti e appaiono il riflesso, tutto sommato, del sistema distorto del mercato del lavoro in generale presente in Italia.

**I correttivi sono evidenti:** estendere il servizio universale, ma con investimenti che non possono remunerare solo il risultato finale; indurre la domanda a manifestarsi quanto più possibile, condizionando i bonus occupazionali di qualsiasi genere alla pubblicità delle domande di lavoro nei sistemi pubblici di incontro domanda offerta.

**Un terzo, ma prioritario, correttivo è necessario: l'investimento in risorse.** Finché l'Italia nei servizi per il lavoro investe 500 milioni l'anno, a fronte dei 9 miliardi della Germania o gli 8,5 miliardi della Francia; finché l'investimento complessivo nelle politiche del lavoro resta di 20 miliardi, a fronte dei 47 della Germania e dei 50 della Francia; finché la spesa per lavoratore intermediato in Italia supera di poco gli 8000 euro, mentre è di circa 16000 in Germania, 21000 in Francia, 44000 in Danimarca, 51000 in Olanda (si veda *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol, Occasional Paper marzo 2014, n. 13), ben difficilmente lo stato delle cose potrà cambiare.

## **Abbandono scolastico in Italia: tra lavoro minorile e disoccupazione giovanile**

di Emmanuele Massagli

**Il lavoro minorile è argomento di primaria importanza** anche in un benestante Paese occidentale come è l'Italia (nonostante la crisi). Certo, la dimensione e le caratteristiche dell'emergenza sono assolutamente diverse rispetto alle drammatiche situazioni, innanzitutto per la dignità della persona prima che per gli abusi giuridici, che si osservano nei Paesi economicamente più deboli.

**Sono essenzialmente due i connotati assunti da questo problema nel nostro Paese.**

**Il primo è quello tradizionale:** i giovani che escono dai percorsi di istruzione e formazione secondaria superiore (più raramente inferiore, ma accade), **i c.d. *early school leavers***, senza avere assolto l'obbligo e che alimentano necessariamente il mercato del lavoro nero, non potendo essere in ogni caso assunti "in chiaro". Alcuni, raggiunta la maggiore età, riescono ad ottenere anche un contratto regolare; molti altri entrano in un vero e proprio percorso professionale informale dal quale non riescono (e talvolta non vogliono) uscire.

La dimensione del problema è tutt'altro che secondaria: **circa 7.800 allievi abbandonano prematuramente i banchi di scuola**, ovvero il 17,6% degli alunni, a fronte di una media europea del 12,7% (dati Istat).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 novembre 2014, n. 25.](#)

**Non è migliore la situazione di chi non lavora neanche in nero:** abbandono e dispersione scolastica sono anticamera di quell'inattività giovanile che ora si usa fotografare con la statistica sui NEET, che censisce il numero di giovani che non studiano e non lavorano. È questa ora la principale criticità del mercato del lavoro italiano, per la quale sono stati stanziati 1,5 miliardi di fondi europei.

La crescente e doverosa attenzione verso il dramma dell'inattività giovanile permette di comprendere che il problema italiano in materia di lavoro minorile è esattamente il contrario di come tradizionalmente inteso: provare a portare un numero sempre più alto di adolescenti a lavorare.

L'esperienza dei Paesi germanici, che possono vantare i migliori tassi di occupazione/disoccupazione/attività giovanile durante la crisi economica, permette di individuare una **correlazione positiva tra la diffusione di effettive esperienze di alternanza formazione-lavoro e il posizionamento nel mercato del lavoro dei giovani** fino a venticinque anni.

Apprendistato e *stages* formativi, indipendentemente dalla qualificazione giuridica, sono esperienze di lavoro governate dall'istituzione formativa. Sono quindi, allo stesso tempo, sia vere esperienze di lavoro che vere esperienze di scuola, formazione professionale o università. D'altra parte non ci può essere formazione reale, anche teorica, senza contestualizzazione pratica e vera e cosciente esperienza nella realtà senza una riflessione teorica. Per contrastare l'allarmante disoccupazione giovanile italiana (698 mila disoccupati under 25, tasso di disoccupazione al 42,9% nel mese settembre 2014, ultimo dato noto) **sarebbe cruciale la costruzione di un efficiente sistema di apprendistato per la qualifica e per il diploma professione** o, laddove non possibile, di esperienze di alternanza mediante tirocini curriculari "lunghi" (almeno due mesi durante il calendario scolastico/universitario) coerenti con il percorso di studio frequentato.

La tipologia di apprendistato necessaria, appunto quella c.d. di primo livello, è una possibilità solo teorica, nonostante in vigore dal 2003 e riformata nel 2011: non si conoscono più di un centinaio di casi in tutto il Paese (e comunque è impossibile nelle tante Regioni che non hanno costruito, in oltre dieci anni dalla Legge Moratti, un proprio sistema di istruzione e formazione professionale triennale).

Certamente più successo stanno avendo i tentativi di alternanza, censiti in continua crescita dall'INDIRE, l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca educativa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che pubblica una indagine annuale sull'alternanza. Invero, si tratta ancora, in larga maggioranza, di esperienze di tirocinio piuttosto brevi (inferiori a quindici giorni) e non necessariamente connesse al percorso di studi frequentato dallo studente. Sono comunque crescenti anche i progetti di alternanza solida.

**Paradossalmente, se l'Italia vuole contrastare efficacemente il problema del (non) lavoro dei giovani deve quindi incoraggiare l'inserimento di esperienze lavorative nei percorsi formativi a partire anche dai cosiddetti "minori" (14 anni),** ovvero il primo anno di istruzione secondaria superiore, lo stesso durante il quale si registra la grande maggioranza di abbandoni e lo stesso che non è svolgibile con un contratto di apprendistato (l'articolo 3 del competente Testo Unico permette la stipulazione del contratto a partire da 15 anni) e durante il quale è assai raro osservare esperienze di tirocinio curriculare.

11.

## **ISTRUZIONE E FORMAZIONE**





## **La rivoluzione del *Jobs Act* sull'apprendistato: inserimento occupazione senza progetto formativo**

di Lidia Petruzzo e Antonio Stella

**Perché continuare a chiamarlo apprendistato se manca il Piano Formativo Individuale?** La tanto attesa semplificazione prevista nella *Jobs Act* di Renzi si è trasformata nella eliminazione di un elemento importante e caratterizzante il contratto di apprendistato professionalizzante. L'iniziativa governativa ha, infatti, messo in discussione il tema della formazione e del Piano Formativo Individuale prevedendo il ricorso alla forma scritta per il solo contratto e patto di prova.

**Questa decisione, dettata dalla forte burocrazia in ambito nazionale e regionale, ha creato il c.d. effetto *butterfly* sui progetti promossi per valorizzare e diffondere buone pratiche di redazione di Piani Formativi Individuali.** Tra questi c'è quello avviato due anni fa dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro della Regione Veneto e ADAPT (cfr. E. Massagli, L. Petruzzo, A. Stella, [\*I Piani Formativi per l'apprendistato: l'esperienza di ADAPT – ANCL Veneto\*](#), in *Bollettino ADAPT*, 2013, 22) volto a semplificare e perfezionare la tecnica di stesura del Piano Formativo Individuale (PFI).

**Una semplificazione al contrario, dunque, dove si è preferito aggirare l'ostacolo accontentando chi non crede nel valore positivo della formazione e nello sviluppo delle competenze.** Nessun dubbio sulla

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

necessità di una agevolazione ma che, forse, andava pensata e rivolta maggiormente alla burocrazia e alla rigidità che molti addetti ai lavoro sono costretti a superare.

**Speriamo che questa semplificazione rivolta all'apprendistato si possa considerare solo presunta.** Nonostante venga meno il Piano Formativo Individuale resta l'esigenza di poter dimostrare la oggettiva presenza di un percorso formativo adeguato che potrà portare comunque i datori di lavoro a dover (e speriamo a voler) strutturare procedure formali utili a tale scopo.

**Si aggiunge, poi, il fattore di rischio rappresentato da possibili rilievi da parte degli organi di vigilanza con potenziale messa in discussione della importante dote di riduzione contributiva propria dell'apprendistato.** Qualora le imprese dovessero ritrovarsi giovani apprendisti non inseriti in un sistema di buona prassi coordinata e, quindi, costruito attraverso un progetto formativo e accompagnato da un impianto di valutazione e certificazione delle competenze, è facile immaginare come nuovi assetti procedurali lasciati alla creatività degli operatori porteranno in direzione opposta rispetto all'obiettivo di semplificazione enunciato.

**È stato più semplice nascondersi dietro ad un dito piuttosto che promuovere la valenza formativa del contratto di apprendistato.** Non possono di certo spaventare le 120 ore in tre anni di formazione esterna all'azienda, tra l'altro ridotte a 80 ore per gli apprendisti diplomati e addirittura a 40 ore per quelli laureati. Altrettanto non può essere sminuito un contratto a tempo indeterminato (quello dei sogni di molti giovani italiani) e a tutele crescenti a causa di una formazione professionalizzante e in grado di sviluppare quelle competenze, di base e tecniche, tanto richieste dal mercato del lavoro.

**Il Piano Formativo Individuale, quindi, rappresenta l'abito su misura di quel giovane che entra in azienda, spaesato e alla ricerca di una guida e di un orientamento verso un mestiere.** Il progetto promosso da ADAPT e ANCL Veneto ci ha provato e ci ha creduto e lo dimostrano i 200 e più prototipi di Piani formativi precompilati messi a disposizione ai Consulenti del Lavoro veneti aderenti al progetto e in grado, oggi, di gestire in completa autonomia la redazione di questi ultimi (cfr. L. Petruzzo, A. Stella, [\*Oltre la burocrazia: un modello di Piano Formativo semplice e veloce da scrivere\*](#), in *Bollettino ADAPT*, 2014, n. 6).

**È bastato, dunque, un battito di ali di farfalla (assimilabile alla *Jobs Act*) per provocare uno “tsunami” etico e di valore formativo oltre che di *placement* dei giovani verso il tanto agognato mondo del lavoro.**

## Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità

di Umberto Buratti

**Definire un quadro di riferimento per assicurare la qualità dei tirocini: questo è l'obiettivo della [Raccomandazione approvata lo scorso 10 marzo dal Consiglio dell'Unione europea](#). Le lunghe premesse del documento elencano i motivi per cui si rende necessario un decalogo a difesa degli *stage*. **Lo strumento, infatti, non è esente da ben note ambiguità di fondo.** Da un lato, costituisce un tassello fondamentale per le politiche in favore del lavoro giovanile essendo spesso il mezzo di connessione per la transizione dal mondo scolastico a quello produttivo. Dall'altro, non sono rari gli esempi di un uso improprio dei tirocini che si riducono a esperienze dal poco valore aggiunto, prive di qualsiasi contenuto formativo, se non addirittura a rapporti di lavoro mascherati, soprattutto per le basse professionalità. **Una cornice di riferimento per assicurare la qualità degli *stage* serve dunque a dissipare le possibili “ombre” che spesso aleggiano su di essi.** Da dove iniziare?**

Il decalogo del Consiglio dell'Unione Europea parte da un punto imprescindibile: la necessità della sottoscrizione di una convenzione scritta (*agreement*) da firmare, all'inizio dell'esperienza di *stage* da parte del tirocinante e dell'ente ospitante (*traineeship provider*). **Questa deve esplicitare: gli obiettivi formativi (*educational objectives*), le condizioni di lavoro (*working conditions*), se si prevede un rimborso spese o una indennità (*allowance or compensation*), i diritti e i doveri di entrambi le parti, la durata del tirocinio.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

Al secondo posto del decalogo si trovano gli obiettivi formativi. **Un'esperienza di tirocinio è buona se permette al tirocinante di maturare un bagaglio di esperienze e competenze realmente utili al suo ingresso nel mercato del lavoro.** Per questo motivo quelli che la Raccomandazione europea chiama *learning and training objectives* assumono un ruolo determinante. Lo svolgimento dello *stage* deve essere finalizzato a raggiungere tali obiettivi formativi, motivo per cui la presenza di un tutor aziendale (*supervisor*) viene fortemente consigliata.

Il terzo posto della Raccomandazione è occupato alla **definizione delle condizioni di lavoro**. Il rispetto della normativa europea e nazionale è messo in prima posizione. Segue l'invito all'ente ospitante di chiarire i termini di copertura per quanto riguarda la salute e la sicurezza del tirocinante. **Solo all'ultimo posto viene presa in considerazione al questione della remunerazione.** Si richiede che nella convenzione si chiarisca se è previsto un rimborso o una indennità per lo stagista. In tal caso occorre specificare l'ammontare dell'importo.

**I diritti e doveri si trovano al quarto posto del decalogo.** Le obbligazioni reciproche tanto del tirocinante quanto dell'ente ospitante vanno inserite all'interno della convenzione. La Raccomandazione del Consiglio dell'UE si sofferma su due aspetti che in Italia spesso vengono trascurati: le politiche di riservatezza della realtà ospitante e i diritti di proprietà intellettuale. Ambedue questi elementi vanno inseriti nell'*agreement* iniziale.

La questione della durata del tirocinio è affrontata alla quinta voce dell'elenco contenuto nel documento comunitario. **Essa deve essere ragionevole (*reasonable*) ovvero non superiore, di norma, ai sei mesi.** Se questo è il periodo massimo, occorre che vengano chiariti anche i termini per eventuali proroghe o rinnovi rispetto a quanto pattuito *ab origine* nella convenzione di *stage*.

Al sesto posto il decalogo pone un elemento centrale: **il riconoscimento e la validazione delle conoscenze (*knowledge*), abilità (*skills*) e competenze (*competences*).** Secondo la Raccomandazione europea è compito dell'ente ospitante attestarle sulla base di una valutazione e mediante un apposito certificato.

Il requisito della trasparenza è posizionato al settimo posto. **L'invito che la Raccomandazione fa, tanto agli enti ospitanti quanto ai possibili intermediatori, è quello di essere chiari nelle offerte di *stage* indicando in modo netto e circostanziato i termini e le condizioni del tirocinio.** La trasparenza, in altre, parole diviene metro per giudicare la bontà di un'esperienza di *stage*. Annunci o *vacancies* poco chiari e limpidi sono il segnale di un possibile uso distorto dello strumento.

All'ottava posizione più che una raccomandazione si rinviene un auspicio. Il documento del Consiglio dell'Unione Europea si propone, infatti, di **potenziare le esperienze di tirocinio transnazionali all'interno dello spazio comunitario.** Per tale motivo si prospetta una semplificazione delle condizioni che permettono di ospitare stagisti provenienti da Paesi diversi da quello di origine. Non si esclude, poi, di usare a questo fine il sistema EURES.

Al penultimo posto si trova la possibilità di ricorrere alle risorse comunitarie 2014-2020 per aumentare il numero e la qualità dei percorsi di tirocinio attraverso un coinvolgimento reale di tutti gli *stakeholders*. Infine, **alla decima posizione si rinviene l'invito all'applicazione del decalogo appena delineato il prima possibile.** Entro il 2015 i Paesi dell'UE sono chiamati a inviare alla Commissione un report sulle misure prese le quali devono prevedere un ruolo attivo anche delle Parti Sociali, delle istituzioni educative e formative e dei servizi dell'impiego.

La lettura della Raccomandazione europea e il confronto con la realtà italiana apre lo spazio ad alcune considerazioni. In primo luogo è evidente come la questione tirocini sia una questione "calda" non solo per l'Italia, ma in molti altri Paesi comunitari. Il confine tra genuinità o meno di uno *stage* appare alquanto labile per cui il rischio di rimanere intrappolati in esperienze reiterate e senza alcun valore è comune a tutta la UE. **Al netto di questo comun denominatore, però, non si può non vedere come il dibattito e la normativa italiani si siano mossi in una direzione non del tutto coincidente con quella indicata nella Raccomandazione.** Per questa, infatti, la qualità di un tirocinio coincide primariamente con la garanzia che esso sia una vera esperienza di formazione. Da qui il richiamo a obiettivi formativi e di apprendimento chiari e ben definiti, finalizzati a maturare competenze spendibili e utili nel mercato del lavoro sotto la guida di un tutor aziendale. **In Italia, invece, la discussione sulla qualità di uno *stage* è stata misurata, o meglio, garantita unicamente dall'erogazione di una indennità di**

**partecipazione.** Su questo aspetto, che nella Raccomandazione non è assolutamente centrale, si sono spesi fiumi e fiumi di inchiostro, mentre poco o nulla è stato detto in merito alla centralità del valore formativo del tirocinio. A conferma di tutto ciò il sostanziale blocco di qualsiasi percorso di certificazione delle competenze per cui i giovani italiani possono “tranquillamente” passare da uno *stage* all’altro senza che rimanga una mappatura di quanto hanno appreso.

Se il discorso sulla qualità dei tirocini deve essere ripreso, allora è proprio da qui che occorre ripartire: **obiettivi formativi chiari, percorso di formazione *on the job* coerente e sotto la guida di un tutor, certificazione finale delle competenze.** Significa, in altre, parole riportare al centro del dibattito il valore della formazione, mai compreso fino in fondo in Italia, come dimostrano, anche le ultimissime proposte di riforma del mercato del lavoro.

**Direzione giusta.**

**Contenuti, tempi e metodo sbagliati.**

**Prime note sulla riforma dell'apprendistato**

di Michele Tiraboschi

**Opportunamente archiviata, almeno per ora, la pericolosa suggestione dottrinale del contratto unico a tempo indeterminato, il Governo Renzi prende di petto il nodo dell'apprendistato che, molto saggiamente, viene riconfermato quale contratto privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.** Contenuti, tempi e metodo appaiono tuttavia sbagliati e forse anche controproducenti almeno per chi conosca la ingloriosa fine, per mano della Corte di Giustizia Europea, dei contratti di formazione e lavoro.

**L'idea di fondo, è che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura burocratica, tanto a livello nazionale che regionale.** Così, però, può ragionare – dopo il Testo Unico del 2011 e i correttivi che si sono via via succeduti sino agli ultimi concordati in conferenza Stato-Regioni lo scorso 20 febbraio – solo chi pensa che la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato (cfr. U. Buratti, L. Petruzzo, M. Tiraboschi, [\*Incentivi apprendistato: guida ragionata alle misure nazionali e regionali\*](#)). Così si spiega, almeno stando alle informazioni rese note dal Ministero del lavoro sul proprio sito internet, la proposta di eliminazione della formalizzazione del piano formativo individuale che pure dovrebbe guidare l'impresa e il tutor aziendale nella costruzione di un percorso di apprendimento. Questo, per essere tale, non si può basare su una mera

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.\*](#)



esperenzialità *on the job*, quanto piuttosto su precisi standard professionali e formativi declinati dalla contrattazione collettiva di riferimento e dagli standard formativi pubblici, almeno per alcune tipologie di apprendistato ampiamente diffuse in altri Paesi e da tutti indicate come paradigma di riferimento a cui ispirarsi. Ancor più grave, invero, pare il venir meno della obbligatorietà della offerta formativa pubblica di tipo trasversale, che già era stata degradata, per la sua inefficienza, dalle 120 annuali della legge Biagi alle 120 ore nell'arco del triennio, riducibili ulteriormente a 40 in caso di laureati, secondo quanto disposto in alcune Regioni e ora nelle linee-guida dello scorso 20 febbraio. Praticamente, otto giorni di formazione pubblica, interna o esterna alla impresa, nell'arco di un triennio, da svolgersi tendenzialmente nella fase iniziale del rapporto di lavoro. Davvero poca cosa, e non certo ostativa dell'avvio di percorsi di apprendistato, pur tuttavia sufficiente ad evitare il rischio di una censura da parte delle Istituzioni comunitarie ai sensi della già richiamata normativa in materia di aiuti di Stato. Il rischio della degradazione dell'apprendistato, almeno quello professionalizzante, in un contratto di formazione e lavoro dal valore puramente di inserimento è del tutto evidente con gravi rischi per le imprese italiane di vedere replicata sulla loro pelle la dolorosa vicenda con l'obbligo di restituzione degli incentivi indebitamente percepiti perché contrari al diritto comunitario della concorrenza (Cfr., M. Tiraboschi, [\*Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto\*](#)).

**La stessa opzione di intervenire, a quanto è dato capire, unicamente sull'apprendistato professionalizzante o di mestiere è indicativa della valenza politica e culturale oltre che pratica dell'intervento.** Nonostante la persistente e oramai stucchevole enfasi sul modello tedesco, e persino una formale intesa di cooperazione tra Ministero del lavoro italiano e Ministero del lavoro tedesco, nessun intervento è infatti ipotizzato sull'apprendistato "scolastico" (incentrato su una robusta alternanza e integrazione tra scuola e lavoro), e tanto meno sull'apprendistato di alta formazione per percorsi di scuola secondaria superiore e per l'alta formazione universitaria (rispettivamente artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 167/2011). Eppure, come puntualmente documentato nei preziosi rapporti Isfol di monitoraggio dell'apprendistato, sono queste le due tipologie che ancora non decollano. E ciò nonostante siano presenti nel nostro ordinamento dall'oramai lontano 2003, anno di approvazione della legge Biagi, e rappresentino, a livello comparato, l'idealtipo cui dovrebbe protendere l'evoluzione dell'istituto nella costruzione,

di concerto con imprese e sindacati, di un vero e proprio sistema dell'apprendistato. Il tutto, peraltro, senza alcun preventivo concerto con le Regioni, che hanno subito in modo unilaterale l'iniziativa del Governo, lasciando così prospettare l'ennesimo ricorso alla Corte Costituzionale come già avvenuto nel 2008 per un intervento invero più timido e modesto del Governo sulla formazione pubblica esterna o interna alla impresa.

**Di poco peso, anche se condivisibile, la previsione che elimina l'obbligo, introdotto dalla Legge Fornero, ma pur sempre presente in quasi tutti i contratti collettivi, di condizionare l'assunzione di nuovi apprendisti alla conferma in servizio di una percentuale di quelli assunti in precedenza.** Questo continuo fare e disfare non aiuta certo le imprese ad avvicinarsi all'apprendistato, perché tra riforme, controriforme, circolari, interPELLI e interventi della Corte Costituzionale, lo si è reso una sorta di tela di Penelope.

**Di maggior peso potrebbe invece essere la previsione, plausibilmente riferita all'apprendistato di primo e terzo livello, per cui la retribuzione dell'apprendista, per la parte riferita alle ore di formazione, sia pari al 35% della retribuzione del livello contrattuale di inquadramento, anche se si tratta di materia che avrebbe dovuto essere più propriamente affidata al sistema di relazioni industriali.** Anche in questo caso, tuttavia, le parti sociali pagano una storica inerzia su quello che è uno dei veri nodi del mancato decollo in Italia dell'apprendistato e cioè la fissazione di tariffe retributive coerenti, come avviene nel resto d'Europa, con il peso e l'onere di una formazione vera e di qualità. Certo è che questa misura impatta ora, in negativo, sui pochi contratti collettivi che erano intervenuti con puntualità in materia.

Tabella 1. Apprendistato: rapporto retribuzione-inquadramento contrattuale e impegno formativo

		<i>Industria</i>	<i>Servizi</i>	<i>Altri settori</i>
<i>Regno Unito</i>	2005	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)
<i>Germania</i>	2007	29%	34%	27%

<i>Svizzera</i>	2004	14%	17,5%	18%
<i>Irlanda</i>	2009	30% (1° anno), 45% (2°), 65% (3°), 80% (4°)		
<i>Francia</i> (% salario minimo)	2010	25% (sotto 19 anni), 42% (20-23 anni), 78% (sopra 24 anni)		
<i>Italia</i>	2010	72% (2 livelli inferiori)	da 70% a 80% (2 livelli inferiori)	Artigianato: dal 55% a 90%  Edilizia: da 60% a 85% (in 3 anni; + 10% anno circa)

**In attesa di valutare la reazione delle Regioni e forse anche della Corte di Giustizia, con interventi che non poco potrebbero incidere sulla reale propensione delle imprese a invertire la tendenza in materia di apprendistato**, resta il fatto che lo stesso pacchetto di misure prevede ora, con la liberalizzazione del contratto a termine, un temibile concorrente rispetto al più oneroso (almeno dal punto di vista gestionale e operativo) apprendistato, senza dimenticare inoltre che un vero freno all'apprendistato è oggi da rinvenirsi nella riforma degli stage che sono stati ampiamente liberalizzati dalla riforma Fornero (cfr. Giuseppe Bertagna, Umberto Buratti, Francesca Fazio e Michele Tiraboschi, [La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio](#)). Cosa può infatti indurre una impresa a ricorrere a un più strutturato e oneroso apprendistato quando ha a disposizione tirocini di durata tra sei e dodici mesi con ridotti oneri formativi e gestionali e con un costo inferiore di almeno un terzo? Nelle materie del lavoro, Matteo Renzi ha duramente respinto il metodo della concertazione visto come un freno al cambiamento e alla modernizzazione del Paese. Eppure, proprio uno strumento delicato come l'apprendistato, per funzionare, ha bisogno di una forte concertazione e di quel consenso di tutti gli attori interessati che solo può consentire di costruire quello che ancora manca al contratto di apprendistato: un sistema, anzi il sistema dell'apprendistato come strategia di programmazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro

in ragione delle competenze e dei saperi di cui i lavoratori hanno bisogno per essere occupabili e le imprese per vincere la sfida dei mercati globali. Tutto il resto sono scorciatoie come i finti stage e i contratti a termine acasali che, per quanta flessibilità possano concedere alle aziende, mai saranno in grado di consentire loro di vincere una sfida basata sempre più sul valore e sulle competenze della forza lavoro di cui si dispone.

## I giovani hanno bisogno di Maestri

di Michele Tiraboschi

**Non passa giorno che giornali e televisioni non dedichino un intervento al tema dei giovani e del lavoro.** Titoli e messaggi martellanti che parlano di una realtà fatta di disoccupazione, precariato, fuga da una scuola che non forma e che comunque non apre le porte del mercato del lavoro.

È quindi importante non cadere in un discorso banale e ripetitivo ma cercare di chiedersi come si può cercare di uscire da una situazione tanto disperata che genera insicurezze e angosce non solo nei giovani ma anche nelle loro famiglie.

**Sicuramente la crisi economica è l'origine dell'aumento della disoccupazione giovanile in Italia,** per questo è importante guardare a quali sono i bisogni delle imprese oggi. Oggi una azienda non è più alla ricerca di un ragazzo da tenere con sé tutta la vita, con un contratto a tempo indeterminato. È alla ricerca di quelle competenze che gli servono per portare avanti i propri interessi, ed è, se si tratta di una azienda moderna, disposta ad investire risorse per aumentare queste competenze.

**Non ha più senso pensare che il lavoro e la scuola siano due realtà lontane, per poi lamentarsi che i giovani che cercano lavoro non hanno le competenze necessarie.** Le competenze si acquisiscono soprattutto facendo, lavorando, impattandosi con la realtà del lavoro e non restando sempre sui banchi di scuola davanti ai libri. Ma in Italia facciamo ancora fatica a pensare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 aprile 2014, n. 17](#), e in *Uilm, Notizie*, maggio-giugno 2014.

che si possa imparare anche lavorando, che la formazione della persona avviene sul luogo di lavoro tanto quanto a scuola.

Questa è la ragione principale per cui il contratto di apprendistato, che in altre nazioni europee (per esempio in Inghilterra) sta aiutando a diminuire la disoccupazione giovanile, nel nostro Paese è poco utilizzato.

**Abbiamo bisogno di una modernizzazione sia del sistema educativo che delle imprese.**

**Le imprese devono capire che spesso le competenze che richiedono possono essere acquisite solo sul luogo di lavoro**, e che per questo anche loro hanno il compito di formare un giovane appena assunto.

**Le scuole invece devono cercare di lasciare più spazio alla dimensione pratica, favorendo l'alternanza scuola-lavoro**, anche nella forma dell'apprendistato di primo livello, per cercare di diminuire il più possibile lo scarto che c'è tra lavoro e istruzione, che sembrano sempre più due momenti della vita troppo lontani tra loro.

**Un giovane oggi ha soprattutto bisogno di Maestri**, persone che possano insegnare un mestiere, donare le proprie competenze e che, facendo questo, continuino ad imparare, in uno scambio tra generazioni che vale più di tanti modelli educativi moderni.

**Per questo la formazione sul lavoro è fondamentale**, e le misure del Governo Renzi che hanno eliminato la formazione pubblica obbligatoria dall'apprendistato vanno nella direzione opposta, perché senza questa componente l'apprendistato è semplicemente un contratto come gli altri, solo più agevolato economicamente.

## Il dovere della memoria per i nostri giovani e per i nostri studenti

di Michele Tiraboschi

È certamente un caso che la nuova riforma del lavoro – varata dal Governo Renzi a marzo e ora in via di definitiva approvazione (con rilevanti modifiche) in Parlamento – cada a cavallo del giorno dedicato alla memoria delle vittime del terrorismo. L'occasione è tuttavia particolarmente preziosa per restituire alla memoria collettiva, specialmente dei più giovani, la storia di tutte le vittime del terrorismo, dalle più note e celebrate a quelle rimaste in ombra: storia che, per larghi tratti, si sovrappone a quella del riformismo del lavoro in Italia.

Ricordiamo, tra i tanti, **Ezio Tarantelli**, ucciso a Roma la mattina del 27 marzo 1985, mentre usciva dalla sede della Facoltà di Economia de La Sapienza dove insegnava Economia politica. Allievo di Franco Modigliani, Tarantelli aveva proposto alle forze politiche e sociali un originale intervento di predeterminazione dell'inflazione, poi recepito nell'accordo di San Valentino del 14 febbraio 1984 sulla scala mobile e che si rivelerà decisivo per governare, attraverso un sapiente “gioco d'anticipo”, quelle spinte inflazionistiche che tanto incidevano sulla nostra economia e sulle retribuzioni dei lavoratori.

Ricordiamo anche **Massimo D'Antona**, ucciso a Roma la mattina del 20 maggio 1999, mentre usciva di casa per recarsi al lavoro. Giurista fra i più colti e profondi della sua generazione, D'Antona aveva offerto il suo prezioso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19](#).

contributo progettuale per la regolamentazione di alcuni degli snodi cruciali del diritto del lavoro.

Ricordiamo infine l'amico e Maestro **Marco Biagi**, ucciso dalle Brigate Rosse la sera del 19 marzo 2002, raggiunto da cinque colpi d'arma da fuoco mentre faceva rientro nella propria abitazione nel centro storico di Bologna, a pochi passi dalle Due Torri. Allievo di Federico Mancini, da cui aveva recepito l'importanza del metodo comparato e il lavorare "a progetto", Biagi era impegnato in un ambizioso progetto di modernizzazione del nostro diritto del lavoro che, ancora oggi, è rimasto al punto in cui lo aveva ipotizzato attraverso la codificazione di uno [Statuto dei nuovi lavori](#).

**Ci rivolgiamo soprattutto ai nostri giovani studenti** e ricercatori e a quanti, come loro, non conoscono questi volti e queste storie, per dire che, purtroppo, non stiamo parlando di un capitolo chiuso, di una vicenda che appartiene al passato del nostro Paese. Chi, negli ultimi quindici anni, a partire dalla approvazione del «pacchetto Treu» del 1997 fino al «Jobs Act» dei nostri giorni, ha seguito da vicino i temi del lavoro sa bene che così non è e che vi sono anzi numerosi elementi di allarme e preoccupazione che potrebbero trovare nella perdurante crisi economica in atto e nella delegittimazione dei corpi intermedi (sindacato *in primis*) un potente detonatore.

Certamente, e fortunatamente, negli ultimi anni il numero degli omicidi e degli atti terroristici non è comparabile con quello che, negli anni di piombo, appariva un vero e proprio bollettino di guerra. Ma tutto **il processo di modernizzazione del nostro diritto del lavoro è ancora oggi costellato da una miriade di intimidazioni, brutalità, violenze**. Se il nostro è l'unico Paese al mondo in cui una persona viene uccisa per il solo fatto di avere ideato e progettato una riforma del mercato del lavoro ci sarà pure una ragione. E questa va forse trovata nel contesto culturale di odio e di delegittimazione sistematica dell'avversario che, anche attraverso palesi mistificazioni, condiziona, da sempre e ancora oggi, il dibattito sul lavoro. **Uccidendo Ezio Tarantelli, Massimo D'Antona e Marco Biagi i terroristi non individuarono, infatti, obiettivi simbolici**. Né ad essi si può applicare il semplicistico schema del "colpirne uno per educarne cento".

**Il loro ruolo di uomini delle istituzioni e servitori dello Stato, rimarcato con ottuso disprezzo nei volantini di rivendicazione, è stata semmai la vera ragione della loro condanna**. Proprio il loro agire con mente aperta,



senza condizionamenti e logiche di parte e in funzione di una visione generale nell'interesse dell'intero Paese, ne faceva uomini chiave nel non facile tentativo di ricercare innovative soluzioni di compromesso e sintesi più avanzate tra i diversi punti di vista che si confrontano e scontrano in ogni società.

**Uccidendoli i terroristi hanno voluto colpire quelle rare figure di raccordo tecnico-istituzionale** – penso, sul terreno delle riforme istituzionali, anche alla figura di **Roberto Ruffilli**, generosamente impegnato in un delicato lavoro di rinnovamento della politica e delle istituzioni democratiche – **che rendono concretamente praticabili, in termini di tessitura del dialogo e di terzietà dell'apporto consulenziale, riforme apparentemente impossibili** come quelle di cui si discute da svariati decenni nell'ambito delle relazioni industriali e di lavoro. **Talvolta, come nel caso di Walter Tobagi e di Marco Biagi, oggetto di una campagna di denigrazione e violenza verbale che, nel creare una situazione di solitudine e isolamento, spesso anticipa la violenza fisica e il barbaro assassinio.** Vittime non solo designate, ma anche lucidamente consapevoli di ciò, eppure tenacemente convinte della necessità di non cedere il passo e di andare avanti. Con animo sereno sorretto da una fede che li induce a non pretendere di essere artefici del proprio destino umano.

**L'essenza del riformismo del lavoro è tutta qui. Nella capacità progettuale di indicare, a chi si ostina nella strenua conservazione dell'esistente o nella rottamazione a prescindere, nuovi possibili equilibri e modelli innovativi di regolazione dei rapporti economici e sociali.** Nella capacità di cogliere e portare a frutto tutti i germogli positivi di una società che vive una grande trasformazione a partire dal lavoro e per questo lacerata, oggi come trenta anni fa, anche se per motivi e con manifestazioni esteriori certo assai diverse.

**L'analogia più impressionante fra le vicende di allora e l'ultima stagione delle riforme del lavoro sta, a mio avviso, proprio qui. Nella tenacia, nella disperata solitudine di uomini coraggiosi capaci più di altri, anche grazie al confronto con l'Europa e con i modelli presenti in altri ordinamenti, di leggere gli scenari futuri dei rapporti giuridici, economici e sociali e di contrapporre il dialogo e la forza del merito alla radicalizzazione ideologica e faziosa della dialettica politica e sindacale.** Uomini e intelligenze, ora come allora, consapevoli che le tutele dei lavoratori possono

essere mantenute e soprattutto rese effettive solo in un quadro di relazioni industriali di tipo partecipativo, in grado cioè di assecondare e governare l'evoluzione dei processi economici e sociali in atto nel rispetto di un equilibrio tra ragioni dell'impresa ed istanze di tutela della persona che lavora. Il loro non era un disegno elitario, ostile alle ragioni dei lavoratori.

**Il tempo, che come sappiamo è galantuomo, consente oggi di dimostrare che la loro proposta ha contribuito a migliorare in modo concreto le condizioni di vita e di lavoro dei più deboli e degli esclusi dando loro maggiori opportunità, nuove e più efficaci tutele. Nel mio lungo periodo di apprendistato nella bottega artigiana di Marco Biagi e soprattutto ora, in questi ultimi anni, a ruoli invertiti, nella formazione dei tanti giovani apprendisti della nostra Scuola, posso serenamente testimoniare che i riformisti del lavoro non sono eroi e tantomeno ambiscono a targhe e medaglie, specie se alla memoria. Ma non sono neppure una razza maledetta. Come ebbe a scrivere il Maestro di Marco, Federico Mancini, nell'introduzione al saggio *Terroristi e riformisti* del 1981, **il riformista «non è un'anima bella e non ne mena scandalo». È idealista, ma non ingenuo. Si muove lungo l'orizzonte delle riforme possibili.** Non cerca l'utopia. Spesso, anzi si accontenta di ogni anche più piccolo contributo che possa rendere la nostra società almeno un poco più decente.**

Il riformista del lavoro sa però anche che la strada del cambiamento democratico può pretendere confronti duri e non ha paura, quando serve, di fare un concreto passo in avanti e indicare una visione e una linea di confronto più alta per sconfiggere e mettere all'angolo ogni spirito deleterio di pura conservazione. **Credo che questo fosse il senso delle ultime parole di Marco Biagi scritte per il suo amato Sole 24 Ore nel fondo consegnato il 19 marzo 2002, là dove chiudeva il ragionamento a sostegno della sua legge riconoscendo, con una profezia tragica, che «ogni processo di modernizzazione avviene con travaglio, anche con tensioni sociali, insomma pagando prezzi anche alti alla conflittualità».**

**La manutenzione della memoria è un compito doveroso e ciò non di meno estremamente delicato perché investe emotività e sensibilità profondamente differenti.** Incrocia terreni inviolabili. Non di rado tocca nervi ancora scoperti del nostro corpo sociale. Alimenta travagli. Talvolta vere e proprie lacerazioni nel tessuto della rappresentanza politica e sindacale che ancora faticano a comporsi. Dobbiamo pertanto essere grati al Parlamento

italiano per avere istituito, con la legge 4 maggio 2007, n. 56, il Giorno della memoria dedicato a tutte le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice.

### **Percorsi di lettura**

**L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu**, *Marco Biagi: Un giurista progettuale*, Giuffrè, 2003

**M. Biagi**, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, 2002

**M. Biagi**, *Federico Mancini: un giurista “progettuale”*, Johns Hopkins University, 2001

## La riforma della formazione professionale in Sicilia: tutto cambia per restare uguale?

di Lilli Casano

Scrivendo di riforme siciliane è fin troppo facile cadere nello stereotipo dell'isolano disincantato che non crede al cambiamento, rievocare il determinismo gattopardiano per cui **tutto cambia solo in apparenza, ma la sostanza è immutabile**, sicché il tentativo di cambiamento è puntualmente arte retorica o, peggio, inganno.

Occorre, dunque, uno sforzo in più a chi tenti di superare tale stereotipo nell'analizzare i contenuti della riforma della **formazione professionale siciliana**, settore definito qualche anno fa dall'ex Governatore Lombardo "un'anomalia", "**un campo minato**". Un crocevia ingovernabile di interessi e bisogni insoddisfatti, che è al tempo stesso il settore più strategico (accanto ai servizi per l'impiego) per la lotta ai drammatici tassi di disoccupazione dell'isola.

Pur riconoscendo, infatti, il valore del progetto *in sé*, non si può non ammettere che **la riforma della formazione professionale siciliana** firmata dall'Assessore Scilabra **guarda molto lontano**, ispirandosi alle migliori esperienze regionali ed europee. Così facendo il progetto offre **risposte senza dubbio pertinenti alle criticità emerse**, ma forse **poco coerenti con il contesto in cui queste risposte dovrebbero trasformarsi in azione**.

Alla base dell'intervento di riforma l'**inesistenza di un sistema regionale della formazione professionale** e l'**inefficacia del modello attuale** legata:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

- alla **debolezza delle attività di programmazione e controllo**, in particolare all'assenza di un collegamento sistematico tra programmazione della formazione e fabbisogni formativi e professionali dei territori;
- all'**inefficienza amministrativa**;
- al **sovradimensionamento del settore** ed agli sprechi di risorse dovuti ad una configurazione clientelare dei finanziamenti e del reclutamento di personale;
- alla **mancanza di rapporti consolidati di cooperazione** tra enti di formazione, altre istituzioni educative e imprese;
- all'**assenza di un sistema di valutazione** dei risultati.

**Criticità evidentemente non facili da affrontare**, neanche con le migliori intenzioni, poiché hanno una matrice culturale e presuppongono cambiamenti istituzionali per loro natura lenti e poco sensibili ai colpi di mano.

### **Il contesto: la rivoluzione (ancora) mancata, tra fuochi fatui e resistenze culturali**

Ormai da anni il settore è al centro di un processo di trasformazione che per quanto lento, talvolta contraddittorio e non privo di battute di arresto, sembra procedere ormai verso una finalizzazione, almeno sulla carta.

La **posizione dei sindacati** e della **società civile**, dapprima caratterizzata da un'apertura sui temi della riqualificazione dell'offerta formativa e dell'eliminazione degli sprechi, si è fatta via via più critica, tra riduzione delle risorse, controlli sulle regolarità delle assunzioni ed accuse di **invischiamento in circuiti clientelari**, che hanno messo in crisi molti enti, fomentando l'**esasperazione dei lavoratori del settore**.

Negli ultimi anni, la frattura fra alcuni sindacati ed amministrazione regionale ha alimentato un vero e proprio fuoco incrociato di denunce che si sono avvicinate negli organi di stampa palesando un intreccio di interessi sempre meno latente: alcuni esponenti delle sigle sindacali, essi stessi accusati di portare avanti interessi particolaristici legati al loro coinvolgimento nel *business* della formazione, hanno denunciato la gestione clientelare del settore portata avanti in anni ed anni di cattiva amministrazione. Sembra, ad ogni modo, che si approssimi **il collasso di un sistema di regolazione basato**

**proprio sull'esistenza di rapporti privilegiati** fra una parte del sistema formazione professionale, le istituzioni locali, la politica.

È interessante notare come **proprio sul versante della regolazione del mercato del lavoro di riferimento i tentativi di riforma incontrino la più forte resistenza**, come era lecito attendersi, poiché la fine dell'alleanza ha trascinato con sé la rottura dell'equilibrio su cui si basava la condizione "privilegiata" dei lavoratori di questo settore, venendo meno le condizioni di stabilità dell'impiego, tra scioglimento e ridimensionamento degli enti e ritardi accumulati nei pagamenti degli stipendi per via del blocco delle risorse regionali.

Da ciò la serrata resistenza opposta da un sistema di valori condiviso, che ha orientato le valutazioni dei protagonisti (primi fra tutti gli stessi lavoratori, ma anche l'amministrazione e i sindacati): come nel corso della sua istituzionalizzazione, **anche in fase di (tentato) smantellamento del sistema la preoccupazione principale è stata il mantenimento del consenso** attraverso prima la creazione, poi la salvaguardia dei posti di lavoro. Come dire che **sono cambiate le condizioni, ma non i termini dello scambio**. Anche di fronte alla nuova proposta, il **sostegno offerto da una parte del sindacato (Cgil) e dal mondo imprenditoriale** non è bastato a rendere più tollerabili le accuse reiterate di voler far pagare ai lavoratori il prezzo di una riforma traumatica.

Ciò che è certo è che **questo sommovimento ha svelato la precarietà delle garanzie (di stabilità!) basate sullo scambio politico e non sull'esistenza di modelli di gestione efficienti**, da un lato; dall'altro, la forza delle "convenzioni di settore", che oppongono all'innovazione politica e legislativa una resistenza fortissima. Basandosi sulla condivisione generale di un principio (**il lavoro, comunque**), il sistema di interessi e di alleanze reiterato negli anni ha creato delle regole, e queste regole hanno disegnato posizioni ed aspettative difficili da modificare, su cui sicuramente non sarà facile passare un colpo di spugna, sognando di **trasformare Palermo in Bolzano e la Sicilia in un Länder tedesco**.

### Obiettivi della riforma Scilabra

La Riforma mira ad istituire **un sistema dell'istruzione e formazione professionale (iniziale e continua) integrato, inclusivo ed efficiente, finalizzato ad un modello di sviluppo locale sostenibile, basato sul principio di centralità della persona e della sua libertà di scelta.**

Coerentemente con le sfide sopra richiamate **la riforma si concentra sui seguenti obiettivi** specifici:

- riduzione delle spese;
- decentramento amministrativo (con il passaggio della gestione e dei controlli ai Liberi Consorzi e alle città metropolitane);
- programmazione delle attività basata sulla concertazione e sull'analisi dei fabbisogni territoriali;
- agevolazione di passaggi reciproci tra il sistema dell'istruzione ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, attraverso **percorsi formativi flessibili**;
- sviluppo e rafforzamento delle **partnership tra aziende e istituzioni scolastiche e formative**;
- attivazione di **tirocini** formativi, di percorsi in **alternanza scuola/lavoro**, di attività di **orientamento** e di placement presso le istituzioni scolastiche e le Università, di percorsi di **apprendistato**;
- innovazione attraverso la concessione di **borse di studio per la ricerca applicata**, favorendo la stipula di convenzioni e collaborazioni tra le Università e gli organismi di ricerca nazionali ed internazionali, le camere di commercio, le imprese, singole o associate, riconoscendo specifici incentivi prioritariamente a favore di laureati e/o dottorandi e dottori di ricerca;
- istituzione di un sistema regionale di **certificazione delle competenze**, portando al contempo a regime l'utilizzo del Libretto formativo del cittadino come supporto per la registrazione delle competenze.

All'interno dei 32 articoli del progetto di legge si ritrovano, in definitiva, tutti gli elementi che connotano i più efficienti sistemi di formazione italiani ed europei, definiti come obiettivi che la Regione intende sostenere e promuovere con adeguati investimenti e in alcuni casi con l'emanazione di provvedimenti ulteriori volti a definire Linee Guida.

## Governance

Per realizzare questi obiettivi la Regione intende **decentrare ed allargare il modello della governance**. La Regione manterrà funzioni di programmazione e coordinamento, mentre le funzioni relative alle attività amministrative, gestionali e di supporto concernenti la formazione professionale sono affidate ai liberi consorzi comunali e alle città metropolitane. In questa scelta è evidenziabile un elemento di criticità legato alla ancora incerta configurazione di queste entità ed al difficile passaggio di funzioni, sebbene la scelta sia coerente con l'obiettivo di avvicinare la gestione del sistema ai territori per rispettarne le vocazioni (ma occorrerà vigilare a che ciò non si traduca nell'ennesima moltiplicazione di ruoli, posizioni e funzioni).

La Regione dichiara poi di voler favorire il **metodo della concertazione** e individua la **costituzione di reti tra università, istituzioni scolastiche e imprese** quale prioritaria modalità organizzativa per l'erogazione dei servizi formativi sul territorio regionale.

Nonostante recenti spazi di apertura sugli obiettivi della riforma, sul fronte della concertazione gli spazi sembrano però incerti, stante la **forte opposizione manifestata finora da una parte del mondo sindacale e di alcune associazioni di rappresentanza del settore** (Anfop, Asef e Assofor), per via degli interessi legati alla sopravvivenza degli enti e del relativo bacino occupazionale. D'altra parte la riforma è stata accolta molto positivamente da Confindustria e da Cgil, sebbene quest'ultima con alcune riserve che si potranno forse sciogliere nel prosieguo dell'iter legislativo. La riforma prevede come sede permanente di confronto tra le parti interessate e di consiglio e indirizzo per la programmazione un **Consiglio Coordinamento e Creazione Formazione ad alta innovazione**, da cui al momento sembrerebbero esclusi i sindacati e le associazioni datoriali meno rappresentative (art. 32, comma 4: «del Consiglio fanno parte rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative a livello regionale, delle Università, delle Camere di commercio, delle articolazioni territoriali del MIUR, di Enti o fondazioni di ricerca»).

Sul fronte delle **reti o accordi tra imprese, istituzioni educative e formative come modalità prevalente di erogazione dei servizi**, parliamo di un'autentica rivoluzione culturale, che non si può sperare avvenga semplicemente perché decretato: i comportamenti formativi delle imprese



siciliane sono tra i meno attivi in Italia e non esiste una cultura della cooperazione in tale ambito, stante anche la pesante tara del lavoro nero e la scarsa propensione all'innovazione, che non si sono di certo attenuate in questi anni di crisi. Saranno dunque **necessari importanti incentivi e investimenti anche sul piano culturale per porre solo le basi per tale rivoluzione**, che non si verificherà mai compiutamente in assenza di un risanamento del tessuto produttivo.

I soggetti attuatori degli interventi di formazione rimangono comunque gli enti di formazione accreditati dalla Regione, sebbene il DDL sollevi qualche dubbio sui requisiti per l'accreditamento, affermando che l'organismo formativo deve avere la formazione professionale come attività prevalente o esclusiva, requisito assente nelle disposizioni per l'accreditamento emanate nel 2013.

### **Programmazione e controllo**

Un **Piano regionale integrato dell'istruzione e della formazione professionale (PRIF)**, di durata triennale, individuerà, nell'ambito delle risorse finanziarie regionali, nazionali e comunitarie disponibili, e in coerenza con gli atti della programmazione economica regionale le linee di indirizzo per la programmazione degli interventi formativi.

Il PRIF sarà accompagnato dal rapporto di esecuzione e di valutazione ex-post delle azioni programmate nella precedente annualità e dal rapporto di valutazione ex-ante dell'annualità di riferimento. Al fine di valutarne la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle azioni il sistema regionale di istruzione e formazione professionale sarà, infatti, oggetto di monitoraggio da parte dell'Assessorato regionale dell'Istruzione e della formazione professionale, che potrà avvalersi della collaborazione dell'ISFOL, dell'INVALSI e dell'INDIRE.

Emerge qui il nodo cruciale della **costruzione di un sistema di skills intelligence a livello locale**: la rilevazione dei fabbisogni professionali, la loro definizione in termini di competenze e la loro traduzione in obiettivi formativi, non sono operazioni facili, soprattutto in una Regione del tutto priva di strutture preposte a tale scopo. **Il cuore della Riforma rischia di restare lettera morta in assenza dell'individuazione di strutture, risorse e**

**modalità di attuazione di tali funzioni.** Il PRIF dovrà inoltre contenere per ogni attività formativa (definita in unità di competenze da sviluppare) i profili professionali di riferimento contenuti nel **Repertorio regionale** dei titoli e delle qualifiche. Quest'ultimo, recentemente istituito, richiede un'operazione di forte perfezionamento che dovrebbe coinvolgere attivamente le parti sociali, pena la creazione di un repertorio di titoli distante dalla realtà del mercato del lavoro locale che inficerebbe la stessa programmazione formativa, che ad esso farà riferimento.

### **Personale della formazione professionale**

Sono istituite all'interno dell'Albo di cui all'articolo 14 della legge regionale n. 24/1976 (tra i pochi articoli sopravvissuti all'abrogazione della precedente legge quadro sulla formazione professionale) due sezioni autonome e separate ricomprendenti nella prima il personale utilizzato nell'ambito dei percorsi di formazione iniziale e nella seconda il personale utilizzato nell'ambito dei percorsi di formazione continua e permanente.

L'albo è aggiornato annualmente, sulla base di una procedura selettiva per titoli e tenuto conto dell'offerta formativa programmata nel Piano regionale integrato dell'istruzione e della formazione professionale, con un tasso di rimpiazzo del 20% rispetto alle uscite. Il personale attualmente in forze negli enti di formazione e iscritto all'Albo è inserito in un ruolo speciale ad esaurimento, da cui dovranno attingere prioritariamente le istituzioni formative accreditate per l'espletamento delle attività formative.

Il principale ostacolo all'attuazione del progetto riforma, come sopra richiamato, è proprio l'emergenza occupazionale che affligge i lavoratori del settore, con il governo regionale accusato di "macelleria sociale" non tanto per le scelte a lungo termine quanto per la gestione dell'emergenza tra blocchi, inefficienze amministrative e ritardi. Una delle soluzioni ipotizzate è quella del prepensionamento e dell'incentivo all'avvio di start-up nello stesso settore grazie ad una "liquidazione" di 20.000 euro per ogni lavoratore, ipotesi che oltre a riguardare potenzialmente solo una parte dei lavoratori interessati appare però di difficile attuazione.

### **Formazione professionale iniziale**

Tra gli obiettivi di maggiore rilievo nell'ambito della formazione professionale iniziale quello di aumentare il grado di reciproca permeabilità delle diverse filiere e aumentare la flessibilità dei percorsi, anche attraverso percorsi "destrutturati" progettati su misura per i giovani *drop-out*; si incoraggia in quest'ambito la creazione di reti tra istituzioni formative e imprese, saranno istituiti Poli formativi tecnico professionali di filiera e programmati percorsi di IFTS, sarà incoraggiato l'avvio di esperienze di formazione in azienda (alternanza, tirocini, apprendistato). I percorsi realizzati in quest'ambito dovranno garantire un approccio personalizzato ed individualizzato, con una metodologia che valorizza l'apprendimento informale e non formale. Un progetto ambizioso per le stesse ragioni sopra richiamate e che richiederà anche importanti investimenti sul piano della *ingénierie pédagogique*, un autentico rinnovamento delle pratiche di progettazione della formazione di tutti gli attori coinvolti.

### **Alta formazione e Formazione continua e permanente**

Particolare attenzione viene assegnata allo **sviluppo dell'alta formazione e all'occupabilità di laureati e dottori di ricerca**, più in generale al rapporto tra qualificazione dell'offerta di alta formazione e ricerca e produttività. Occorre ricordare a tale proposito che questi erano precisamente gli obiettivi delle numerose misure (borse di ricerca applicata, rientro dei ricercatori, incentivi per l'assunzione di dottori di ricerca, borse di studio per alta formazione) del programma Sovvenzione Globale Sicilia Futuro, strumento finanziario di attuazione del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo della Regione Siciliana 2007-2013, ad oggi inattuato.

Sul fronte della **formazione permanente e continua**, le maggiori novità riguardano: la logica della programmazione degli interventi (che dovrà ora basarsi sull'analisi dei fabbisogni territoriali); le modalità di finanziamento (il meccanismo dei **voucher su domanda individuale**); i soggetti coinvolti (i percorsi formativi si articoleranno in periodi di formazione in aula e in periodi di apprendimento in situazione lavorativa, progettati e attuati dalle istituzioni formative accreditate sulla base di specifici accordi con una istituzione scolastica o universitaria e almeno due imprese).

Il meccanismo di finanziamento mediante voucher prevede che qualora entro 120 giorni dalla conclusione delle attività corsuali l'utente non venga collocato al lavoro con contratto a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato o di somministrazione superiore a sei mesi l'ammontare del voucher sia riconoscibile fino alla misura del 70 % del costo unitario di ore di formazione.

Gli **ostacoli** che si ravvisano riguardano la **capacità degli enti di formazione di sintonizzarsi con i bisogni aziendali**, dunque stipulare con essi accordi e raggiungere i risultati previsti in termini occupazionali, ma anche la scarsa propensione delle imprese siciliane alla formazione dei dipendenti, collegata alle difficoltà economiche e strutturali, oltre che alla percezione di inutilità e di spreco degli investimenti in formazione.

### **Orientamento e Certificazione delle competenze**

Al fine di garantire il riconoscimento del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, assicurare la trasparenza delle competenze acquisite e agevolarne la spendibilità in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, istituisce il **sistema regionale di validazione e certificazione delle competenze**, conforme alle linee guida definite a livello nazionale con il Decreto n. 13 del 16 gennaio 2013.

La Regione istituisce, poi, il **libretto formativo del cittadino** nel quale vengono registrate le competenze acquisite dalla persona durante l'arco della vita nei percorsi formativi del sistema regionale di istruzione e formazione professionale nonché le competenze acquisite in contesti informali e non formali purché riconosciute e certificate.

Anche su questo fronte sembra di ritrovare dichiarazioni di principio reiterate ormai da decenni ai vari livelli istituzionali ma che non hanno mai trovato una traduzione operativa. Il sistema della certificazione delle competenze, agganciandosi al modello nazionale rischia di riprodurre le criticità (a partire dalle modalità di definizione dei repertori delle qualifiche – vedi sopra – fino ai rischi di scarsa operatività legati alle complesse e costose procedure, che non a caso sono al momento state attuate solo in poche Regioni virtuose, ma con risultati da verificare).

Il tema dell'orientamento è più volte ripreso nel testo del disegno di legge ma non sono chiare le modalità di implementazione di tali servizi, che chiamano in causa le istituzioni formative ed educative.

### **Apprendistato**

Importante il tentativo di definire **un quadro organico per l'apprendistato in tutte le sue tipologie**, con l'assunzione dell'impegno, da parte della Regione a: definire l'offerta formativa pubblica per tutte le tipologie di apprendistato; definire, con il concorso delle associazioni di categoria dei datori di lavoro, anche nell'ambito della bilateralità, le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere; favorire il concorso delle parti sociali nella fase di analisi dei fabbisogni formativi e di costruzione del Piano Annuale sull'Apprendistato; incoraggiare l'assunzione e/o il mantenimento in forza dell'apprendista presso l'impresa al termine del periodo formativo anche attraverso specifici incentivi. Ciò dovrà tradursi in impegni concreti (anche delle parti sociali) e restano ancora da chiarire le modalità attraverso cui gli enti accreditati concorreranno alla offerta della formazione pubblica in apprendistato, se la platea sarà ampliata a diversi soggetti in grado di apportare competenze specifiche in materia di formazione degli apprendisti, il livello di partecipazione delle imprese.

Il grosso nodo da sciogliere è infine quello delle risorse (finanziarie e umane): occorrerà cioè capire come il progetto di riforma si possa conciliare con i **tagli alla spesa** annunciati dalla Regione e con la **nuova modalità di finanziamento**, che comporterà probabilmente difficoltà di programmazione per gli enti, con l'entrata a regime del sistema dei voucher individuali. Questo potrebbe determinare un aggravarsi delle condizioni di instabilità nel settore, almeno per i primi tempi, che potrebbe avere ripercussioni negative sulla qualità dei servizi e sulla professionalizzazione degli operatori. Ciò si aggiunge alla carenza di competenze specifiche negli addetti ai servizi per la formazione e il lavoro (che getta anche un'ombra sulle possibilità di riconversione del personale in esubero): la riforma prevede all'art. 31 la possibilità di azioni specifiche di formazione nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione preposti a tali funzioni.

La riforma va interpretata anche alla luce di ulteriori interventi che la Regione sta attuando in parallelo, con particolare riferimento al **Piano Giovani** ed alla

**Garanzia Giovani** (vedi [l'intervista di Giulia Rosolen](#) ad A. Vitale in *Bollettino ADAPT*, n. 19/2014), che riguardano in particolare i giovani disoccupati e collocano risorse sul fronte delle politiche attive per il reinserimento lavorativo (prevalentemente formazione specialistica, tirocini, apprendistato, incentivi all'imprenditorialità). La riforma invero intercetta molti elementi già inseriti in queste misure. Anche in questo caso, la principale debolezza di questi interventi sta nell'assenza di prerequisiti strutturali fondamentali per la loro attuazione (efficienti servizi per l'impiego pubblici e privati, anche per via dell'assenza di un sistema regionale per l'accreditamento dei privati ai servizi per il lavoro, e competenze idonee nel personale delle strutture preposte), oltre che nei ritardi e nelle difficoltà sul piano operativo che stanno emergendo in questi giorni.

La riqualificazione degli operatori è un intervento reclamato a gran voce dalla Cgil che si mette in gioco in prima persona per ovviare alle manifeste debolezze della rete dei servizi: è di ieri la notizia che le strutture del sindacato dislocate in Regione offriranno gratuitamente ai giovani informazioni e orientamento sul programma Garanzia Giovani e sul Piano Giovani, in veste suppletiva dell'azione degli operatori dei servizi che si sarebbe già dimostrata deficitaria.

## ***Serious Games:* apprendere in modo alternativo**

di Lucia Fara Cozzoli

**I *Serious Games* rappresentano dei giochi virtuali in cui viene simulato un ambiente o una situazione reale**, con l'ausilio di apposite tecnologie informatiche. **Essi rappresentano un modo alternativo di apprendere**, in quanto permettono, a chi ne fa uso, di effettuare delle scelte strategiche sviluppando svariate competenze come le abilità spaziali e analitiche, abilità strategiche e di *problem solving*, attenzione selettiva, *decision making*, potenziamento della memoria e abilità sociali come la **collaborazione**, la **negoziazione** e la capacità di prendere decisioni in maniera condivisa. È stato altresì dimostrato da alcuni studi che, l'uso di una dinamica di gioco, consente una memorizzazione delle conoscenze del 9% maggiore rispetto alla formazione tradizionale.

**I *Serious Games* possono essere utilizzati per diversi scopi formativi e da una pluralità di attori differenti** come aziende, istituti scolastici, ospedali e amministrazioni pubbliche e private. A questo proposito, infatti, i *Serious Games* si ramificano in cinque categorie specifiche: *Corporate (o Business)*, *Military*, *Educational*, *Government e Healthcare Games*.

**La richiesta più ampia da parte del mercato è data dai *Corporate Games* (o *Business Games*), giochi virtuali progettati appositamente per rispondere a specifiche esigenze formative delle aziende**, potenziando particolari abilità dei lavoratori. Come, ad esempio, **la capacità di lavorare in team**, **la capacità di comunicare** in modo adeguato oppure **la capacità**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

**organizzativa**, atta ad allocare nel modo più idoneo le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi preposti. L'utilità dei Business Games consiste anche nell'insegnare ad utilizzare determinati strumenti richiesti dalla specifica mansione del lavoratore. Essi rappresentano una grande opportunità per le aziende, in primis per il loro **basso costo**, in quanto consentono di formare e "addestrare" i discenti inscenando virtualmente contesti di attività altrimenti impossibili da mettere in pratica nella realtà.

**Esistono poi i *Military Games***, pionieri del gioco virtuale strategico, utilizzati **per ideare e rafforzare le tattiche militari negli eserciti**, creando simulazioni a basso costo, e permettendo così di migliorare il coordinamento spaziale, il *decision-making* e l'abilità di lavorare in team facendo uso di una comunicazione minima, abilità essenziali in situazioni critiche come, appunto, una guerra.

**Per migliorare il governo delle città** e potenziare la capacità decisionale in situazioni critiche ci sono, invece, i ***Government Games***. Questi tipi di giochi vengono utilizzati primariamente **per simulare situazioni difficili e/o pericolose**, come attacchi terroristici, epidemie, incendi, allagamenti, controllo e smistamento del traffico, permettendo così di pianificare il budget gestendo con rapidità e nel miglior modo le risorse economiche disponibili.

**Utilizzati essenzialmente in contesti scolastici** sono gli ***Educational Games***, che hanno lo scopo **di potenziare le abilità di collaborazione, di negoziazione e di comunicazione oltreché quelle spaziali**, in modo particolare nei bambini più piccoli o in soggetti con difficoltà. Questa tipologia di giochi è la meno utilizzata, poiché con il tempo è stata soppiantata dall'uso capillare di Internet.

**Da ultimo, ma non meno importanti, ci sono gli *Healthcare Games***, che trovano la propria ragion d'essere nelle **attività di promozione della salute**. Questa tipologia di ***Serious Games*** viene utilizzata per diversi scopi, ad esempio per incoraggiare l'attività fisica e sane abitudini alimentari, permettendo così di prevenire allo stesso tempo, obesità, diabete e altre patologie. Ancora, viene utilizzata come terapia di distrazione per aiutare malati terminali o cronici, ad affrontare e combattere la malattia e lo stress generato da essa. Gli ***Healthcare Games*** vengono utilizzati anche per migliorare il proprio controllo mentale ed emozionale contrastando i deficit di attenzione.



**Allo scopo di informare** quante più persone possibili **sulle potenzialità di questo strumento**, il 18 giugno scorso, si è tenuto il webinar *“I Serious game: le 5 W per un apprendimento permanente”*, dove professionisti del settore hanno illustrato i punti di forza dei *Serious Games* e alcune realtà di successo attive nel nostro Paese.

In campo *Corporate Games*, **diverse aziende hanno già fatto affidamento ai Serious Games per la formazione del loro personale**, come Nespresso e Valentino Fashion Group. Nel primo caso, l'azienda aveva bisogno di migliorare l'esperienza di vendita degli addetti alla grande distribuzione. È stato così creato “Nexperience”, con l'obiettivo di formare e fidelizzare gli operatori, dando loro informazioni sulla composizione del caffè e sull'aggiornamento in merito a offerte, promozioni e nuovi prodotti. **Valentino Fashion Group** ha invece fatto ricorso ai *Serious Games* per **supportare e incrementare le capacità di leadership** degli store manager, ispirandosi al Tangram, antico gioco di ruolo cinese.

**In campo Healthcare, la Regione Puglia ha finanziato il Serious Game “TAKO DOJO”, che ha lo scopo di incentivare le abitudini alimentari corrette dei giovani diabetici** e migliorare la capacità di auto-gestione della malattia (<http://www.takodojo.com/>). Il *Serious Game* si ispira alla tradizione e alla cultura giapponese usando i tako, piccoli polipi che si allenano in una palestra (chiamata, appunto, dojo) per tenere sotto controllo i livelli di glicemia nel sangue.

**È sempre la Regione Puglia**, prima fra tutte le amministrazioni pubbliche in Italia, **a finanziare il social game “First Laif”, per supportare la cittadinanza attiva dei giovani tra i 18 e i 25 anni**. In questo caso, è stata creata una piattaforma di social networking, in particolare un **blog**, dove i giovani utenti potessero condividere e documentare le loro esperienze di impegno sociale sviluppando **collaborazione, creatività e abilità di narrazione**. I risultati: oltre 15.000 giovani coinvolti dall'azione di comunicazione e più di 1500 iscritti alla community.

Concludendo, **i Serious Games rappresentano**, se usati in maniera corretta, **un potente strumento formativo** che permetterebbe – al mondo aziendale e a quello più istituzionale – di formare, informare e aggiornare i lavoratori e i cittadini in una modalità innovativa, interattiva ed efficace, con il minimo dispendio di risorse economiche e forse, anche, divertendosi di più.

# Reti territoriali per l'apprendimento permanente: emanate le Linee strategiche di intervento

di Lilli Casano

Il 10 luglio scorso è stata firmato in Conferenza Stato Regioni l'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali volto ad approvare "[Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali](#)" di cui alla **Legge n. 92 del 18 giugno 2012**.

L'Accordo, che fa seguito alla [Intesa Governo, Regioni ed Enti Locali sulle reti territoriali per l'apprendimento permanente](#), fornisce appunto linee di indirizzo per la creazione di reti territoriali costituite dall'insieme dei soggetti pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro, al fine di promuovere il sostegno alla creazione, da parte delle persone, dei percorsi di apprendimento.

In particolare l'Accordo:

- definisce il ruolo dei diversi **soggetti chiamati a comporre le reti** (tutti i servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro e in particolare: CPIA, Poli Tecnico Professionali, Università, AFAM e tutti gli organismi, inclusi quelli del Terzo settore, che hanno scopi educativi e formativi; servizi di orientamento e consulenza professionale, camere di industria, commercio, artigianato e agricoltura, imprese per il tramite delle organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, osservatorio sulle migrazioni);

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

- indica la **modalità organizzativa** (le reti territoriali) attraverso cui tali servizi dovranno essere messi in rete tra di loro e coordinarsi con i servizi per il lavoro e il sistema produttivo.

I centri per l'impiego e servizi per il lavoro accreditati dalle Regioni, le Parti Sociali, i centri titolati per lo svolgimento dei servizi di certificazione delle competenze, gli Enti locali e il sistema camerale sono definiti quali **leve strategiche** per il funzionamento delle reti, in quanto in grado di offrire quei servizi trasversali di orientamento, rilevazione dei fabbisogni, messa in trasparenza delle competenze indispensabili per rendere il sistema realmente integrato.

L'Accordo demanda a un successivo atto l'individuazione di standard minimi di servizio per la realizzazione delle reti e demanda ancora **alle Regioni l'individuazione delle modalità operative attraverso cui realizzarle**, nel rispetto di indicazioni generali che riguardano la necessità di definire: dimensione territoriale di applicazione, vocazioni produttive, indicazione dei soggetti che compongono le reti, processi di governance democratica e partecipativa, modalità di raccordo con il sistema produttivo, tappe e misure da intraprendere, strategie comunicative e modalità di raccordo con la dorsale informativa unica.

Si istituisce, inoltre, un **Tavolo tecnico inter-istituzionale** con il compito di coordinare e monitorare gli interventi, organizzato in diversi gruppi tecnici di lavoro specifici per ciascun ambito compreso nella vasta area dell'apprendimento permanente.

Le Linee strategiche di indirizzo fanno proprio l'assunto che **elemento imprescindibile per il funzionamento dei sistemi formativi è ancorare e costruire dal basso (nei territori) processi e culture condivise** su tali strumenti, **incoraggiando dinamiche cooperative e riportando alla realtà dei mercati del lavoro e delle pratiche formative istituti e procedure che appaiono da essi sempre più slegati**.

Non si trascura di ribadire il **collegamento con altri processi in corso, come la definizione di un Repertorio nazionale dei titoli e delle qualifiche** (ancora in cantiere, in attesa dell'attuazione del Testo Unico dell'apprendistato prima, ora del decreto n.13 del 16 gennaio 2013), **l'implementazione del Libretto formativo del cittadino** (in cantiere da ormai 11 anni), **la realizzazione di una dorsale informativa unica** (prevista dalla Legge Fornero, insistentemente richiamata nei provvedimenti attuativi, ma ancora inesistente).

Sono presenti inoltre **richiami insistiti all'integrazione tra tale sistema e quello in corso di attuazione legato alla certificazione delle competenze.**

Se i protagonisti della storia erano in realtà già noti, meno chiare risultano, ancora, le concrete modalità di coordinamento tra questi, poiché **le reti dovranno funzionare mantenendo inalterati gli attuali assetti istituzionali e con le risorse finanziarie e umane attualmente disponibili.** Non cambieranno le regole del gioco in ognuno dei micro-sistemi che compongono il macro-sistema dell'apprendimento permanente, ad esempio le modalità di valutazione dell'efficienza dei servizi, o le (diverse) procedure di accreditamento ai servizi per il lavoro e la formazione nelle varie Regioni. A tal proposito, anzi, con riferimento a quelle organizzazioni che si occupano di apprendimento non formale e informale (che si vuole di pari dignità rispetto ai percorsi formali) si propone di creare **nuovi albi regionali** al fine dell'inclusione di tali organizzazioni nelle reti per l'apprendimento permanente.

Si richiede ancora una volta alle Regioni un grande sforzo per evitare che anche questa innovazione di trasformi, usando le stesse parole del documento in commento, in una operazione sterile di ingegneria istituzionale: per questo si sottolinea l'importanza di una forte concertazione delle iniziative e di un coinvolgimento il più ampio possibile degli attori interessati.

Si sottolinea, poi, come la **Garanzia Giovani** rappresenti un **perfetto banco di prova per questa strategia**, essendo un programma che ha proprio l'obiettivo di mettere in rete tutti gli operatori del mercato del lavoro in modo da offrire ai giovani in cerca di occupazione **una filiera di servizi integrati, differenziati ed efficienti, dall'accoglienza all'inserimento lavorativo.** Se questo è vero (come è vero che il programma Youth Guarantee rappresenta la nuova frontiera delle politiche attive, ispirandosi ai migliori modelli europei) bisogna però ammettere che i risultati della prova non sono molto incoraggianti: frammentarietà, disomogeneità, disparità di accesso, basso coinvolgimento di attori cruciali e investimenti concentrati su linee di intervento poco innovative, ritardi, bassa cooperazione inter-istituzionale, impreparazione degli apparati istituzionali e degli operatori, hanno evidentemente segnato il passo zoppicante dell'avvio del programma, a cui ancora una volta siamo arrivati impreparati.

Ciò è successo perché sebbene gli obiettivi individuati siano perfettamente condivisibili e anche gli strumenti indicati siano quelli giusti (orientamento,

rilevazione dei fabbisogni, certificazione delle competenze, diffusione delle competenze di base, ecc.), si continua ad eludere il problema della creazione di condizioni indispensabili che nel nostro Paese non sono date e richiedono tempi lunghi per la loro costruzione.

**Avviare, nei diversi settori produttivi e nei territori, un confronto serrato e costante con le parti sociali** per la costruzione di strutture, programmi e procedure idonei a far sì che giochino efficacemente il ruolo di interpreti delle necessità del mercato del lavoro.

**Costruire**, partendo da un ripensamento generale dei sistemi di inquadramento dei contratti collettivi, **profili professionali aderenti alla realtà** che possano fungere da standard di riferimento per percorsi formativi efficaci.

**Implementare definitivamente un unico supporto per la registrazione delle competenze** sviluppate in tutti i contesti e individuare modalità semplici e accessibili attraverso cui queste possano essere validate e poi riconosciute nei diversi percorsi formativi e professionali.

**Rendere omogenee e semplificare le regole per l'accesso degli operatori ai servizi per la formazione e il lavoro e fare in modo che siano regole all'altezza delle riforme in atto**, incentrate su professionalità, esperienza, innovazione, professionalità.

**Innovare i servizi pubblici investendo in formazione e promuovendo ampliamento e diversificazione delle funzioni**, coerentemente con le sfide a cui sono chiamati a rispondere (basti pensare alle **Università** ed all'invito reiterato a giocare un ruolo da protagoniste nel campo dell'apprendimento permanente, quando le risorse sono assegnate sulla base di criteri che non tengono in conto gli sforzi compiuti su questo fronte; o ancora ai **CPIA**, appena riformati e in affanno per le nuove funzioni loro assegnate e già indicati come centro nevralgico del nuovo sistema di apprendimento permanente).

**Avvicinare le imprese alla formazione e i giovani alle imprese**, non con finte alleanze che non lasciano traccia e durano il tempo di un incentivo, ma facendo in modo che la formazione sia davvero al centro delle strategie di sviluppo delle imprese.

Non c'è dubbio che si stia provando a indicare la direzione verso cui muoversi e che la direzione sia quella giusta (a patto che si mantenga la rotta), ma è lecito chiedersi, dopo anni di incessanti riforme e a fronte di un affastellarsi ormai convulso di iniziative, coordinate solo sulla carta, se non sia più opportuno investire un po' sulla produzione di mattoni invece di continuare ad alzare muri di cartongesso.

## La buona scuola di Renzi tra i paradossi di Zenone e di Antistene

di Giuseppe Bertagna

**Ci sono almeno tre considerazioni da fare sulla politica scolastica del Governo Renzi**, riassunta nel documento molto “americano” (perfino negli improbabili a capo) intitolato *La buona scuola. Facciamo crescere il paese*.

**La prima è in apparenza paradossale.** Partiamo da due fatti. **Il Governo concede ai sindacati, per sua stessa ammissione, il doppio (160 mila) dei posti necessari per coprire gli organici funzionali di istituto (80 mila)**, riedizione delle democristiani “docenti di ruolo soprannumerario” (anni settanta) e poi delle non meno note e creative sempre democristiane “dotazioni organiche aggiuntive (anni ottanta). Motivazione: eliminare le supplenze che lo stesso documento del Governo giudica però ineliminabili quando saranno brevi. E a ragione, perché il problema “supplentite”, al di là dei twitter di circostanza, è irrisolvibile, lasciando l’organizzazione attuale della scuola. Bisognava avere il coraggio di rovesciarla come un guanto, per eliminare davvero il rischio di questa malattia. Come per un attimo aveva lasciato sperare la legge n. 53/2003 quando ipotizzava i Larsa.

**Secondo fatto. Nei 160 mila assunti, il Governo inserisce anche 20 mila docenti di sport (educazione fisica)**, musica e storia dell’arte ormai ben attempati che altrimenti rimarrebbero nel precariato per tutta la vita. Un dramma umano. La si può indorare come si vuole, questa disposizione. Parlare di completezza paidetica, di creatività democratica da assicurare anche ai figli degli incapienti che non si possono permettere questi tipi di educazione elettiva e via con tutti gli slogan che abbiamo sentito. La realtà, però, è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#).

soltanto questa: farsi ringraziare da una cifra consistente di docenti illusi da una demenziale politica del personale condotta in questi decenni.

**Fosse come appare dai due fatti, dunque, i sindacati della scuola dovrebbero andare a Lourdes per grazia ricevuta. Invece no. Anzi. Tira aria di tempesta.** Capiscono che il Governo gioca in proprio. Conduce queste operazioni con una guerra di movimento che aggira il sindacato e lo rende ininfluente. Parla, infatti, prima di tutto, direttamente, senza mediazioni, al bacino elettorale che lo ha eletto. Tecnica molto più che berlusconiana del consenso. Inoltre, evita anche la botta mediatica delle multe della Corte di giustizia europea dei prossimi mesi, guadagnando altra udienza e credibilità pubblica, perché dal 1999 lo Stato italiano, attraverso i suoi governi e con la complicità dei sindacati ostili ad ogni cambiamento della struttura organizzativa della scuola, ha fatto esattamente il contrario di quanto ha imposto severamente ai privati: ovvero, pur di mantenere la scuola che c'è, reiterare contratti di lavoro a tempo determinato per più di tre anni (siamo ormai a precari che hanno un'età media di 41 anni e che possono vantare un buon 35% quasi 15 anni di precariato).

Infine, **dopo la botta ai distacchi sindacali applaudita da tutti, il Governo crea anche le condizioni affinché lo Stato possa tornare, almeno nella scuola,** a parlare di rispetto delle leggi e di educazione ai valori della Costituzione senza dover subito arrossire come paradigmatico controesempio: che senso aveva, infatti, invitare all'educazione civica se violava per primo le norme che lui stesso aveva emanato? La conclusione è, almeno per un aspetto, di sistema, e non è da sottovalutare.

**La politica torna a rivendicare una priorità.** Renzi rifiuta la subalternità all'accoppiata infrangibile degli ultimi decenni: burocrazia amministrativa e burocrazia sindacale. Accoppiata che ha liquidato ogni vera prospettiva di riforma aperta all'inizio del secolo. Fa, per la verità, le stesse cose di questa accoppiata. Se non peggio. Ma le fa lui. Se le intesta in prima persona. Addirittura commissariando il Ministro della pubblica istruzione. **Chissà, forse, tra qualche decennio, sarà davvero possibile alla politica italiana, se ancora esisterà, cambiare davvero la scuola,** assumendosene le responsabilità, senza essere ostaggio delle corporazioni che finora hanno impedito ogni movimento. Prospettiva escatologica più che cronologica? Forse. Ma la speranza è fondata.



**Seconda considerazione.** “Botto”. “Rivisitazione rivoluzionaria delle regole del gioco”. “Disegnata la scuola dei prossimi 30 anni”. Questo dicono i commenti interessati sui social network a *La buona scuola. Facciamo crescere il paese*. Cala Trinchetto. In verità, proprio niente di tutto questo.

**Il tratto fondamentale del documento**, a parte la questione delle coperture finanziarie (ma se la vedrà il Mef), **è una razionalizzazione dell’esistente**. Sedarne i sintomi più dolorosi. L’introduzione di qualche mutamento «*nella cornice*», insomma, per dirla con Bateson e Watzlawick, ma **niente cambiamento più o meno radicale «della cornice»**. Intanto, però, raggiunge un risultato questo sì se non “rivoluzionario”, almeno decisamente “innovativo”: sdogana per la prima a volta a sinistra un armamentario concettuale che finora ha sempre suscitato, in quell’area politico-sindacale-culturale, durissime reazioni pavloviane di tipo sovietico.

**Anzitutto il concetto di “merito”**. Che qui si assumano 160 mila persone senza filtri di qualità che non sia la mera presenza nelle graduatorie ad esaurimento (forse nervoso!), è meno importante del fatto che si dica loro e, si badi bene, anche a chi è in servizio che, in futuro, scompariranno gli scatti automatici e che gli aumenti saranno solo legati a qualche funzione misurabile (da maggiori ore a scuola alla figura del docente *mentor*, timidissima “americanata” che accenna, per preterizione, alle ipotesi contenute nell’art. 5 della legge n. 53/2003 e alle ben più innovative proposte di carriera del docente ricavate da quell’articolo e contenute nella proposta di legge Aprea del 2008).

**In secondo luogo**, cosa che dovrebbe risultare imbarazzantissima per i molti che avevano fatto della lotta contro questo slogan quasi una loro ragione di vita politica e sindacale, **assistiamo al non timido e non americano rilancio delle tre “I” di morattiana memoria: Internet, Inglese e Impresa**. Non c’è nulla, per la verità, del cambio «di cornice» con cui, tra il 2001 e il 2003, si tentò di sottrarre le tre “I” al rischio del minimalismo tipico dei meri aggiustamenti «*nella cornice*». Però anche **il loro solo rilancio «nella cornice» scolastica attuale è una svolta di mentalità**.

Certo, non si condannerà mai a sufficienza l’abitudine a scambiare l’obesità dei piani di studi a cui si aggiungono ore e discipline per qualità educativa e culturale della scuola. Oppure non si deprecherà mai a sufficienza il fatto che se, **finalmente, nell’istruzione tecnica e professionale, tutti i ragazzi**

**dovranno fare almeno 200 ore annue di formazione col lavoro (di apprendistato o di alternanza) negli ultimi tre anni**, proprio questa disposizione finisce per confermare in maniera potentissima il pregiudizio che doveva, invece, contribuire ad abbattere.

Se, infatti, è vero che il lavoro è una straordinaria occasione di crescita educativa e culturale **perché non si estende l'obbligo delle 200 ore anche ai giovani liceali?** Inoltre, **perché devono esserci 200 ore di «lavoro» separate da 900 di «scuola»?** Non significa anche questo pensare impossibile la continua alternanza formativa logica e cronologica tra teoria e pratica, tra studio e lavoro in ogni momento dell'insegnamento-apprendimento, per l'intera durata dei percorsi formativi come prevedeva l'art. 4 della legge n. 53/2003? Ma non si può voler troppo da una classe politica come quella che abbiamo. Accontentiamoci intanto della lenta digestione che l'arcipelago della sinistra italiana dovrà fare di questi bocconi sempre rifiutati. E speriamo si possa ripartire per una nuova stagione di vere riforme anche culturali.

**Terza e ultima considerazione. Ci sono due modi di intendere il riformismo. Il primo è quello opportunistico**, schiacciato sulla contingenza elettorale e sulla raccolta immediata del consenso. La mediazione per la mediazione. **Il secondo è quello autentico** che motiva il futuro e traccia prospettive. Avere in mente un disegno. Esplicitarlo. Chiamare le persone a dividerlo. Stendere poi una *roadmap* anche temporale per realizzarlo, che tenga conto dei vincoli e dei problemi a volta a volta emergenti. Appunto: qual è il sistema di istruzione e formazione che vogliamo possa essere frequentato da chi nasce nel 2015 e che, dunque, deve prepararsi alle sfide del XXI secolo, non degli ultimi due secoli? Bisogna essere molto chiari nella risposta perché è in base alla causa finale da raggiungere che si può valutare la pertinenza dei mezzi messi in campo per promuoverla. Senza concitazioni e forzature, ma anche senza derive o naufragi.

**Perché un conto è ritenere che, da qui al 2040, la scuola debba continuare ad essere organizzata come è adesso** (graduatorie, disciplinarismo, divisione in classi, gradi e ordini, separazione dai mondi vitali, trasferimenti, concorsi centralizzati ecc.) che poi vuol dire, in sostanza, come lo è stata dal 1923, un altro aderire all'idea opposta, finora sempre violentemente osteggiata dai rumorosi conservatori dissimulati dietro le facili indignazioni di progressiste fraseologie rivoluzionarie.

Un conto è pensare come un trascendentale dello spirito l'esistenza di una gerarchia educativa, culturale e sociale tra licei, istituti tecnici, istituti professionali, centri regionali della formazione professionale e apprendistato, un altro mirare alla effettiva, non declamata, pari dignità culturale, educativa e sociale di tutti questi percorsi che, quindi, non dovrebbero più esistere come li abbiamo, ovvero tra loro separati, ma tra loro integrati, come aveva tentato di rendere possibile la legge n. 53/2003.

**Un conto è pensare che, nel 2040, i nostri giovani nati oggi siano diventati maggiorenni avendo, tutti, potuto sperimentare che lo studio non è attività in alcun modo separabile dal lavoro** e avendo imparato, tutti, nessuno escluso, anche un lavoro qualificato, e un altro ritenere velleitario o sbagliato questo scenario perché convinti che esistano i “meritevoli” e gli “eccellenti” adatti alla scuola e i “biasimevoli” e i “normali” da destinare al lavoro.

**Un conto, infine, è pensare che lo Stato debba ancora essere il gestore del 96% delle scuole secondarie**, tollerando anche con certo fastidio la parte residuale affidata alle scuole pubbliche non statali paritarie e a qualche centro formativo delle Regioni, un altro immaginare uno Stato che si concentra sul Governo (serio) e sul controllo (rigoroso) del sistema di istruzione e formazione, affidandone interamente la gestione, dagli organici agli orari al reclutamento, alle «formazioni sociali all'interno delle quali ciascuno sviluppa la propria personalità» (art. 2 della Costituzione), cioè alle scuole e alle reti di scuole, alle famiglie, alle associazioni, agli enti locali.

Ecco ciò che proprio non è chiaro de *La buona scuola* è la sua causa finale, verso che nebulosa ci muoviamo. O forse la sanno soltanto gli efori sapienti e misteriosi che l'hanno redatta e, un po' come la caviglia di Madame de Renan, ce la mostreranno a poco a poco. Per non scandalizzare la gente comune, il volgo per definizione né intellettuale dei nostri sneakers, né ceto sedicente riflessivo, né, tantomeno, accolta di ottimati.

Dimenticando però la lezione di Dahl (*Sulla democrazia*, 1998) il quale ricordava in proposito due principi strategici:

- a) **i cittadini sono gli unici in grado di scegliere ciò che è meglio per il loro bene: è pericoloso non fare patti chiari con loro affinché possano scegliere tra alternative;**
- b) la democrazia non è più tale se basata su visioni monarchiche od elitiste; essa non può assumere l'implicito presupposto del primato della politica o

della funzione demiurgica di una nuova statualità che metta in riga verticalmente il sociale; bisogna, al contrario, avere il coraggio di una democrazia «poliarchica», da noi si dice e dice la Costituzione «sussidiaria».

Ebbene, da questo punto di vista, **fa impressione che *La buona scuola*, da un lato, taccia sulla parità e, dall'altro, addirittura rimuova le Regioni e gli enti locali da ogni interlocuzione** non solo sul presente (per es. di sistema dell'istruzione e formazione professionale non si parla) ma addirittura sul disegno futuro del sistema educativo nazionale. E che operi questo funerale prima ancora che la Costituzione l'abbia celebrato (o gli articoli 117 e 118 della Costituzione non sono più vigenti?).

## Orientamento professionale, che fare?

di Francesco Giubileo

In Italia i servizi di orientamento professionale sono di competenza regionale (fino alla loro abolizione, tale compito era in prevalenza delegato alle Province) e sono erogati a livello locale dai Centri per l'impiego (Cpi), che rappresentano il braccio operativo dei servizi pubblici per l'impiego.

Tali strutture saranno oggetto di riforma nei prossimi mesi; in particolare, una volta approvata dal Parlamento la legge delega, sarà molto importante comprendere gli indirizzi ed i pacchetti attuativi che il Governo definirà nei confronti della nuova **Agenzia unica del lavoro** (in alcune regioni tali attività possono essere svolte anche da soggetti privati. Per una ricca letteratura sul rapporto pubblico-privato si veda: F. Giubileo, *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, 2013, [www.ilibridiemil.it](http://www.ilibridiemil.it)).

All'interno di questa riforma si spera possa trovare “spazio” la riorganizzazione a livello nazionale dell'orientamento professionale; oggi purtroppo, questa professione rispecchia l'immagine raccontata nel film [L'età barbarica](#) del regista [Denys Arcand](#), ovvero un ufficio reclamo o punto di ascolto per le persone svantaggiate; aspetti importanti, ma che non sono i “veri” compiti dell'orientamento professionale.

Infatti, con orientamento professionale si indicano le attività di supporto e di facilitazione alla presa di decisione di un soggetto che si trova a fronteggiare una transizione professionale (nel nostro caso tra scuola-lavoro oppure disoccupazione-lavoro). Inoltre lo strumento non va confuso, se mai accompagnato, al “Bilancio di competenza” (il Bilancio delle competenze

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#).

consiste nell'analizzare le caratteristiche personali, le attitudini, le motivazioni e conoscenze in modo da sviluppare assieme all'utente una strategie di ricerca di lavoro e la definizione di un progetto di sviluppo professionale e/o formativo) dato che entrambi i servizi mirano allo stesso risultato, ovvero aiutare l'utente inoccupato o disoccupato a trovare lavoro.

È prioritario che la riorganizzazione di questi servizi parta dall'idea di affiancare agli operatori strumenti statistici sempre più avanzati. Esistono due sistemi di tipo statistico, molto diversi tra loro, con cui assegnare chi cerca lavoro ai programmi di politica attiva: *profiling etargeting*.

Il *profiling* è uno strumento utile per la personalizzazione dei servizi, basato sulla valutazione dei bisogni della persona misurati in base alla distanza dal mercato del lavoro, ossia al periodo di non occupazione. Tale distanza convertita in un indicatore numerico del rischio si suppone rifletta i bisogni di sostegno intensivo (servizi di orientamento o formazione) necessari per tornare al lavoro (in Italia, il modello di *profiling* più noto è quello presente in Lombardia con la *Dote Unica del lavoro*).

L'idea di applicare sistemi statistici di profilazione nei servizi per l'impiego, fu sviluppata durante gli anni '90 in Australia e negli Stati Uniti d'America. In Europa, il primo Paese che ha applicato tale sistema nel '99, è stato l'Olanda e oggi è diffuso in diversi Paesi europei (*Modelli di profilazione*).

#### Modelli di profilazione

Paese	Tipologia	Obiettivi
<b>Australia</b>	Modello statistico (denominato JSCI) di classificazione di coloro che sono in cerca di occupazione, basato su un colloquio con la persona ed una valutazione delle capacità professionali.	Diagnosi di "previsione del rischio di disoccupazione di lungo periodo" Il punteggio assegna la persona a una determinata fascia (in totale sono 4).
<b>Germania</b>	Compilazione di un questionario informatico, accompagnato da un'analisi delle potenzialità della persona. Rappresenta la prima fase di un Modello basato su quattro fasi di integrazione (4PM)	Diagnosi sulla base della "distanza dal mercato del lavoro". Individuazione di 6 profili. Utilizzo dei profili per <i>matching</i> automatici .

<b>Svezia</b>	Profilazione statistica basata su dati amministrativi longitudinali e valutazione dell'operatore.	Diagnosi sulla base del rischio di diventare disoccupato di lungo periodo (ossia >6 mesi). Suddivisione in 4 gruppi e differenziazione dei servizi in base al target.
<b>Francia</b>	Sistema statistico di profilazione e valutazione successiva fatta dall'operatore.	Diagnosi del rischio in base alla distanza dal mercato del lavoro/rischio di diventare disoccupato di lungo periodo. Suddivisione in tre gruppi.
<b>Stati Uniti</b>	Profilazione statistica per coloro che richiedono i sussidi di disoccupazione, basata su dati amministrativi.	Diagnosi sul rischio basato sul termine del periodo di concessione dell'indennità di disoccupazione. Punteggio sul rischio.

Fonte: Elaborazioni delle analisi realizzate da Arilf-Lombardia, 2013

In generale, studiando i vari modelli a livello internazionale si possono individuare quattro tipi di *Profiling* (per maggiori informazioni si rimanda alle analisi e studi realizzati da Itallavoro, disponibili nel sito: <http://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>):

- **modelli statistici-predittivi** che individuano un coefficiente di rischio emerso dall'analisi dei dati rilevati di natura statistica;
- **modelli olistici**, che integrano informazioni più difficilmente catturabili statisticamente sulle cosiddette "soft skills";
- **strumenti di self-assessment** on-line e/o *screening* totalmente affidato all'operatore;
- esperienze che combinano il ricorso allo **strumento statistico con la valutazione del personal advisor**.

In Italia i modelli di *profiling* finora adottati sono affidati alle scelte messe in campo dalle Regioni e dalle Province e nella maggioranza dei casi si basano sulla **discrezionalità dell'operatore** dei Centri per l'impiego che, nella fase di accoglienza e di definizione del *Piano di Azione Individuale*, progetta il percorso di attivazione in relazione alle caratteristiche rilevate nella *Scheda Anagrafica e Professionale del lavoratore*. Tale modalità di operare purtroppo non è esente da criticità, in quanto la discrezionalità nel definire il profilo professionale dell'utente e il successivo percorso professionale potrebbe essere

viziato da errate informazioni o da valutazioni puramente soggettive, che possono nel medio periodo produrre effetti di spiazzamento (o *Lock in*) dei beneficiari nel mercato del lavoro.

In altre parole, supponiamo che dobbiate farvi operare: a parità di condizioni, preferireste che il chirurgo vi operi basandosi sul suo intuito e una scheda anagrafica preparata da voi oppure dopo aver valutato attentamente tutta una serie di esami e diagnosi? In riferimento al lavoro, preferireste che l'orientamento professionale venga realizzato sulla sola esperienza del personale (che dipende moltissimo dalle motivazioni e capacità soggettive) oppure che la stessa esperienza venga affiancata da accurate analisi del vostro profilo professionale, della studio puntuale sull'andamento del settore economico in cui desiderate ricollocarvi e nel caso intendiate seguire un corso di formazione, conoscere quelli che offrono statisticamente migliori *chance* di collocamento.

Nella speranza che una buona parte dei lettori scelga la seconda possibilità, entriamo in una versione ancora più avanzata della semplice *profilazione* (già un passo in avanti per gli attuali Centri per l'impiego), ovvero un secondo strumento che si sta facendo largo in letteratura, noto come *targeting*.

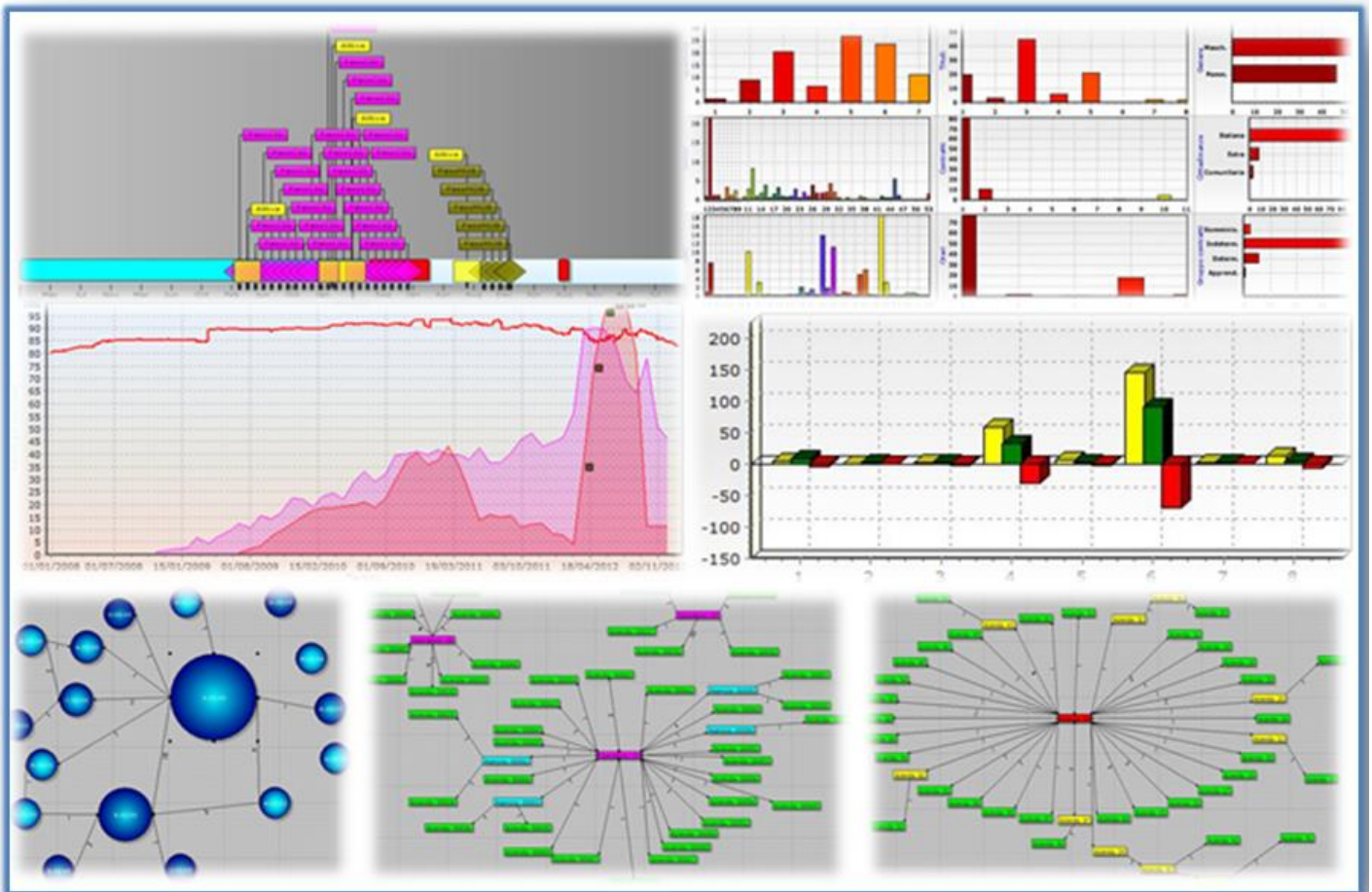
Il *targeting* predice, per ogni singolo individuo, i "potenziali" esistenti sul mercato del lavoro per ogni possibile programma, inclusa l'opzione nulla (cioè assegnazione a nessun programma). L'operatore quindi sceglie il programma che massimizza il risultato atteso. In altri termini, in un sistema di *targeting* per ciascun individuo si stimano gli esiti potenziali per ciascun programma disponibile e ogni persona può essere assegnata al programma che ha la maggiore probabilità di successo.

Nel 2006 in Svizzera, Lechner e Smith (cfr. *What is the Value Added by Case Workers*, Labour Economics, 2006, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de)) hanno testato diverse simulazioni, stabilendo che se gli individui fossero stati assegnati ai programmi in base al "migliore risultato atteso" i tassi di disoccupazione post-programma avrebbero potuto essere superiori (a parità di dotazione iniziale di risorse) di quasi l'8%.

Per realizzare questo strumento è necessario un *software* in grado di incrociare i vari database oggi a disposizione e svilupparne analisi utili a questo scopo, uno strumento analogo al *Dynamic Labour Market Analyzer* realizzato da



Luca Zoller che è stato già utilizzato per alcune ricerche sull'analisi territoriale (per maggiori informazioni si veda [www.dlmanet.it](http://www.dlmanet.it)).



Dynamic Labour Market Analyzer (DLMA) fornisce un modello di analisi sistemica ed un set di indicatori approfonditi per il monitoraggio e la verifica in tempo reale dei risultati raggiunti dai percorsi di politica passiva e attiva, di istruzione e formazione e dagli interventi a favore delle imprese promossi dalle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di un sistema prettamente pubblico a servizio dei *policy-maker* e delle strutture amministrative.

Supponendo che la futura Agenzia unica del lavoro decida di implementare uno strumento simili al DLMA su scala nazionale è necessario evitare i problemi emersi nelle sperimentazioni realizzate in Canada e Svizzera (per una letteratura approfondita si veda S. Behncke, M.Frölich e M. Lechner, 2011, *Strumenti statistici per migliorare il targeting delle politiche attive: l'esperienza della Svizzera*, in Cantalupi M. e Demurtas M. (a cura di),

*Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna).

Il Canada pianificò un sistema del genere, denominato *Service and outcome measurement system* (Soms), che però alla fine non fu implementato per una ragione molto semplice: gli operatori temevano di essere sostituiti dalla tecnologia. Analogamente anche in Svizzera il progetto *Statistical Assisted Programme Selection* (Saps), un sistema sperimentale di *targeting* sottoposto nel 2007 ad una completa valutazione ha evidenziato come gli operatori hanno in gran parte “ignorato” le stime, viste come una potenzialmente minaccia alla loro autonomia.

In entrambi gli studi pilota emerge un fattore fondamentale, sono necessari incentivi e sanzioni nei confronti degli operatori per facilitare il loro utilizzo del sistema (di profilazione o di *targeting*) ed è prioritario coinvolgerne un campione rappresentativo nella fase di progettazione e definizione del software in modo da poter sfruttare al meglio le potenzialità di questi strumento.

## **“Fondata sul lavoro”: la buona scuola tra slogan, realtà e policy europee**

di Alfonso Balsamo

**Il 3 settembre è stato presentato dal Governo il documento “La buona scuola” che ha lanciato al Paese una maxi consultazione per la Riforma della scuola italiana.** In 136 pagine il Presidente del Consiglio Renzi e il Ministro dell’Istruzione Giannini hanno intenzione di rinnovare la scuola italiana nel suo complesso e consentire a famiglie e studenti di ritrovare fiducia nel nostro sistema educativo. Non mancano tuttavia aspetti critici, così come evidenziato da Giuseppe Bertagna in [La buona scuola di Renzi tra i paradossi di Zenone e di Antistene](#) (in *Bollettino ADAPT*, 8 settembre 2014).

**Tra i 12 punti del documento un intero capitolo è dedicato al collegamento tra scuola e lavoro, il numero 5, che si ispira sostanzialmente al modello tedesco e agli strumenti che l’Europa ha riconosciuto come più efficaci nella lotta alla disoccupazione giovanile.** Si ritrovano temi come alternanza scuola-lavoro, apprendistato sperimentale, botteghe e imprese didattiche, laboratori, stampanti 3D e FabLab, Erasmus Plus. Si tratta di strumenti di collegamento scuola-lavoro che nella maggior parte dei casi riprendono indirettamente esperienze formative nate nel territorio, “dal basso”, molte delle quali provenienti da associazioni di rappresentanza delle imprese (come Federmeccanica per il tema dell’alternanza scuola-lavoro); da imprese stesse (come Enel per la sperimentazione dell’apprendistato di terzo livello nelle scuole superiori); oppure da esperienze formative di successo (come la “Piazza dei Mestieri” sul tema della formazione professionale). Tutta una serie di ispiratori silenziosi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

mai esplicitamente citati in un testo che, ad una prima e superficiale lettura, sembrerebbe splendere di luce propria.

**La proposta più incisiva del capitolo 5 riguarda i percorsi di alternanza obbligatoria negli istituti tecnici e professionali che passerebbero da 100 a 200 ore annuali. Con un finanziamento che salirebbe dagli 11 milioni attuali a circa 75 milioni.** Uno sforzo finanziario che allargherebbe la quota di studenti di scuola superiore che fanno alternanza (il 9%) ma che ha bisogno delle aziende per essere definitivamente concretizzato, come nello stesso documento si ammette. Alle imprese si chiede inoltre di contribuire a potenziare i laboratori scolastici con sgravi fiscali e di co-progettare le filiere formative, tra cui i Poli Tecnico-Professionali e gli ITS. Positivi anche i riferimenti alla sperimentazione dell'apprendistato, su cui però bisognerà vedere l'effettiva applicazione del Decreto Carrozza, e la legittimazione della "Impresa Didattica Formativa" che permetterà alle scuole di commercializzare beni e servizi finalizzati all'attività didattica.

**Più in generale nella parte del testo ribattezzata "Fondata sul lavoro" emerge l'esplicita intenzione del Governo di avvicinarsi ad una "via italiana al sistema duale", così come più volte avevano già dichiarato il Ministro Giannini e il Premier Renzi.** Meglio tardi che mai: l'Europa ha infatti da tempo riconosciuto nel sistema duale la migliore pratica per l'evoluzione dei sistemi scolastici degli Stati membri ed ha confermato questo orientamento con il varo della *European Alliance for Apprenticeships* (Lipsia, 2 luglio 2013): una dichiarazione comune che ha coinvolto Commissione Europea, il Consiglio dei ministri europei e rappresentanti delle imprese e sindacati (in particolare BusinessEurope ed ETUC). Nell'Alleanza gli Stati membri riconoscono il valore del sistema duale e si impegnano a riformare i loro sistemi con una serie di azioni concrete: lo hanno già fatto finora paesi come Spagna, Croazia e Irlanda. L'Italia invece, pur aderendo all'Alleanza, non ha firmato nessuna dichiarazione di impegno esplicito e il documento europeo non è nemmeno citato nel testo delle linee guida, quasi a non riconoscerne l'importanza.

**Eppure con l'Alleanza imprese e sindacati sono diventati parte integrante di una procedura legislativa. Non era mai successo in Europa che le parti sociali co-firmassero una dichiarazione comune ed è significativo che sia avvenuto per l'apprendistato.** Per l'Unione il collegamento scuola-lavoro è dunque altamente strategico e richiama la responsabilità di tutti gli attori

economici e sociali. Un punto di non ritorno nelle politiche comunitarie che, come confermano gli studi del Cedefop, mirano a proiettare i sistemi educativi europei verso la formazione di un capitale umano sempre più competitivo grazie a competenze di alto livello.

**Se dunque in Italia le parti sociali e le imprese ispirano le riforme ma restano nascoste, in Europa il loro ruolo (anche normativo) è riconosciuto e ben definito. E mentre l'Europa chiede impegni normativi per il sistema duale, l'Italia si limita a documenti programmatici.** A prescindere dall'elenco di strumenti noti, che le parti sociali e l'Europa propongono da tempo, anche sul tema scuola-lavoro il documento lascia dubbi sulla realizzabilità delle proposte riportate. La questione è giuridica oltre che finanziaria: la futura Riforma dovrebbe semplificare e ri-ordinare decenni di proliferazione normativa e di appesantimenti burocratici, di progetti e iniziative rimasti solo su carta. C'è da risolvere ad esempio la questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni che su temi come l'apprendistato e la formazione professionale ha creato una situazione disomogenea e frammentaria. Vanno inoltre affrontati problemi come la sicurezza degli studenti in alternanza o l'eccessiva complessità delle procedure di raccordo scuola-impresa. Ma finora "La buona scuola" è solo una lunga raccolta di *greatest hits* che cita poche fonti e sembra immune da un percorso legislativo e da una ponderazione finanziaria all'altezza del gravoso compito del Governo.

**Le ridondanze, le frasi a effetto, gli hashtag, i colori sgargianti e i riferimenti a innovatori come don Bosco, don Milani, Montessori, Malaguzzi sono impostati per una resa "politica" e finalizzata al consenso.** E mentre si resta in attesa quantomeno di un disegno di legge, il dibattito rimane focalizzato sulla prevista assunzione di 160mila insegnanti "precari", mentre la vera urgenza, che la neo-nominata Commissione Europea continua a richiamare, è riformare il sistema educativo al fine di un maggiore collegamento tra scuola, produzione e lavoro. Va ricordato che, come confermato dall'ultimo Rapporto OCSE [\*Education at Glance\*](#), l'autoreferenzialità della scuola è riconosciuta come principale causa della disoccupazione giovanile. In Italia più che in altri paesi.

**Servirà dunque un testo normativo e la collaborazione di tutti, in particolare delle parti sociali, per mettere in piedi una Riforma vera, che sia davvero europea.** Tra slogan e realtà "La buona scuola" sarà possibile soltanto quando si passerà da un bel documento da leggere a un buon

documento di legge. Su questo l'Alleanza Europea per gli Apprendistati è un modello da seguire.

## Istruzione e formazione, ovvero il tassello mancante della grande trasformazione del lavoro

di Lilli Casano

Lavoro e formazione sono sempre più inseparabili, o almeno questo dovrebbe essere il senso di espressioni come *knowledge economy learning society*. Se il lavoro è sempre più basato sull'apprendimento, anche la formazione dovrebbe quindi ritrovare nel lavoro una componente fondamentale (Barber, Donnelly, Rizvi, [An Avalance is Coming](#), 2013).

Sempre più spesso, invece, al dibattito sulla trasformazione del lavoro si affianca quello sul disallineamento tra mercato del lavoro e **sistemi di istruzione e formazione**, che sembrano arrancare di fronte alle nuove sfide, incapaci di rispondere ai nuovi bisogni delle persone e delle aziende.

Il segmento dell'alta formazione, in particolare, sembra opporre una forte resistenza all'innovazione, tanto sul piano dei modelli organizzativi, quanto su quello dei contenuti e delle metodologie formative, rischiando di restare travolto dall'azione disruptiva di nuovi soggetti portatori di logiche maggiormente in linea con i bisogni dei giovani e le richieste del mercato del lavoro.

Questo il messaggio principale che emerge dal Report "[Hire Education. Mastery, Modularization and the Workforce Revolution](#)", recentemente pubblicato dal *Clayton Christensen Institute for Disruptive innovation*, California.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 15 settembre 2014.

## Le resistenze dell'Accademia

Il tema è ampiamente dibattuto all'estero, ma è di grande attualità anche nel nostro Paese, dove le riforme del ciclo terziario dell'istruzione si sono succedute negli anni senza, invero, che si possa parlare di rivoluzioni, anzi, testimoniando un istinto di conservazione che conferma i risultati dello studio citato.

Gli autori del Rapporto evidenziano in questi termini il disallineamento tra sistemi educativi e mercato del lavoro: **mentre aumenta il peso della conoscenza all'interno della società e crescono le richieste di credenziali educative nel mercato del lavoro, calano le iscrizioni a programmi di studio terziari e si riduce la capacità informativa dei titoli di studio**. La formazione offerta – anche dalle istituzioni più prestigiose – non ha le caratteristiche necessarie per fronteggiare la trasformazione del lavoro e l'ampliarsi del target di riferimento (in una prospettiva di *lifelong learning*), e cioè:

- modularizzazione;
- apprendimento per competenze;
- obiettivi formativi chiari e riconoscibili;
- strategie di supporto personalizzate;
- riconoscimento da parte delle imprese del settore di riferimento.

Mentre l'Accademia rimane inerte a fronte di tali nuove necessità, **nuovi providers utilizzano tecnologie per l'apprendimento e metodi di progettazione (e di marketing) innovativi** per rispondere al bisogno (comune ai giovani e agli adulti in formazione) di sviluppare **competenze realmente spendibili sul mercato del lavoro**, acuito dai perduranti effetti della crisi economica internazionali (e dal cambio di mentalità che ne è seguito).

L'inerzia dell'Accademia è riconducibile in primo luogo alla sua **complessità organizzativa** e al coesistere, al suo interno di **tre modelli di business in linea di principio inconciliabili**, relativi alle tre funzioni principali di ricerca, didattica e sostegno delle carriere. Questi modelli rispondono a tre diversi obiettivi (produrre conoscenza, disseminarla, creare reti professionali) tutti irrinunciabili per le istituzioni educative ma la cui compresenza impone alti costi e grandi difficoltà gestionali.

In secondo luogo, l'inerzia è riconducibile all'**istinto di autoconservazione**: l'apparato è tal punto complesso e strutturato che non è possibile innovarne



una parte senza ripercussioni sulla sostenibilità delle altre. Anche le contaminazioni (formazione teorica e formazione professionalizzante, ad esempio) rischiano di destabilizzare il sistema e vengono naturalmente ostacolate.

### **La forza disruptiva che viene da nuovi provider e da nuove alleanze**

Per tali ragioni, **la forza disruptiva, sostengono gli autori, non può derivare dall'interno, ma deve provenire dall'esterno**, ed in particolare da soggetti che adottando un modello organizzativo leggero e univoco siano in grado di rispondere alle nuove sfide. È il caso dei **provider di online competences-based courses**, programmi online riconosciuti in termini di crediti formativi, modulari e professionalizzanti, spesso condivisi con le imprese del settore di riferimento, che stanno già erodendo il mercato di riferimento dell'Accademia negli Stati Uniti. Alleandosi alle forze sociali e produttive dei territori di riferimento, tali organizzazioni possono giungere ad offrire credenziali di un valore persino superiore a quello dei titoli di studio, in quanto condivise nei sistemi del lavoro di riferimento. Per questa stessa ragione possono sfuggire alle logiche degli accreditamenti istituzionali, che gli autori del Rapporto identificano quale principale strumento per il mantenimento dello status-quo.

**Perché online?** Perché la personalizzazione richiede tempi di apprendimento flessibili, non conciliabili con una programmazione fissa e standardizzata. Inoltre il web abbatte le differenze economiche e geografiche.

**Il giusto modello organizzativo, la giusta tecnologia, il giusto modello di apprendimento per ciò che i nuovi consumatori di conoscenza richiedono: che l'investimento in formazione paghi.**

Gli autori del Rapporto non hanno dubbi, e si spingono fino a sostenere la necessità di **ripensare il ruolo stesso del docente**, da *sage on the stage* a tecnico iperspecializzato dell'insegnamento, senza onerosi carichi di ricerca (mentalità del *publish or perish!*), che per di più producono risultati autoreferenziali che quasi mai entrano nelle aule, ma restano chiusi in circuiti scientifici elitari.

Proprio su questa **separazione dei ruoli** (produttore di conoscenza – tutor – insegnante) e sulla **iperspecializzazione** si baserebbe il vantaggio competitivo dei nuovi provider, liberi dalle interdipendenze paralizzanti dell'Accademia.

### **A workforce revolution?**

Ma siamo proprio sicuri che questa sia la quadratura del cerchio?

Se è condivisibile la premessa (necessità di un maggiore collegamento tra offerta formativa e mercato del lavoro) e lo sono anche gli strumenti (in primis modularizzazione, esiti certificabili e riconoscibili, personalizzazione, apprendimento *competences-based*) **l'idea di una balcanizzazione dei saperi e delle funzioni sembra contraddire il monito a superare la separazione tra teoria e pratica.**

Sicuramente la logica della modularizzazione ha margini elevati di efficienza in termini di personalizzazione e identificazione degli esiti, ma **occorre stare attenti che i pezzi del puzzle vadano poi al posto giusto** (e ciò è possibile solo a fronte di un unico quadro di riferimento degli standard formativi e professionali per gli apprendimenti maturati in tutti i contesti, che anche oltreoceano sembra ancora lontano dalla compiuta realizzazione).

Senza dubbio, inoltre, è prioritario oggi l'interesse delle persone ad un ritorno degli investimenti in formazione in termini di aumentata occupabilità, ma siamo davvero pronti a rinunciare ai maestri?

Forse no, se il *sage* è disposto a scendere dal pulpito per incontrare l'esperienza e dialogare con le pratiche lavorative, ammesso che il sistema glielo consenta.

D'altra parte, come sottolineano gli stessi autori, le prime applicazioni di una "innovazione disruptiva" sono spesso caratterizzate da risultati poco soddisfacenti, mentre nel tempo possono evolvere fino ad essere capaci di risolvere in maniera più efficiente gli stessi problemi ad alta complessità su cui i competitor tradizionali si sono arenati.

A questo orizzonte bisogna ancora puntare, se è vero che la vera rivoluzione (in direzione di maggiore qualità ed equità) – citando ancora gli autori – è ridefinire la formazione professionale, a tutti i livelli, come ambito di reciproca contaminazione tra conoscenza teorica e applicata.

## **Erica prima studiava e un po' lavorava. Grazie all'apprendistato, oggi si occupa della formazione di 5 mila dipendenti**

di Michele Loconsole, Marco Menegotto

Intervista a Erica, che seleziona personale per Il Gigante: «L'università ti prepara dal punto di vista teorico. La chiave giusta per entrare nel mondo del lavoro è l'apprendistato».

Da giovane apprendista a responsabile della formazione di oltre cinquemila persone per *Il Gigante*. Senza paura di fare la “gavetta”, passando attraverso una formazione continua. È la storia di Erica, che grazie all'[apprendistato](#) ha dato una svolta alla sua carriera. A vent'anni, dopo il diploma, Erica aveva già cominciato a lavorare ma presto ha deciso di iscriversi all'Università presso la facoltà di Scienze della formazione, con specializzazione in Esperto nei processi formativi. Si è laureata a 26 anni, alternando sempre gli impegni universitari a quelli lavorativi.

«Negli anni dell'università ho sempre lavorato – racconta a [tempi.it](#) – e per me, che mi occupo di selezionare i neolaureati, è stato molto importante. Fare delle esperienze di lavoro, anche se non sempre inerenti al mio personale percorso formativo, è servito comunque a crescere perché mi ha permesso di capire cosa vuol dire prendersi degli impegni, rispettare gli orari e ascoltare le persone che ti dicono cosa devi fare».

**L'arte di trovarsi un impiego.** Poco prima della laurea Erica ha iniziato a cercare un'occupazione che potesse essere attinente al suo percorso formativo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), e in *Tempi*, 25 settembre 2014.

Una ricerca ardua nel variegato e intricato panorama occupazionale italiano. La sorte, però, è stata dalla sua parte e quasi subito ha iniziato un tirocinio formativo presso un'agenzia di somministrazione di lavoro. Di quell'esperienza ne parla oggi in questi termini: «Lo stage presso l'agenzia di lavoro interinale, che ho proseguito anche dopo la laurea, mi è servito per capire che l'università ti prepara sicuramente dal punto di vista teorico ma è molto lontana dalla realtà lavorativa». Un'affermazione nella quale si ritrovano tanti ex studenti alle prese con la problematica [transizione](#) dalla scuola (o università) al mondo del lavoro.

**La svolta.** Concluso lo stage, Erica ha deciso di iscriversi a un master in selezione del personale, il settore delle Risorse umane che più l'affascinava, certa dell'utilità della formazione continua per collocarsi sul mercato del lavoro. E aveva ragione. L'incontro col gruppo *Il Gigante*, infatti, è avvenuto subito dopo la conclusione del master di sei mesi, prima con un breve stage e poi con un contratto di apprendistato. «La nostra è una realtà nella quale il contratto di apprendistato è da sempre un punto cardine nella formazione del personale», conferma Enrico Rossi, responsabile del settore Risorse umane de *Il Gigante*. L'apprendistato «ci consente di inserire il personale nella realtà aziendale gradualmente e con un controllo formativo che esercitiamo grazie alle possibilità di instaurare un proficuo rapporto lavorativo tra tutor qualificati ed apprendisti. È sicuramente la migliore tipologia di *training on the job* che offre a oggi il sistema italiano».

**Apprendista a chi?** «Ammetto che inizialmente non ho preso bene l'idea di essere definita apprendista – confida Erica a [tempi.it](#) – soprattutto perché, dopo aver preso una laurea, fatto un master e già diversi stage, sentirmi considerata ancora soltanto come un'apprendista mi pesava. Questo termine mi appariva un po' dequalificante, tanto che io mi sentivo “di serie b” rispetto ai miei colleghi. Oltretutto, essendo un contratto della durata di quattro anni, ero preoccupata di non ottenere un inserimento definitivo in azienda».

Col tempo però la sua considerazione dell'apprendistato è mutata. «Riflettendoci, questo contratto mi ha dato il tempo di farmi conoscere e soprattutto di conoscere l'azienda e quindi la realtà in cui lavoravo e tutt'oggi lavoro. A differenza degli stage o tirocini non si è sottopagati, la retribuzione è a tutti gli effetti quella di un impiegato e poiché il contratto prevede dei passaggi di livello, permette di raggiungere la stessa qualifica dei colleghi».

Durante la durata del contratto di apprendistato si è anche seguiti da un tutor. E ciò è piaciuto a Erica: «Inizialmente lavoravo nell'area selezione del

personale, poi sono passata nell'area della formazione e sviluppo. Ho avuto due tutor e grazie alla loro disponibilità ho potuto ricevere una formazione completa in entrambi i settori».

**«Ce l'ho fatta».** Oggi, dopo 10 anni al *Gigante*, Erica si occupa dell'organizzazione di tutti i corsi di formazione per il personale (circa 5.500 dipendenti) e dei colloqui di selezione dei nuovi apprendisti che entrano in azienda. Ottimo esempio di come un mestiere si possa “tramandare” solo dopo aver ricevuto quel bagaglio di conoscenze “sul campo” che probabilmente solo l'apprendistato può dare. «Ora posso dire con certezza che questo tipo di contratto è la chiave giusta per entrare nel mondo del lavoro. La mia fortuna è stata quella di trovare un'azienda che crede nei giovani e che investe molto nella loro formazione. I miei responsabili hanno creduto in me e nelle mie capacità e mi hanno dato gli strumenti per crescere ed apprendere in modo completo la mia mansione».

E ai giovani, che spesso si affacciano impauriti per la prima volta sul mercato del lavoro, consiglia: «Se vi viene richiesta molta disponibilità e buona volontà per imparare una mansione, ma soprattutto l'umiltà di iniziare dalle cose più semplici, accettate. Non si diventerà mai un buon responsabile se non si conoscono tutti gli aspetti del proprio mestiere. A me è successo così e posso dire che il contratto di apprendistato mi ha permesso di realizzarmi professionalmente. Insomma, ce l'ho fatta!».

## I giovani disoccupati chiedono una “Buona Scuola” (che manca)

di Emmanuele Massagli

I [dati sull'occupazione giovanile](#) comunicati ieri dall'Istat e relativi al mese di agosto fotografano una **situazione sempre più critica: il tasso di disoccupazione 15-24 è salito di un punto in un mese**, attestandosi al 44,2%; sono 710mila i disoccupati tra i 15 e i 24 anni (l'11,9% della popolazione di riferimento).

Per quanto sia ancora troppo poco il tempo trascorso dall'approvazione del decreto Poletti, ovvero la prima parte, quella “urgente”, del Jobs Act renziano il cui nucleo è in questi giorni in discussione al Senato sotto forma di legge delega, è **difficile non azzardare qualche valutazione sui primi esiti del decreto legge 34**.

**Questo intervento**, che sarà ricordato essenzialmente per la “liberalizzazione” del contratto a termine, pur contenendo qualche piccolo ritocco al contratto di apprendistato, **non aveva specificatamente tra i suoi obiettivi la maggiore occupazione giovanile, quanto un più generale “movimento” nel mercato del lavoro**. I dati di agosto (le legge di conversione è stata approvata a maggio) confermano l'impressione: qualche effetto positivo complessivo sembra esserci stato, permesso da una leggera crescita del numero dei contratti a tempo determinato (forma con la quale sono regolati circa il 70% dei nuovi rapporti di lavoro in Italia); l'occupazione giovanile non ha risentito delle novità.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), e in *Il Sussidiario*, 1° ottobre 2014.

D'altra parte **per i giovani il Ministero del lavoro ha messo in campo** la più poderosa e costosa operazione di politica attiva dell'Italia repubblicana: 1,5 miliardi di fondi europei dedicati al **Piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani**, versione italiana della Youth Guarantee promossa dalla Commissione europea.

Con il Piano, lo Stato (o, meglio, le Regioni, che sono costituzionalmente titolari delle politiche attive) si è impegnato ad offrire ad ogni giovane under 30 iscritto al portale dedicato ([www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it)) un'esperienza di lavoro, di stage o un percorso di formazione/riqualificazione entro quattro mesi dalla registrazione online.

**A cinque mesi dall'avvio formale dell'iniziativa** (1° maggio) **i dati monitorati dal Ministero del lavoro sono avvilenti**: 212.779 giovani registrati (attenzione, la platea di interesse è di oltre due milioni; anche volendo essere prudenti non si possono non considerare almeno i 1.200.000 circa disoccupati 15-30); solo 62.639 (29%) quelli "già convocati" ("già!"); 20.789 le posizioni di lavoro presenti sul sito (una ogni dieci ragazzi registrati e ogni sessanta disoccupati).

Insomma, **il grande Piano dedicato ai giovani non funziona** e le riforme passate (decreto 34) e future (legge delega), per quanto meritevoli, non sembrano contenere alcuna particolare ricetta capace di invertire il trend. **L'economia italiana è ferma** e nessun piano a tavolino può generare occupazione e neanche scovare chissà quante offerte di lavoro non coperte, semplicemente perché queste non ci sono o, quando ci sono, si riferiscono a mestieri poco considerati dai giovani italiani.

Logico sarebbe, quindi, **non intestardirsi sulle politiche del lavoro e prevenire prima di curare, ovvero intervenire sulla formazione** ricevuta dai giovani prima dell'impatto (traumatico) col mondo del lavoro. **Questo compito è stato assegnato al progetto "La Buona Scuola"** presentato da Matteo Renzi meno di un mese fa e ora scomparso dal dibattito (come da strategia ormai consolidata di questo Governo: ricerca del consenso sul progetto, sullo slogan e poi repentino spostamento dell'attenzione mediatica a un altro tema quando la discussione incomincia a entrare nel merito tecnico delle proposte).

È indubbio il passo avanti culturale sull'integrazione scuola-lavoro di questo Programma rispetto a quanto fatto nel 2012 (Profumo/Fornero) e nel 2013 (Carrozza). Nessuna proposta è "mai sentita", ma non si era forse mai visto (unica eccezione la stagione 2003 della Moratti) che a fare queste proposte fosse il Governo. **Purtroppo però sono ancora solo buone intenzioni sulla carta.**

**La speranza è che possano avverarsi senza troppi compromessi:** avrebbero un effetto sul mercato del lavoro giovanile molto più evidente di altri interventi ben più chiacchierati e poi, alla prova dei dati, dimostratisi inefficaci.



## Volete la “Buona Scuola”? Allora state ad ascoltare chi fa l’alternanza

di Giulia Alessandri

Anche se l’accessissimo dibattito sul Jobs Act e l’articolo 18 sembrerebbe averla ormai oscurata quasi del tutto, vale la pena ricordare che il 3 settembre scorso il governo Renzi, nel presentare le linee guida per la riforma della scuola, ha proposto un’ampia consultazione pubblica denominata “[La Buona Scuola](#)“. Tutti possono parteciparvi, scuole e famiglie, studenti e professori, e uno dei temi principali su cui si è aperto il confronto è senza ombra di dubbio quello dell’[alternanza tra scuola e lavoro](#), tra ore passate a studiare sui banchi e ore in azienda a “imparare facendo”. Pertanto, ci è sembrato quanto mai opportuno ascoltare la voce di chi pratica l’alternanza già tempo, peraltro in modo assai proficuo, per cercare di capire di cosa effettivamente si tratta. Così, abbiamo deciso di dirigere la nostra lente d’ingrandimento verso una realtà consolidata quale è quella della [Fondazione Scuola Cattolica di Vallecamonica](#) e del [Centro di Formazione Professionale Padre Marcolini](#), da questa gestito. Desideriamo offrire, infatti, ai nostri lettori, un interessante e duplice punto di vista: quello dei ragazzi e di chi fa formazione, per capire se le loro opinioni confluiscono in una visione unitaria del [sistema duale](#) scuola-lavoro oppure no. Per farlo, abbiamo scelto di prendere spunto dalle loro personali riflessioni, al fine di raccontarvi quanto emerso.

«**Così impariamo a lavorare**». Anzitutto, di fronte alla domanda se sia conveniente o meno scegliere l’alternanza tra scuola e lavoro come percorso formativo, gli studenti hanno risposto e rispondono con entusiasmo, descrivendo in modo chiaro quello che riconoscono essere il valore aggiunto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *Tempi*, 9 ottobre 2014.

che può derivare da un percorso di questo tipo. Dice uno studente: «Ritengo che un'esperienza presso un'azienda possa aiutarmi a conoscere il mondo del lavoro, le sue regole, i tempi e le modalità di relazione con i colleghi e i superiori». Forse, in passato, si è troppo spesso pensato il contrario, eppure questa opportunità – perché così viene percepita l'alternanza dagli studenti – di “imparare facendo”, permette di sviluppare una serie di competenze che in ogni caso vengono richieste anche dal tradizionale percorso scolastico. Ad esempio, la capacità di pianificare un nuovo lavoro e di eseguirlo correttamente, che sono comunque tra gli obiettivi che il ragazzo deve raggiungere al termine della sua formazione scolastica.

**L'Italia come la Germania?** I ragazzi intervistati che hanno sperimentato la formazione in alternanza tra scuola e lavoro, poi, hanno avuto l'occasione per farsi un'idea di come funziona davvero un'azienda, sfruttando l'opportunità di relazionarsi con un potenziale datore di lavoro. Quest'ultimo, invece, ha avuto modo di apprezzare e conoscere i ragazzi già dalle prime fasi della loro formazione, senza dover aspettare il termine del percorso di studio. Di contro, la preoccupazione principale degli studenti è quella del rientro. Rimettersi sui banchi di scuola, infatti, dopo tanti giorni trascorsi in azienda, non è mai così semplice come potrebbe sembrare.

Ciò non toglie, però, che di fronte alla prospettiva di un obbligo di alternanza tra scuola e lavoro, i giovani non si tirano indietro, anzi rispondono positivamente. Ed è proprio per questo motivo che le [200 ore da trascorrere in azienda](#), rese obbligatorie per l'ultimo triennio degli istituti tecnici, possono rappresentare un primo passo concreto verso un sistema integrato di studio e lavoro. E i progetti sperimentali, garantiti da alcuni Cfp (tra i quali c'è anche il Cfp Padre Marcolini), offrono la possibilità di lavorare in azienda durante il periodo scolastico per 800 ore suddivise in due anni. Ecco perché fare anche solo 200 ore in azienda in tre anni potrebbe essere un buon punto di partenza verso un vero e proprio modello di [apprendistato in alternanza](#) tra scuola e lavoro, come già avviene in [Germania](#).

**Innovare la didattica a scuola.** La principale obiezione a un simile modello di studio per i giovani è rappresentato il più delle volte dall'età: «L'apprendistato già a 17 anni è una scelta affrettata», si sente spesso dire. Ma cosa ne pensano i responsabili della formazione dei nostri ragazzi? L'opinione sembra essere positiva. Positivo, anzitutto, è il fatto di dare la possibilità ai giovani, che scelgono per il loro futuro un ambito lavorativo manuale, di poter fare questa esperienza, cui far confluire anche momenti di formazione teorica.

Sempre nell'elaborazione dell'idea di Buona Scuola, poi, abbiamo chiesto ai formatori stessi come intendono migliorare la didattica a la scuola e collegarla maggiormente alla formazione di nuove competenze. Basteranno i laboratori e le stampanti 3D o servirà un nuovo modo di insegnare o di trasmettere conoscenze? Chi insegna ai ragazzi risponde che gli strumenti tecnici e multimediali offrono sì enormi potenzialità; ma rischiano di rivelarsi inutili o, addirittura, controproducenti, se non sono accompagnati da una formazione adeguata degli insegnanti a una didattica veramente innovativa, nella forma e nei contenuti.

Rispetto alle ipotesi contenute sempre nella Buona Scuola di costituire le cosiddette "imprese didattiche" e la commercializzazione di prodotti e servizi, abbiamo chiesto agli istituti se queste possono essere delle buona idea per stimolare i giovani nel diventare imprenditori? Oppure se, diversamente, la realtà scolastica è troppo "fuori dal mondo" per poter fare impresa? Gli intervistati hanno risposto che, proprio perché fino ad oggi si è sempre imputato alla scuola di essere una realtà lontana dal mondo del lavoro, questa potrebbe essere una strada estremamente utile per colmare questa distanza.

**Un ponte verso il primo impiego.** Anche gli Its, quale canale di formazione terziaria non universitaria, vengono percepiti dai formatori come un valido strumento per sviluppare elevate competenze tecniche e tecnologiche, soprattutto per quei ragazzi che non possono accedere all'Università in quanto non hanno conseguito un diploma di maturità; in questo modo si formano tecnici specializzati che hanno l'opportunità di essere competitivi e creativi in settori economici strategici, sull'onda di Germania e Svizzera. Nelle linee guida della Buona Scuola si dà alle imprese la co-responsabilità nella progettazione di percorsi didattici ad hoc, più collegati con il mondo del lavoro. Rispetto a ciò, si pensa ancora che si tratti di una "interferenza" nel mondo scolastico oppure i tempi sono cambiati e anche l'impresa può aspirare a godere di una sua dignità formativa? L'intervistato ha risposto che l'impresa ha il dovere, se vuole creare dei futuri dipendenti *ad hoc* per la propria azienda, di collaborare sistematicamente con la scuola e realizzare insieme percorsi didattici personalizzati per ogni allievo.

È questo, dunque, il quadro altamente positivo e propositivo di come viene percepito, da studenti e formatori, lo strumento duale dell'alternanza scuola-lavoro, che è innovativo per alcuni Istituti, ma già assimilato da altri; anche se tutti dimostrano la loro pressoché totale disponibilità a mettersi in gioco con nuove forme di istruzione (e di apprendimento) che si adattino alle esigenze del mercato economico e sociale.

## **Alternanza tra scuola e lavoro già in atto, ma ancora non si fa sistema**

di Simone Caroli

Quanto distano le isole Aland dalla Sicilia? Moltissimo. Non tanto perché una è la più grande del Mediterraneo mentre l'altro è un arcipelago finlandese, ma più che altro perché Aland gode del tasso di occupazione più alto d'Europa. **La Sicilia, invece, soffre una situazione di difficoltà occupazionale allarmante.**

Il mercato del lavoro nel Vecchio Continente che arranca fuori dalla crisi è questo: un manto di leopardo di oasi felici e deserti dei Tartari. Lo dice l'Eurostat, nel *Regional Yearbook 2014*, un compendio di statistiche sulle 272 regioni del Vecchio Continente.

Tanti paragrafi del report suonano come un disco già sentito, soprattutto alle voci Grecia e Spagna, ma non mancano le sorprese. Per quanto riguarda il tasso di occupazione, per esempio, le capitali dell'ex Cecoslovacchia sono tra le prime della classe (entrambe sopra il 75%), mentre la Turchia registra un'incidenza di disoccupazione di lunga durata tanto bassa da far invidia persino ad Austria e Danimarca. Quest'ultima patria della flexicurity. Ma prima di scrivere che in Turchia si esce dalla disoccupazione più facilmente che in Danimarca, è bene dare uno sguardo alla carta geografica.

Un dato su tutti: **non c'è indice negativo che non interessi almeno una regione del Sud Italia**, soprattutto ai due estremi anagrafici. **Tasso di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36](#), e in *Liberio*, 17 ottobre 2014, con il titolo *La lezione della Germania. Il riscatto sarà nel lavoro manuale*.

**occupazione degli ultra cinquantenni?** L'arcipelago finlandese domina dal suo 76,4%, staccando di almeno 40 punti il nostro Meridione. I senior non ringiovaniscono di certo ed il loro mantenimento grava tutto sui giovani. Parlando di questi, è sbagliato pensare che l'aumento della disoccupazione senile vada a loro vantaggio: solitamente il posto perso da un over 55 è un posto di lavoro distrutto. Ne sanno qualcosa i circa 6 milioni di europei sotto i 24 anni in cerca di un impiego. Questi, se sono tedeschi, inglesi o scandinavi, ma (novità) anche romeni, cechi o lituani, hanno poco di cui preoccuparsi: nei loro Paesi, molte regioni sono riuscite a contrastare con successo la disoccupazione giovanile. Altrove, la popolazione tra i 15 ed i 24 anni ha preferito non entrare nel mercato del lavoro e proseguire gli studi. Potrebbe essere una buona notizia, se non fosse **preoccupante il tasso di abbandono scolastico** che, mediamente, si assesta attorno al 12%, con punte che svettano al 20, 25 e persino 27% **tra gli studenti maschi di Italia, Spagna e Portogallo**. Le studentesse concludono più felicemente i propri studi, ma fanno più fatica a trovare lavoro.

Tra il 2011 ed il 2012, quattordici regioni europee hanno aumentato il proprio tasso di disoccupazione giovanile di più di 5 punti percentuali: 10 sono greche, 3 spagnole. L'ultima è la Calabria. Parlare di talenti sprecati, mai espressi ed abbandonati è più che corretto. **Nonostante tutto le imprese continuano a lamentare la persistenza di posti vacanti**. L'Italia ha due possibilità: aspettare che la soluzione scenda dall'alto sotto forma di Garanzia Giovani o nuovi finanziamenti a pioggia, oppure impegnarsi seriamente in politiche attive del lavoro mirate ed efficaci.

A ben vedere **basterebbe insistere su una robusta formazione** di reinserimento per i lavoratori più anziani con competenze obsolete e di avvicinamento al lavoro per i giovani, per sottrarli al rischio di perdersi nel buco nero che inghiotte chi lascia la scuola prima del tempo. Tra questi ragazzi, disaffezionati all'istruzione sui banchi, potrebbero esserci il nuovo Stradivari, il nuovo Enzo Ferrari o il nuovo Donatello, illustri italiani che si sono formati in piedi, sul posto di lavoro.

Alcune sperimentazioni di alternanza tra scuola e lavoro sono già in atto, ma ancora non si fa sistema: **permane il pregiudizio sulla valenza formativa del lavoro**, del fare e dello sperimentare armonicamente all'interno del percorso di studio, **la convinzione che si impari una volta per tutte per poi trovare il «lavoro della vita»** e lasciarlo solo con la pensione. **In Europa tutto questo è**

**superato:** è così in Germania, in Austria, ma anche a Bolzano. Posti che, dall'Italia, distano molto meno delle isole Aland.

## Armonia e formazione per l'economia della conoscenza

di Simone Caroli

**Campagne mediatiche per promuovere la formazione professionale.** Finanziamento ai centri di formazione basato sulle performance. Armonizzazione dei curricula scolastici alle esigenze dell'impresa. Ripensamento degli avanzamenti di carriera degli insegnanti. È la buona scuola del governo Renzi? No, sono le misure del governo malese per raggiungere gli obiettivi di crescita previsti per il 2020.

**Il tema della formazione è più globalizzato di quanto si pensi.** L'Asian Development Bank (ADB), in una serie di incontri di fine 2013 – dai quali è stato elaborato il paper [\*“Sustainable Vocational Training toward Industrial Upgrading and Economic Transformation”\*](#) – ha tracciato le linee guida che, insieme al governo cinese, intende seguire per accompagnare finanziariamente il continente asiatico nella **grande trasformazione** che sta interessando l'economia mondiale. Il tema centrale degli incontri è stata la formazione tecnico-professionale, carburante di arricchimento di competenze, necessarie per dominare, e non subire, il cambiamento.

Anche a Pechino, infatti, gli studenti fanno fatica a trovare una corrispondenza tra gli studi e il mondo del lavoro. **Anche là i genitori preferiscono vedere i figli all'università**, piuttosto che in percorsi di formazione professionale. Ed anche in Cina il problema della mancanza di comunicazione tra scuola e impresa si fa sentire: «due mondi paralleli – scrive l'ADB – che parlano lingue diverse, anzi, **non si parlano affatto**».

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37\*](#), e in *Nòva*, 21 ottobre 2014.

Ma se i problemi e, come vedremo, le soluzioni sono in qualche modo analoghi, la scala dimensionale è profondamente diversa. **Ogni anno circa 8 milioni di persone migrano dalla campagna alla città**, senza alcuna formazione, provenienti dalle zone dove hanno costruito, quasi dal giorno alla notte, impianti industriali per produrre beni di lusso tecnologico su scala globale. In parallelo, il PCC, Partito Comunista Cinese, ha deciso di riconvertire l'economia da un modello basato sull'esportazione, [ormai difficilmente sostenibile](#), ad uno improntato alla **fornitura di servizi ad elevato valore aggiunto**, all'energia sostenibile e alle nuove competenze. In tutto questo, **la formazione professionale non può che giocare un ruolo di primo piano**. Come?...

[Continua a leggere l'articolo su \*Nòva\*](#)



# Il contributo delle Università alla grande trasformazione del lavoro

di Emanuele Dagnino

**Quali benefici economici derivano dalla presenza di un'università nella nostra città?** Se la risposta che diamo a questa domanda è un maggior giro d'affari per affitti, ristorazione e consumi in generale, stiamo commettendo l'errore di sottovalutare la grande trasformazione in atto del lavoro che richiede nuove progettualità e l'approvvigionamento di competenze professionali in continua evoluzione. Le università sono al centro di questa trasformazione se non in Italia almeno nei Paesi che hanno accolto la sfida del cambiamento e che, grazie a uno stretto raccordo tra ricerca e impresa, segnano robusti tassi di crescita, produttività e sviluppo.

Di tutto questo parla il Report [\*Univercities: the knowledge to power UK metros\*](#), frutto della ricerca svolta dalla City Growth Commission che **conferma il ruolo centrale dell'università nell'ecosistema dell'innovazione.**

**“L'innovazione è un elemento chiave di lungo termine di competitività e produttività”: le università producono, promuovono e diffondono nuove conoscenze e nuove applicazioni.**

Lo studio ha come finalità quella di proporre delle *best practices* che consentano di massimizzare le ricadute positive sul territorio della presenza delle istituzioni universitarie.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38\*](#), e in *Nòva*, 27 ottobre 2014.

La ricerca è svolta con riferimento alla situazione del Regno Unito, ma le molteplici suggestioni che offre si dimostrano di grande attualità anche nel contesto italiano...

[Continua a leggere l'articolo su \*Nòva\*](#)

12.

**LAVORO 2.0**

**E COMMUNICATION TECHNOLOGY**



## Il social recruiting tra privacy e dati sensibili

di Andrea Cefis e Carlotta Piovesan

### La ricerca dei talenti nell'era del web2.0: il social recruiting tra luci ed ombre

**Come ci insegna il best seller americano *The Medici Effects* (*The Medici Effect: Breakthrough Insights at the Intersection of Ideas, Concepts, and Cultures* di Johansson), per creare quelle comunità collaborative di lavoro che saranno – per molti – il motore delle imprese del futuro, è necessario favorire l'incontro di professionalità diametralmente opposte tra loro nonostante possano sembrare, ad un primo sguardo, addirittura incompatibili. Dove trovare quindi queste figure tanto dissimili da essere compatibili?**

**Le inserzioni sul giornale appartengono al passato: nell'era del 2.0 l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro avviene sul web** soprattutto sui social media, dove per le imprese è possibile analizzare un bacino potenzialmente illimitato di talenti in un tempo molto ristretto. Come si evince dal report [Social recruiting survey 2013](#), realizzato da Jobvite (su una popolazione di 1600 intervistati appartenenti a 50 diversi settori), la ricerca del personale per mezzo delle nuove tecnologie porta notevoli vantaggi non solo a chi è in cerca di una nuova occupazione, ma anche a coloro che stanno cercando le “nuove leve”. Proprio a questi ultimi, il web 2.0 permette di analizzare e confrontare un grande numero di persone in un tempo assai ristretto, ma soprattutto di trovare le competenze di livello elevato che stanno cercando (si veda il [Report Deloitte 2013](#)).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1](#), *ADAPTability*3, e in *Le Aziende InVisibili*, 27 dicembre 2013.

## J SOCIAL RECRUITING'S IMPACT J

Social recruiting has enhanced the way companies find and vet candidates.

Percentage of Improvement in:



**I migliori talenti hanno ormai scoperto che il modo più efficace per farsi conoscere e per mostrare la propria immagine, le proprie capacità e competenze sono i social media**, i quali diventano, per le aziende, una sorta di piazze da cui scegliere i profili più rispondenti a quelli cercati.

Chi meglio di una persona con un buon coinvolgimento online, con una buona capacità di confronto intelligente sui social ed in grado di proporre ai contatti, ai follower o agli amici i propri contenuti creativi può risultare appetibile ad una azienda basata sull'intelligenza collaborativa per la quale, così come per il web, valori come **partecipazione, comunicazione e condivisione** sono le fondamentali?

**I vantaggi del social recruiting sembrano dunque inesauribili: maggiore interattività, maggiore comunicatività, maggiore trasparenza.**

Detto ciò, è però anche vero che il social recruiting nasconde un suo "lato oscuro". Difatti, se è vero che i social network garantiscono un ampissimo bacino di informazioni sui candidati, in passato inimmaginabili, è anche vero che datori e selezionatori non sanno sempre porre un limite al desiderio di scoprire informazioni e dettagli sui candidati. E purtroppo, talvolta, superano i confini delineati sia dal buon senso che dalla privacy.

Caso ormai famoso è quello del giovane statistico di New York City, Justin Bassett: durante un colloquio di lavoro il selezionatore gli chiese le credenziali di accesso al profilo Facebook in modo da avere una visione a "360 gradi" del candidato. Bassett non esitò a ritirare la propria candidatura per la posizione.

Questo è solo uno dei tanti episodi raccontati su forum o articoli di giornali da candidati che hanno sostenuto recentemente colloqui di lavoro, e che hanno

vissuto spiacevoli ed imbarazzanti situazioni, analoghe a quella sopra descritta.

Consapevoli delle violazioni in termini di privacy che molte aziende stavano perpetuando già da tempo ai danni dei propri utenti, il colosso dei social network ha fatto dunque sentire la propria voce nel marzo del 2012: attraverso la pubblicazione di una nota, ad opera del suo Chief Privacy Officer Erin Egan, tale pratica veniva condannata, nonché considerata come una seria violazione della Carta dei Diritti e delle Responsabilità di Facebook.

Per sottolineare la gravità di questo tipo di comportamenti messi in atto dalle aziende, è intervenuto anche il Dipartimento di Giustizia Americano, il quale ha dichiarato che entrare nella pagina social di un dipendente è considerato a tutti gli effetti un **crimine federale**, in quanto vengono ad essere violati i termini di servizio dei social network. Tuttavia, lo stesso Dipartimento ha affermato in seguito che questo tipo di violazioni non possono essere perseguite per legge. Difatti, sebbene richiedere le credenziali di accesso ad un social network violi apertamente i termini di servizio, questi termini non hanno un reale peso legale. Gli esperti dunque concordano sul fatto che la situazione in materia sia attualmente ancora piuttosto nebulosa.

### **La situazione negli USA**

**A seguito dei numerosi casi di invasione della privacy da parte di datori e selezionatori che stavano cominciando a rappresentare la quotidianità per lavoratori e candidati, alcuni Stati hanno deciso di promuovere normative ad hoc per arginare il crescente fenomeno.**

Il Maryland e l'Illinois sono stati i primi pionieri ad approvare normative che vietassero ai datori di lavoro o ai selezionatori di richiedere a lavoratori e candidati username, password o qualsiasi altra informazione per accedere ai loro profili personali sui social network.

In breve tempo, anche altri stati hanno seguito tale esempio, volendo garantire ai propri cittadini il rispetto di determinati vincoli di privacy. Ad oggi sono 36 gli stati americani che hanno emanato, o hanno in corso di approvazione, normative sul tema del divieto per i datori di lavoro di richiedere i dati personali di accesso ai profili social di dipendenti e candidati.

Come è però tuttavia noto, gli Stati Uniti sono talvolta terra di grandi contraddizioni: difatti alcuni stati, benché prevedano leggi a tutela della privacy del lavoratore, hanno deciso, nel contempo, di approvare normative che garantiscono delle tutele anche ai datori di lavoro. È il caso ad esempio

degli stati di **Washington** e della **California** (lo stato di Washington ha approvato nel maggio 2013 la legge che vieta ai datori di chiedere a dipendenti e candidati username e password per accedere ai loro profili social (S.B. 5211). Nello stato della California invece è in corso di approvazione al Senato), i quali prevedono che, qualora il datore sospetti che un dipendente, e perfino un candidato, stia svolgendo **attività illegali**, come ad esempio la diffusione di informazioni aziendali riservate attraverso i social network, possa svolgere indagini per fugare i propri sospetti. Tra le possibilità che sono date al datore per indagare, vi è anche quella di obbligare il dipendente, o candidato, a **fornire le proprie credenziali di accesso ai profili social**. Sebbene possa essere concesso al dipendente di essere presente mentre il suo profilo social viene scandagliato alla ricerca di attività illecite, garantendo dunque una parvenza di rispetto per la privacy, questo tipo di leggi sembra andare in controsenso rispetto alla tendenza di tutela dei dati personali che molti stati americani stanno perseguendo.

Ovviamente gli stati di Washington e della California non sono gli unici a vivere questo tipo di contraddizioni al loro interno, e altri stati si trovano al momento in difficoltà nel tentativo di cercare una sintesi tra i due orientamenti.

### **Il caso italiano**

**Se dunque pare che negli Stati Uniti datori e selezionatori abbiano limiti talvolta molto labili nella ricerca di informazioni su un candidato o un dipendente tramite i social network, la situazione italiana si connota in tutt'altro senso.**

Difatti, benché la nascita dei social media risalga a soli pochi anni or sono, la normativa italiana che vieta ai datori di lavoro di effettuare qualsiasi indagine sulle opinioni circa un lavoratore risale al 1970 con la l. 300.

L'art. 8 dello Statuto dei lavoratori, nella sua straordinaria contemporaneità anche oggi, pone infatti un limite molto preciso rispetto ai casi che si verificano negli Stati Uniti: il datore o il selezionatore non possono carpire, né in maniera diretta né indiretta, informazioni su un lavoratore che non siano attinenti la sua sfera professionale.

Essendo dunque la maggior parte delle informazioni presenti sui social network attinenti la sfera personale di un lavoratore, ne consegue automaticamente che qualsiasi tentativo di intrusione all'interno di un profilo social di un dipendente o candidato sarebbe perseguibile per legge.



Se tuttavia le argomentazioni portate dall'art. 8 della l. n. 300/1970 non fossero sufficienti alla maggior parte di datori e selezionatori, a tutelare la riservatezza dei lavoratori vi è anche il Codice della Privacy che, operando una meticolosa distinzione tra dati generici e sensibili, pone limiti molto severi e restrittivi al loro trattamento.

Considerando che molte delle informazioni che si possono ritrovare nella maggior parte dei profili social possano essere annoverate tra i dati sensibili, pare che per i datori italiani non vi siano al momento grossi appigli legali.

Tuttavia, un'importante considerazione deve essere richiamata all'attenzione dei candidati: nonostante i divieti di legge, la ricerca Adecco [\*Il lavoro ai tempi del #socialrecruiting e della #digitalreputation\*](#) mostra come **il 5% dei selezionatori italiani** abbia dichiarato di aver chiesto ai candidati in sede di colloquio di accedere alle loro pagine Facebook. Un divario dunque tra ciò che la normativa delinea e la realtà quotidiana dei colloqui di lavoro, che sembra mostrare come tale fenomeno non sia esclusiva prerogativa degli Stati Uniti, benché l'Italia avrebbe dovuto fare proprio tale concetto fin dagli anni Settanta.

In conclusione, è al momento evidente l'assenza di una normativa organica che permetta di conciliare le necessità delle imprese e il diritto alla riservatezza dei candidati e dei lavoratori.

È sbagliato infatti concentrarsi solo ed esclusivamente sul mero concetto di utilità a discapito della tutela. In questo senso una soluzione non può che essere un quadro regolatore più attuale che disciplini in modo chiaro e preciso diritti e doveri di entrambe le parti senza per questo limitare eccessivamente i vantaggi reciproci.

## Le “tre” trasformazioni del luogo di lavoro

di Francesca Sperotti

L’innovazione tecnologica e la comparsa dei nuovi mezzi di comunicazione hanno gradualmente eliminato ogni tipo di barriera spazio-temporale che per decenni ha caratterizzato il mondo del lavoro. Lo conferma una recente [ricerca Cisco](#) sulla trasformazione che i luoghi di lavoro che stima in un valore aggiunto di 4,5 miliardi di dollari l’impatto delle tecnologie nei processi non solo produttivi, ma anche negoziali, decisionali e relazionali di tipo lavorativo.

### Da luogo fisso a luogo mobile

Se il telelavoro, alla fine degli anni Novanta, ha rappresentato una prima rivoluzione nel modo di lavorare, oggi ci stiamo avvicinando verso una nuova frontiera, quella dell’*ubiquitous work* – ossia del lavoro che può essere svolto **in qualsiasi luogo e orario**. Non si tratta più di lavorare, totalmente o parzialmente, da casa o da un altro ufficio in remoto, ma riguarda la possibilità di **poter scegliere il luogo e il tempo di lavoro** grazie all’alto grado di mobilità e connessione degli ultimi dispositivi high-tech. Si può lavorare da casa o in ufficio, o in luoghi terzi, che possono essere quelli messi a disposizione dall’azienda – i cosiddetti “*in between spaces*” dotati di scrivanie, connessioni internet, telefoni, fax e stampanti – o quelli liberamente scelti dai lavoratori (come le biblioteche, caffetterie, parchi ecc.). Questa facoltà di scelta avrebbe il vantaggio di dare ai datori di lavoro una maggiore flessibilità nella pianificazione delle attività lavorative, e ai lavoratori di modellare i propri tempi e luoghi di lavoro sulla base dei propri stili e necessità di vita. In

---

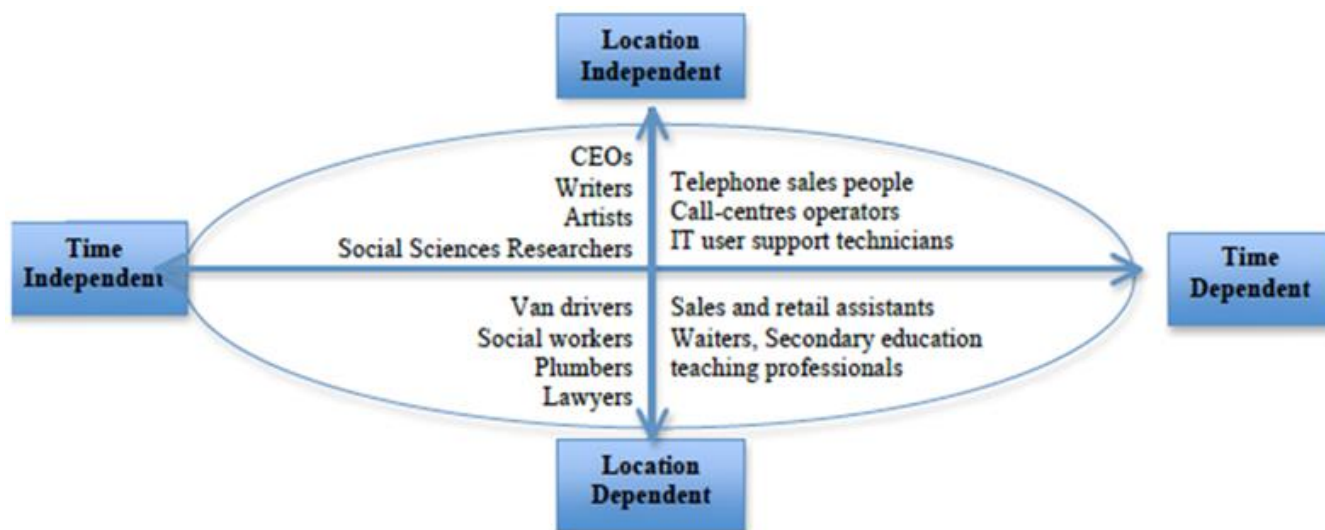
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#), *ADAPTability*/4, e in *Le Aziende InVisibili*, 8 gennaio 2014.

linea generale, vi sarebbe un uso più efficiente e flessibile della forza lavoro, una riduzione nei consumi di energia e dei costi di affitto degli uffici, e un incremento nella produttività.

Comunemente si ritiene che questa maggiore discrezionalità sia una prerogativa di una porzione ridotta di lavoratori, ossia di coloro che sono impiegati in certi settori (come quelli dell'intermediazione immobiliare e finanziaria) o in specifiche funzioni (ad esempio amministrazione, comunicazione, finanza, relazioni esterne etc.). Invece, un [rapporto inglese](#) dimostra come questo gruppo potrebbe allargarsi se si considerano tutti quei lavoratori che dispongono di un certo grado di indipendenza dal tempo e dal luogo di lavoro che può essere di fatto ulteriormente rafforzato dai nuovi mezzi high-tech mobili. Ai “*time-lords*”, cioè coloro che già dispongono di una maggiore libertà di scelta del luogo e del tempo di lavoro, come gli amministratori delegati, artisti, ricercatori nelle scienze sociali (quadrante in alto a sinistra nella Figura 1), si aggiungerebbero i “*remote controllers*”, ad esempio gli operatori dei call-centers e alcuni operatori ICT che sono indipendenti dal luogo di lavoro (quadrante in alto a destra) e, infine, i “*time-stretchers*” che invece sono indipendenti dal tempo, come nel caso degli operatori sociali (quadrante in basso a sinistra).

Una porzione sempre maggiore di lavoratori potrebbe dunque essere coinvolta dall'alto grado di mobilità, connessione e flessibilità proprio delle nuove tecnologie.

Figura 1 – Dipendenza da spazio e tempo



Tuttavia, questo nuovo trend non è spinto solo dagli strumenti tecnologici o dal grado di dipendenza da luogo e tempo dell'attività lavorativa, ma è favorito dalla stessa richiesta espressa dalle future generazioni di lavoratori: oggi, quasi due studenti su tre prossimi ad entrare nel mercato del lavoro si aspettano di essere in grado di accedere alla propria rete aziendale utilizzando il proprio computer di casa, e circa la metà di essi si aspettano di fare lo stesso con i loro dispositivi mobili personali (Cisco, 2011). In altri termini, se viene garantita la possibilità di connettersi, ciascun luogo può diventare potenzialmente un posto di lavoro per una crescente porzione di attività lavorative.

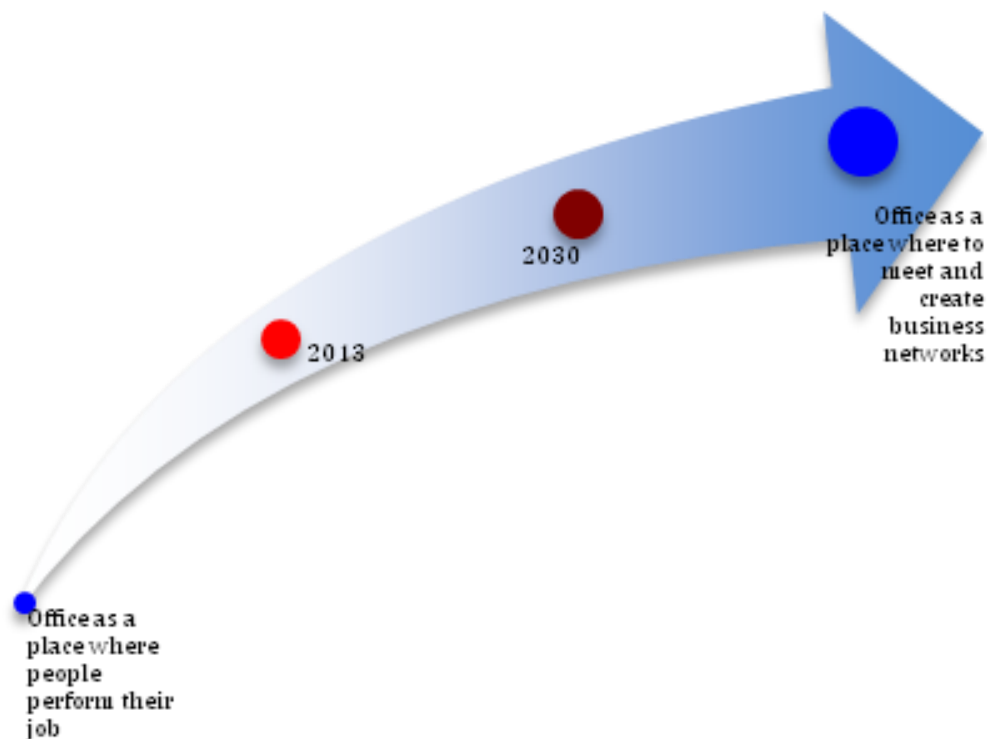
### Da luogo di lavoro a luogo di incontro

Questo nuovo *anytime-anywhere work* supera dunque quei limiti spaziali del tradizionale "luogo di lavoro" rendendo più arcaica l'idea di "andare al lavoro" sostituendola con la pratica sempre più diffusa di "connettersi al lavoro" (Morgan). Tuttavia, il passaggio all'*ubiquitous work* non implica la scomparsa dello spazio fisico dell'ufficio ma piuttosto il fatto che non esisterà più nella sua forma convenzionalmente intesa e cioè quella del luogo in cui i lavoratori si recano quotidianamente per svolgere la propria attività lavorativa.

Dal momento che i computer portatili e i dispositivi tecnologici personali, abbinati al Web 2.0, sono già in grado di essere il vero e proprio ufficio, nel futuro, il **posto di lavoro non sarà più il luogo in cui lavorare ma quello in cui incontrare, da un lato, colleghi e superiori, e dall'altro, soci e clienti**. Si tratta di un fenomeno già visibile in alcune aziende che hanno abolito le pareti dei singoli uffici e creato ampi *open spaces* e sale riunioni. I dipendenti di Microsoft nei Paesi Bassi, per esempio, non hanno nessun ufficio dedicato: trovano l'area di lavoro ideale in base a ciò cui stanno lavorando. Un'idea applicata anche nella sede di Milano di Cisco System Italia, dove il numero di postazioni disponibili è un terzo rispetto al numero dei dipendenti totali (si legga [Salta, 2012](#)). Un altro esempio è dato da Unilever che, nell'ambito del suo programma di "lavoro agile" lanciato alla fine del 2009, sta riducendo gli spazi dei propri uffici con l'obiettivo di avere il 30% dei ruoli "senza luogo" entro il 2015 ([Maitland e Thomson, 2011](#)).

**Gli uffici diminuiscono e gli spazi vengono convertiti in luoghi di incontro:** questa è la filosofia alla base del futuro modo di lavorare e collaborare con colleghi, superiori, soci e clienti. Di conseguenza, lo spazio interno di un'azienda si trasforma: non solo vengono abbattuti i muri in favore di spazi aperti, ma **viene anche cambiato l'arredamento in modo da rendere lo spazio più "cool" per agevolare gli incontri e favorire la creatività e l'innovazione**. L'ambiente di lavoro degli [uffici di Google](#) è, in tal senso, quello più conosciuto: le immagini delle sue postazioni in barche a remi, alveari, o sdraio colorate e quelle di ampi spazi di relax hanno fatto il giro del mondo. Colori vivaci, luci, spazi ariosi sono pensati per rendere il lavoro più confortevole e collaborativo. Molte altre aziende stanno intraprendendo questo trend che, come emerso da uno studio di dati (un gruppo di esperti in materia è stato coinvolto in un'indagine applicando il metodo Delphi che si propone di indagare lo scenario futuro del mondo del lavoro.), sarà predominante nel futuro (figura 2). **Il luogo di lavoro diventa dunque un "hub" al centro di fitta rete di relazioni** strette con un'ampia e variegata gamma di soggetti interni ed esterni (produttori, fornitori, clienti, soci e anche concorrenti) tutti egualmente importanti per rimanere competitivi nel futuro mercato.

Figura 2 – L'ufficio come luogo di incontro



### Da luogo di conflitto a luogo di collaborazione

La collaborazione online (si pensi appunto alle connessioni video, interazioni wiki, alle piattaforme di cooperazione, intranet, ecc.), ha in parte sostituito l'interazione quotidiana *face-to-face*, creando una nuova forma di comunicazione, l'**interazione virtuale**, che ha dimostrato di avere diversi aspetti positivi. Tra questi gli studi citano: la possibilità di portare nello stesso "luogo" voci provenienti da diversi *background*, funzioni, e mansioni con il valore aggiunto di integrare competenze diverse per uno scopo comune; sostituire le strutture gerarchiche con interazioni di tipo "orizzontale"; tempi decisionali più veloci; maggiore capacità di adattamento alle esigenze del presente e una migliore capacità di reazione ai cambiamenti; una comunicazione più condivisa che arricchisce il singolo e il gruppo (per un approfondimento si legga [Minghetti](#)).

In poche parole emerge **una comunicazione più fluida che cambia**, tra le altre cose, **i tradizionali rapporti tra: datore, lavoratore e sindacato**. Infatti, in virtù della più accentuata interazione virtuale, la relazione datore di lavoro-lavoratore perde il suo connotato gerarchico e individuale. **Dipendenti e dirigenti sono “più vicini” nello spazio virtuale**, dove il rapporto non è più “a due” ma di “comunità”, **aperto e orizzontale**, in cui l’“anzianità” e la “qualifica” giocano un ruolo secondario.

Grazie agli strumenti di cooperazione on-line, ogni dipendente dispone di una maggiore possibilità di esprimere la propria opinione, partecipare al processo decisionale e agli obiettivi aziendali. Il potere decisionale, tradizionalmente nelle mani del comitato esecutivo, viene gradualmente decentrato: **i lavoratori sono sempre più “co-produttori” anziché semplici “esecutori”**.

Se da un lato questa vicinanza rafforza il senso di appartenenza all’azienda e alla cultura aziendale, dall’altro, **indebolisce il ruolo di intermediazione che fino ad oggi ha svolto il sindacato** di fronte al tradizionale conflitto imprenditore-lavoratore: se virtualmente le due parti collaborano, i toni conflittuali diminuiscono e con essi la ragione di esistenza dei sindacati. Questi ultimi devono dunque ripensare al proprio ruolo e alla loro dimensione collettiva partendo dalla constatazione che l’uso delle nuove tecnologie sul posto di lavoro ha creato molteplici reti che, oltre ad esprimere una vasta gamma di interessi, trascendono i confini aziendali.

Le reti e le nuove tecnologie delle comunicazioni sono uno dei molteplici fattori di cambiamento del futuro del lavoro ma, più di altri, stanno creando un **nuovo luogo di lavoro che diventa uno spazio comune**, fisico e virtuale, **del sapere, confronto e collaborazione**. Riconoscere tale tendenza in atto è necessario per prepararsi al futuro del lavoro che, per certi aspetti, è già radicato nel presente.

# L'evoluzione concettuale del termine “adaptability”

di Pietro Manzella e Martina Ori

**Ormai da oltre un decennio il termine adattabilità viene utilizzato correntemente per indicare i cambiamenti del mondo del lavoro, talvolta in maniera vaga alludendo a un insieme di caratteristiche non meglio identificate.** Il concetto tuttavia non è un’etichetta o un termine vuoto da riempire di volta in volta in base alle esigenze, sebbene il suo significato abbia subito nel corso degli anni un’evoluzione semantica sostanziale, passando da termine utilizzato in seno alle istituzioni europee per definire uno specifico concetto a livello di policy, a espressione di una nuova visione del lavoro.

**Il concetto è entrato a pieno titolo nel dibattito europeo sui temi del lavoro con la Strategia europea per l’Occupazione.** Le linee guida del 1997 dell’Unione europea ruotano attorno a 4 pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. L’adattabilità riguarda l’organizzazione del lavoro, i contratti, i sistemi regolatori e la formazione. L’obiettivo che accompagna il concetto di adattabilità è quello di trovare un equilibrio tra la necessità di flessibilità per le imprese e le esigenze di sicurezza e occupabilità dei lavoratori.

**Qualche anno più tardi, nel 2003, la Commissione europea pubblica il report *Employment in Europe* in cui riconosce che il concetto di *adaptability* non è di facile definizione,** almeno in ambito lavoristico in quanto “*Adaptability is a wide concept encompassing both real wages*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6](#), *ADAPTability/6*, e in *Le Aziende InVisibili*, 5 febbraio 2014.



*flexibility and flexible contractual arrangements as well as investment in knowledge and measures improving quality in work*". Quale concetto "ampio", la nozione di *adaptability* include quindi non solo il significato di flessibilità in termini di retribuzione e rapporti di lavoro, ma anche la possibilità di investire nelle conoscenze e nella formazione dei lavoratori, nonché iniziative volte a migliorare la qualità del lavoro.

**Ancora, nel corso del summit del G20 avuto luogo a Toronto nel 2010, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha presentato il report *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, in cui è ricorrente il concetto di *adaptability* quale sinonimo di mobilità della forza lavoro. Per l'OIL, la disponibilità a muoversi e a confrontarsi con nuovi mondi e nuove sfide diventa una delle leve per favorire la ripresa e combattere la recessione.**

**Rimanendo in Italia, è soprattutto il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia del 2001*, redatto tra gli altri da Marco Biagi, che riprende il concetto di adattabilità quale strumento per la modernizzazione funzionale e la riorganizzazione dei rapporti di lavoro. La nozione di adattabilità diviene sinonimo di flessibilità e formazione; prendendo spunto dall'Agenda di Politica Sociale, i cui punti salienti sono stati concordati al Consiglio Europeo di Nizza, sono le parti sociali a dover farsi carico di implementare iniziative intese ad adattare la regolazione dei rapporti e del mercato del lavoro al fine di creare un opportuno equilibrio tra flessibilità e sicurezza, con particolare riferimento alle nuove forme di occupazione.**

**Non è un caso che proprio Marco Biagi, sulla base della sua idea modernizzatrice, abbia scelto proprio la parola ADAPT per denominare [l'Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali](#) da egli stesso fondata nel 2000, per indicare la sua idea di evoluzione del quadro giuridico del lavoro e delle relazioni industriali.**

Nell'era della globalizzazione, il termine, che etimologicamente è una sintesi funzionale della locuzione "capacità di adattamento" in diverse lingue europee (si pensi all'italiano *adatt-abilità*, all'inglese *adapt-ability*, al francese *adapt-abilité*, allo spagnolo *adapt-abilidad*, ma anche al tedesco *Anpassungsfähigkeit*) ha assunto sfumature di significato differenti e nuove connotazioni.

**Barack Obama nel 2012 nel suo discorso su “*Insourcing American Jobs*”** **impiega il termine *adaptable***, riassumendone il significato e il paradigma concettuale che esso trasmette e ponendolo in relazione a termini a esso correlati che ne spiegano il significato: “il mercato globale sta diventando sempre più innovativo, più creativo, più trasparente, più veloce e più adattabile – questo è ciò che siamo. È la nostra forza. E dobbiamo trarne vantaggio.” In una sola frase, Barack Obama riprende la definizione scientifica del concetto analizzata in una ricerca pubblicata dall’*American Psychology Association*. Il termine adattabilità indica un insieme complesso, articolato e difficile da costruire di qualità necessarie per i lavoratori, i leader, le imprese di tutto il mondo nell’attuale mercato del lavoro.

**Adattabilità significa** – nella tassonomia di riferimento di Pulakos, Arad, Donovan, e Plamondon, gli studiosi che hanno analizzato il concetto in relazione ai contesti lavorativi e la cui ricerca è stata pubblicata dall’*American Psychology Association* – **saper gestire emergenze**, crisi e stress, saper prendere rapidamente decisioni, avere un approccio creativo nella risoluzione dei problemi, essere produttivi in situazioni inaspettate. E ancora: apprendere e sapersi servire in maniera proattiva delle nuove tecnologie, dei nuovi compiti e procedure. Significa dimostrare sensibilità nei rapporti interpersonali e interculturali e sapersi adattare anche nella fisicità ai diversi contesti lavorativi. Questo vale tanto per i lavoratori quanto per i datori e gli imprenditori che devono sapersi adattare ai cambiamenti del mondo del lavoro. Il caso Electrolux insegna: nel mondo globale sopravvive infatti solo chi si adatta. Il che non significa ridurre le tutele, ma ripensare le tutele esistenti in chiave moderna e con apertura al cambiamento.

**In questa accezione, il termine *adaptability* si evolve costantemente andando a costituire la base concettuale per altri termini oggi utilizzati per parlare dei cambiamenti del mondo del lavoro, si pensi alle nozioni di [smart working](#) e “[lavoro agile](#)” recentemente entrate nell’uso comune nel nostro Paese.** Proprio la volontà di approfondire le dinamiche evolutive del mercato del lavoro rappresenta lo spunto per la collaborazione tra ADAPT e Marco Minghetti, concretizzata nella rubrica [ADAPTability – Lavoratori invisibili di un mercato del lavoro che cambia](#), nel suo blog [Le Aziende InVisibili](#).

Il concetto di *adaptability*, come è proprio del linguaggio, si è evoluto nel tempo, ampliandosi, assumendo nuove connotazioni e nuovi significati. E, com'è proprio del linguaggio, adattandosi costantemente alla nuova realtà del lavoro ha contribuito a darvi forma.

## Lavoro agile: alcuni ostacoli da superare

di Francesca Sperotti

È ormai opinione diffusa che il **lavoro agile**, il lavoro che non richiede una postazione fissa in un ufficio grazie all'uso diffuso delle più moderne tecnologie mobili, sia in grado di generare dei **vantaggi** a favore di **aziende, lavoratori e città**. Le prime sarebbero in grado non solo di migliorare la propria immagine e rafforzare il fattore di engagement e inclusione del proprio personale, ma anche di disporre di un vantaggio economico derivante da una diminuzione dei costi di gestione, locazione e consumo energetico. Per i lavoratori, invece, vi sarebbe una maggiore libertà di scegliere “come, dove e quando” lavorare che, a sua volta, favorirebbe una migliore conciliazione vita-lavoro e un risparmio del tempo normalmente impiegato per raggiungere l'ufficio. Le città ne beneficerebbero in termini di minori livelli di inquinamento atmosferico e del traffico urbano ed extraurbano.

Tuttavia, questo **nuovo modo di lavorare fatica a diventare prassi comune**.

Accanto a un quadro giuridico che non riesce a seguire i continui cambiamenti del mondo del lavoro – si veda il caso del mancato decollo del telelavoro (L. Serrani, [Nella prassi le ragioni del mancato decollo del telelavoro](#), ADAPTability/5), è possibile individuare almeno **due ostacoli** che spiegherebbero questo **lento passaggio** verso un **nuovo modo di lavorare** – definito **Smart Working** (si legga Marco Minghetti, [Una legge per lo Smart Working: conversazione con Alessia Mosca e Michele Tiraboschi](#)) – che riguarda non solo i mezzi tecnologici, ma anche e soprattutto gli **aspetti di natura organizzativa e gestionale**.

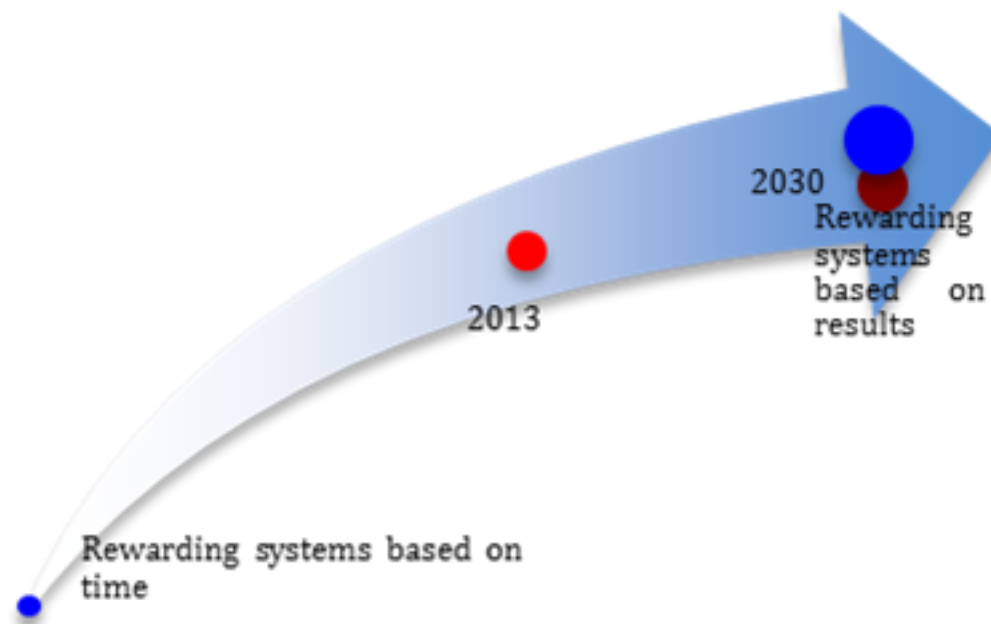
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), ADAPTability/8, e in *Le Aziende InVisibili*, 5 marzo 2014.

In primo luogo, lo **stereotipo comune** secondo cui il **lavoro agile sia meno produttivo** perché caratterizzato da una serie di **difficoltà** che renderebbero più difficile la gestione dei lavoratori in modalità virtuale, soprattutto quando si tratta di creare un rapporto di **fiducia**, generare **sinergia**, ridurre il senso di **isolamento**, valorizzare le **competenze interpersonali** e misurare la **performance**.

Eppure, come dimostra la recente ricerca della [Kean University](#), **queste difficoltà sono solo dei miti da sfatare**. Nei team virtuali la fiducia, che normalmente si costruisce nell'interazione quotidiana faccia a faccia, scaturisce da una serie di altri elementi quali l'**affidabilità**, la **coerenza** e il **rispetto delle promesse e degli impegni presi**. Similarmente, la sinergia non nascerebbe nelle pause caffè o nelle sale riunioni, ma attraverso una più accentuata **collaborazione nella mission, valori, e obiettivi aziendali**. Il senso di isolamento può essere superato tramite una **comunicazione più fluida e costanti feedback**. Le competenze interpersonali sono quelle che hanno un maggior peso nelle relazioni virtuali: aiutano a ridurre le incomprensioni e possibili malumori. Infine, nella società della conoscenza, la performance sarà sempre più valutata sulla base del risultato raggiunto piuttosto che sul tempo impiegato, come ricordato non solo nello slogan «**rewarding work not time**» (A. Maitland e P. Thomson, [Future Work: How Businesses Can Adapt and Thrive In The New World Of Work](#), 2011) ma anche confermato da uno studio di dati (Un gruppo di esperti in materia è stato coinvolto in un'indagine applicando il metodo Delphi che si propone di indagare lo scenario futuro del mondo del lavoro).

Figura 1 – Performance valutata sulla base del risultato conseguito



Ciò che sarebbe necessario, dunque, è un **diverso approccio al lavoro**. Superare il modello basato su gerarchia, potere e controllo e **abbracciare una cultura del lavoro basata su autonomia, fiducia e responsabilità**. L'utilizzo delle nuove tecnologie e la creazione di diverso layout dello spazio fisico del luogo di lavoro, sono condizioni importanti ma non sufficienti per questo “shift”. Elemento essenziale è una **cultura aziendale** incentrata sulla fiducia e sull'empowerment, che non sia una semplice iniziativa HR ma una vera e propria **strategia aziendale**. Non a caso, le migliori prassi in tema di “*agile working*” si riscontrano in quelle aziende che hanno una cultura di questo genere. Ne è un esempio Unilever, che è stato uno dei primi a lanciare il tema del lavoro agile (si veda Box 1).

#### Box 1

##### **L'Agile Working di Unilever**

Si tratta di un progetto sperimentale che Unilever ha lanciato nel 2009 – arrivato in Italia nel 2011 (si veda Unilever, [Unilever Italia lancia il progetto “Agile Working”: lavorare in azienda in modo nuovo](#), 16 giugno 2011) – teso a ridurre del 30% le postazioni di lavoro fisse entro il 2015. Oltre a diminuire gli spazi degli uffici e gli spostamenti per motivi di lavoro, tale progetto si prefigge di aumentare la produttività e incoraggiare un modello di gestione che valuti la performance sulla base dei risultati raggiunti invece che sul tempo impiegato. Il luogo di lavoro agile (*agile workplace*) di Unilever si focalizza su tre aree – *practice*

(diffondere e praticare il più possibile la nuova modalità di svolgere il lavoro tra collaboratori e dipendenti), *facilities* (l'introduzione di spazi e ambienti condivisi), *technologies* (l'uso strumenti tecnologici a supporto della mobilità e dell'ubiquità del lavoro). Trattasi di tre assi su cui può poggiare la nuova esperienza lavorativa. Già nel 2012, l'azienda registrava un miglioramento del 30% nell'uso degli spazi, una riduzione del 60% nei consumi energetici, un innalzamento nel livello di engagement dei dipendenti: l'86% di essi apprezza la nuova riorganizzazione degli spazi, e l'80% riconosceva un incremento nella produttività (si veda Willem Eelman, [Agile Working. Driving a cultural transformation at Unilever](#), 2012).

Il secondo elemento che rende difficile la diffusione del lavoro agile consiste nella **debole collaborazione tra la pluralità di attori che sono necessariamente toccati da questo processo di trasformazione: istituzioni, pubbliche amministrazioni, aziende, e parti sociali**. I nuovi modi, agili e flessibili, di svolgere l'attività lavorativa necessitano un lavoro di **“rete” sul territorio** da parte di tutti di questi soggetti.

Sulla base di queste considerazioni, la promozione della [Giornata del Lavoro Agile](#) da parte del Comune di Milano, svoltasi in data 6 febbraio, è da valutare in maniera positiva. Incoraggiando aziende private e pubbliche amministrazioni ad ampliare **la possibilità di lavorare ovunque** – da casa, dal bar, dal parco, dalla palestra o da una postazione in co-working – e **di valutarne i benefici**, l'iniziativa ha cercato di **superare** alcuni degli **stereotipi** che ruotano intorno al lavoro a distanza. La sperimentazione, cui hanno aderito 40 piccole medie imprese (metà delle quali hanno meno di 10 dipendenti) oltre che 33 aziende con meno di mille dipendenti e 31 aziende con oltre mille dipendenti, ha visto il coinvolgimento di circa 6.000 lavoratori di settori diversi (consulenza, distribuzione e vendita, produzione e distribuzione di tecnologie, produzione alimentare, editoria, finanza, sistema bancario, ricerca e formazione, telecomunicazione, etc.). Tra i lavoratori, il gradimento è stato pari a un indice di 4,7 su una scala da 1 a 5 (senza differenze significative fra uomini e donne), e nel tragitto casa-lavoro ogni lavoratore ha percorso 57 km in meno e ha risparmiato 112 minuti di tempo (si legga Barbara Weisz, [Lavoro agile: un modello replicabile di Smart Working](#), 17 febbraio 2014).

Altrettanto positivo è stato il fatto che l'iniziativa sia stata lanciata da un'amministrazione pubblica, e che abbia avuto tra i soggetti aderenti [sindacati e associazioni datoriali](#), un segnale che da una speranza in più alla proposta di legge sullo smart working recentemente inserita nel Jobs Act (si

rinvia a Andrea Gatti Casati, [Mosca: “Nel jobs act inseriamo anche il telelavoro”](#)).

L'adesione delle **parti sociali**, in particolare, evidenzia anche il diverso approccio, di **tipo promozionale**, che le **stesse** stanno adottando verso un cambiamento che non si può più ignorare. Fino ad oggi, infatti, poche sono le parti sociali hanno abbracciato la filosofia del 2.0 – ne è un esempio la piattaforma Sindacato Networkers (si veda Box 2) – mentre in un futuro prossimo, sarà sempre più necessario avere non solo un lavoro e un ambiente di lavoro agile ma anche una “**rappresentanza agile**”: una **rappresentanza che sia presente non solo fisicamente sui luoghi di lavoro ma anche virtualmente**. Un campo poco indagato nella letteratura ma che senza dubbio diventerà centrale negli anni a venire.

Box 2

#### **Sindacato Networkers**

SindacatoNetworkers.it è un progetto promosso dalla UILTuCS nazionale, la categoria della UIL che si occupa della rappresentanza del terziario, con lo scopo di rinnovare la rappresentanza dal punto di vista degli strumenti di iniziativa sindacale e dei soggetti da rappresentare. Nello specifico, l'iniziativa si rivolge a tutti i professionisti e ai lavoratori dell'ICT, che sono oggi più di 1 milione, «ma l'auspicio – come afferma Mario Grasso, Community Manager di Sindacato Networkers – è che tale strumento 2.0 venga a poco a poco adottato da altre sigle sindacali e per una platea più ampia di lavoratori (non necessariamente quelli che lavorano nell'ICT)», a cui offrire una serie di servizi online tra cui consulenza, la formazione, incontro domanda e offerta di lavoro o addirittura la possibilità di indire una sorta di “*social strike*”, ossia campagne online di sensibilizzazione. L'idea, sempre nelle parole di Mario Grasso «è di avere un sindacato che sia *in presenza* che *in rete*».

Il lavoro agile è solo uno degli aspetti di questo processo di trasformazione che luoghi, orari e modi di lavoro stanno vivendo. Ma una sua sperimentazione può aiutare a rimuovere quegli ostacoli, soprattutto di tipo culturale, che ancora oggi ci impediscono di vivere a pieno le potenzialità di quello che sarà **il futuro mondo del lavoro**.



# La difficile convivenza tra società dell'informatica e art. 4 dello Statuto dei Lavoratori

di Maria Tuttobene

Dai primi confronti e dibattiti sviluppatasi sulla [piattaforma virtuale](#) gestita dalla [Associazione di ricerca ADAPT](#) nell'alveo del progetto "Semplificare il lavoro", promosso dai Prof.ri Pietro Ichino e Michele Tiraboschi nella prospettiva di realizzare un disegno di legge che semplifichi le regole del lavoro, è emersa anche **l'esigenza di rivisitare il contenuto dell'art. 4 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) in materia di divieto di controllo dei lavoratori a distanza, tenendo conto dei moderni paradigmi produttivi e organizzativi imposti dalla continua evoluzione tecnologica e dai nuovi scenari competitivi.**

**Non può, infatti, non evidenziarsi come l'articolo in questione sia stato scritto dal legislatore negli anni Settanta avendo in mente sostanzialmente le tradizionali "telecamere",** come del resto si evince dalla rubricazione dello stesso articolo: "Impianti audiovisivi". In seguito, però, si sono progressivamente affermate sul posto di lavoro nuove tecnologie informatiche, quali i computer, i palmari, la posta elettronica e la navigazione su Internet, che oggi rappresentano ordinari strumenti di lavoro, vale a dire mezzi che consentono al lavoratore di eseguire l'oggetto dell'attività lavorativa lui assegnata e che solo secondariamente ed eventualmente possono tradursi in un sistema di monitoraggio della sua prestazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**L'interpretazione giurisprudenziale estensiva ha portato nel tempo ad includere nel campo di applicazione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori anche la summenzionata strumentazione e in generale tutte le altre apparecchiature da cui derivi la possibilità di controllo a distanza dei lavoratori**, con la conseguenza che eventuali informazioni ricavate dalle stesse e che evidenzino un loro indebito e/o illecito impiego non sono utilizzabili in mancanza di accordo con le rappresentanze sindacali operanti in azienda (RSA/RSU) ovvero di preventiva autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro.

**La sola presenza di un regolamento interno che vieti al lavoratore di utilizzare la rete Internet o la casella di posta elettronica per fini personali non sarebbe pertanto sufficiente a legittimare l'utilizzo di software o di altri dispositivi volti a verificare il rispetto da parte del lavoratore medesimo delle indicazioni dettate nella stessa policy aziendale.** Dunque, un dipendente che si collega ripetutamente al web per finalità private ingiustificate ed interessi personali estranei alla mansione assegnatagli o che fa un indebito uso dell'e-mail aziendale non sarebbe disciplinarmente sanzionabile nel caso in cui il programma che ha consentito la rilevazione dei suddetti comportamenti non sia stato preventivamente autorizzato in sede sindacale o amministrativa.

Gli unici controlli ammessi dalla giurisprudenza e da questa ritenuti legittimi anche senza preventivo esperimento della specifica procedura indicata dalla norma statutaria in parola sarebbero quelli destinati a verificare la sussistenza di un comportamento illecito che pone in pericolo l'immagine dell'azienda presso terzi o che provochi una lesione del suo patrimonio e *know how nonché* della sua sicurezza, comunque di «beni estranei al rapporto di lavoro».

Premesso quanto sopra e visti i profondi cambiamenti tecnologici e organizzativi intervenuti dagli anni Settanta ad oggi, **ci si domanda se non sia forse il caso di escludere espressamente dal raggio di operatività dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori anche quei controlli "difensivi" volti ad accertare non certamente modalità o tempistiche di svolgimento della prestazione lavorativa, ma piuttosto un utilizzo improprio e sleale della strumentazione di lavoro o comunque tale da integrare un illecito contrattuale o extracontrattuale emerso a posteriori tramite altri canali (es. quello testimoniale).**

**Sul punto giova rammentare come nella giurisprudenza pronunciata in materia non siano mancate sentenze che avessero ritenuto che e-mail e Internet rientrassero nella piena e completa disponibilità del soggetto datoriale**, il quale, come titolare del potere organizzativo, direttivo e di controllo, era quindi legittimato ad effettuare verifiche sull'uso degli stessi e ad utilizzarne i dati ricavabili al fine di contestare al lavoratore eventuali addebiti disciplinari, senza che fosse neppure necessario stipulare in via preventiva un accordo sindacale trattandosi di beni dell'azienda posti a disposizione dell'utente-lavoratore unicamente per ragioni di servizio.

**Un intervento di semplificazione in questa direzione potrebbe peraltro favorire il rilancio del telelavoro**, in quanto verrebbero meno le varie incertezze interpretative che allo stato attuale caratterizzano l'applicazione concreta della disposizione in commento, frenando indirettamente il decollo di quelle soluzioni organizzative che fanno appunto perno sulla remotizzazione dell'attività lavorativa attraverso l'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È, infatti, facile immaginare come in tali forme organizzative sia molto più alto il timore per il datore di lavoro di porre in essere “controlli a distanza” e dunque di configurare una condotta antisindacale ex articolo 28 della legge n. 300/1970.

In uno scenario sociale come quello di oggi, ove l'innovazione tecnologica si sviluppa con un'accelerazione temporale sempre più crescente l'esigenza di promuovere la diffusione del telelavoro – anche in un'ottica di *work-life balance* – sembrerebbe richiedere una riformulazione in chiave moderna delle tutele contenute nell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori.

Del resto, non dimentichiamoci che la competitività di un Paese, ed in modo particolare del suo apparato industriale, passa anche attraverso la modernizzazione delle sue regole del lavoro.

## **Semplificare il lavoro: una questione di metodo, meglio se 2.0**

di Cristina Inversi

Oggi a Roma si tiene l'annuale [Convegno in memoria del Professor Marco Biagi](#). Il tema di questa edizione è la semplificazione del lavoro, argomento al centro del progetto di riforme del nuovo governo, che vuole come fulcro della propria azione, insieme alla indispensabile riforma del sistema elettorale, proprio un intervento “choc” – come retoricamente è stato definito dai *media* – sulle regole del mercato del lavoro.

Il convegno sarà anche occasione per parlare del Codice semplificato del lavoro, pubblicato nei giorni scorsi da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi (per un cui approfondimento si veda [P. Ichino, M. Tiraboschi \(a cura di\), Progettare per modernizzare: #semplificareillavoro si può, Bollettino speciale ADAPT, n. 11/2014](#)), che tenta di porsi come sintesi di due progetti ambiziosi: lo “Statuto dei Lavori” prospettato da Marco Biagi e Michele Tiraboschi (terminologicamente parlando, esattamente l'antecedente in lingua italiana dell'ormai più “cool” e inflazionato *Jobs Act*) e il Codice semplificato dei rapporti di lavoro (disegno di legge 7 agosto 2013 n. 1006) presentato al Senato da Pietro Ichino.

**Tale articolato normativo ha come obiettivo la modernizzazione degli strumenti a disposizione di chi opera nel mercato del lavoro ed il superamento di una normativa distante dalla realtà, nell'ottica di una maggiore flessibilità, della apertura alle nuove tecnologie, della**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12](#), *ADAPTability*9, e in *Le Aziende InVisibili*, 19 marzo 2014.

**semplificazione dei rapporti contrattuali, dell'innalzamento dei livelli di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e della maggiore responsabilizzazione delle parti.** Ci si è così proposti di modificare ed integrare la parte dell'attuale Libro V del Codice Civile riguardante i rapporti individuali di lavoro, convogliando poi specifiche materie in appositi e ordinati Testi Unici ed abrogando tutto ciò che non rientra in queste fonti normative.

**Il segno tangibile di questa mentalità, proiettata al superamento dei vecchi schemi, è stata la piattaforma collaborativa virtuale utilizzata per la redazione del Codice,** che è stata al contempo strumento per la realizzazione di nuove regole e virtuoso esempio di come, per creare qualcosa di innovativo, sia necessario utilizzare approcci innovativi.

### **Strumenti utilizzati**

Per raggiungere detti obiettivi, e pervenire ad un risultato condiviso, che fosse idoneo ad interpretare le esigenze di chi opera tutti i giorni nel mondo del lavoro, **i curatori del progetto hanno organizzato una [piattaforma cooperativa informatica](#) (moodle) attraverso la quale il [gruppo di lavoro](#) (formato da più di 200 esperti, tra cui responsabili delle risorse umane, consulenti del lavoro, sindacalisti, avvocati, dottorandi, studenti universitari, funzionari pubblici e rappresentanti del mondo imprenditoriale e delle associazioni datoriali) **potesse collaborare in modalità *open-content* e contribuire con idee, suggerimenti o spunti nella progettazione e costruzione dell'articolato normativo.** La piattaforma informatica di collaborazione ha infatti permesso un **dialogo a livello orizzontale, improntato all'efficienza e all'immediatezza.** Oltre alle aree di discussione la piattaforma era dotata anche di tre banche dati attraverso cui tutti i collaboratori hanno avuto accesso a materiali di studio e di lavoro, utili per una progettazione informata e consapevole.**

**Il collegamento tra i lavori interni ed il dibattito politico-sociale esterno** è stato poi garantito da [un sito internet](#) che ne ha raccolto i contributi più rilevanti ed un [account Twitter](#), attraverso cui è stato possibile partecipare al dibattito sui Social Media.

## **Metodo di lavoro**

**In un primo momento è stata lasciata la possibilità ai membri del gruppo di lavoro di esprimersi liberamente in un'area in cui potevano essere aperte discussioni su tematiche generali, al fine di individuare le criticità più sentite dagli addetti ai lavori** (per fare qualche esempio si è parlato di occupazione giovanile e previdenza, sicurezza sul lavoro, lavoro e tecnologie, classificazione dei CCNL, casse edili, telelavoro ed abrogazione del c.d. rito Fornero). Il confronto è stato poi indirizzato da Ichino e Tiraboschi ad un **lavoro più concreto, volto alla redazione del testo del Codice semplificato del lavoro.**

**La piattaforma collaborativa ha permesso un approccio multidisciplinare, immediato e improntato all'autoregolazione:** un metodo tecnologicamente innovativo che «aumenta e non comprime l'importanza delle persone e, dunque, le loro capacità comunicative e relazionali con i colleghi» ([M. Tiraboschi, \*L'intelligenza collaborativa. Considerazioni di un giuslavorista su limiti \(attuali\) e prospettive del management 2.0\*, postfazione a M. Minghetti, \*L'intelligenza collaborativa. Verso la social organization\*, Egea, Milano, 2013\).](#)

**Il progetto di semplificazione ha dimostrato quindi come sia possibile valorizzare il lavoro tramite sistemi informatici che garantiscano immediatezza e ottimizzazione del tempo** senza rinunciare al dibattito ed al confronto, adottando, quindi, un metodo creativo – multidirezionale e non un rigido approccio unilaterale.

**Come rilevato poi dagli stessi ideatori del progetto, questa tecnica ha fatto riscontrare ottimi risultati a livello qualitativo e partecipativo**, tali da ritenere possibile una futura riapertura dei lavori per la riformulazione degli articoli del Codice Civile che riguardano i rapporti collettivi.

**Questo progetto è stata così una dimostrazione che semplificare il lavoro non è solo una questione di regole: è anche, e soprattutto, una questione di metodo.**

## **Dilemma occupazionale nell'era della terza rivoluzione industriale**

di Francesca Sperotti

**Da almeno due secoli economisti, storici e filosofi si interrogano sul rapporto “automazione-forza lavoro” e sul rischio – o meno – che la prima possa sostituire la seconda.**

**Se per lungo tempo la maggior parte degli economisti, sulla base di quanto osservato dopo la prima rivoluzione industriale, ha dato per certa la relazione positiva tra innovazione tecnologica e innalzamento occupazionale e salariale, oggi giorno comincia a delinearsi un secondo filone di pensiero** secondo cui, invece, nell'attuale era dell'elettronica, delle telecomunicazioni e dell'informatica, da alcuni denominata come *terza rivoluzione industriale* (1970-oggi), il potenziale dell'automazione potrebbe portare a uno scenario meno positivo rispetto a quello osservato nello scorso secolo.

**Lo ha affermato anche di recente l'ex premier Romano Prodi** in un'[intervista](#) rilasciata su *La Repubblica*: «a differenza delle rivoluzioni industriali del passato, le nuove tecnologie dell'informazione distruggono posti di lavoro. Il rapporto è 20 lavoratori espulsi per 1 nuovo assunto». L'attuale livello salariale stagnante, accompagnato da tassi occupazionali decrescenti, sembrerebbe confermare questo scenario. Anche secondo Lawrence Summers, Segretario al Tesoro per l'ultimo anno e mezzo della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14](#), *ADAPTability/10*, e in *Le Aziende InVisibili*, 2 aprile 2014.

presidenza Clinton, tale dato indicherebbe che «il cambiamento tecnologico sta gradualmente prendendo la forma del capitale che sostituisce il lavoro».

**Affermazioni che vengono ulteriormente rafforzate dalle previsioni di Carl Benedikt Frey e Michael Osborne** che, classificando le occupazioni esistenti secondo il grado di sostituzione con i computer (si veda la Tabella 1), rivelano che, in questa fase di passaggio, alcuni lavori hanno già un'altissima probabilità di essere sostituiti da software e strumenti hardware (si pensi ai cassieri, tour operator e ai contabili) perché comprendono mansioni ripetitive e standardizzate. Più precisamente il 47% delle categorie occupazionali, in cui attualmente il lavoro è organizzato, è a rischio di essere automatizzato. A salvarsi, invece, sarebbero essenzialmente quei lavori con una forte componente umana e relazionale, i cosiddetti “*emotive occupations*”: terapisti, dentisti, allenatori, insegnanti etc. (C.B. Frey e M.A. Osborne, [\*The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?\*](#), settembre 2013).

Tabella 1

Classifica	Lavoro	Probabilità di computerizzazione (0: non computerizzazione; 1: computerizzazione)
1°	Terapeuti	0.0028
10°	Pompieri e addetti alla prevenzione	0.0036
20°	Insegnanti scuole elementari	0.0044
30°	Manager dello Sviluppo e della Formazione	0.0063
40°	Insegnanti di sostegno e delle scuole secondarie	0.0077
50°	Truccatori	0.01
100°	Chiropratici	0.027
150°	Terapisti del respiro	0.066
200°	Insegnanti scuole medie	0.17
250°	Assistenti di volo	0.35



300°	Addetti all'installazione, manutenzione e riparazione	0.5
350°	Ispettori delle costruzioni e dell'edilizia	0.63
400°	Sarti, fissatori di macchine, operatori	0.73
450°	Installatori di allarmi di sicurezza e anti-incendio	0.82
500°	Personale di corrispondenza	0.86
550°	Personale tecnico addetto alle cartelle cliniche	0.91
600°	Intervistatori	0.94
692°	Bibliotecari	0.99

Anche l'articolo [The onrushing wave](#) (The Economist) dà voce a questo nuovo filone di pensiero aggiungendo che tale processo di computerizzazione dei lavori potrebbe essere accelerato da altri elementi tipici del contesto attuale. In primo luogo, da un sistema formativo ed educativo che, oltre ad essere in ritardo rispetto al mondo produttivo, che non è più in grado di competere con l'intelligenza artificiale. Come riportato anche dal [Financial Times](#) la generazione di laureati con posizioni ben retribuite – come giovani ricercatori e analisti del settore bancario – potrebbero essere presto sostituiti dalle nuove macchine “smart”. In secondo luogo, la presenza di sussidi per la disoccupazione e altri sistemi di welfare che rischiano di rendere il lavoro meno attraente agli occhi del lavoratore: il posto di lavoro lasciato “vuoto” dal lavoratore potrebbe essere preso direttamente dalle nuove tecnologie.

**Eppure, è il medesimo articolo dell'Economist a gettare luce su quelli che sono anche i falsi miti del passato, che forse non rappresentano il corretto parametro di riferimento.** Durante la prima rivoluzione industriale, costosi macchinari venivano affiancati alla forza lavoro e i processi produttivi e di organizzazione del lavoro venivano riorganizzati per massimizzare gli *output*. La stragrande maggioranza della forza lavoro veniva così impiegata in un insieme di molteplici componenti del processo produttivo implicanti mansioni ripetitive, mentre una piccola porzione, quella più qualificata, veniva affidata ai macchinari. Tale progresso tecnologico, che ha segnato il passaggio da

un'economia agricola a una di tipo industriale, ha tuttavia avuto bisogno del suo tempo per mostrare i suoi benefici. Tra il 1780 e il 1830, infatti, la crescita dei salari è stata impercettibile e i guadagni sono stati alti solo per una porzione ridotta di industrie. Solo sul finire del 1800 si è registrato un boom occupazionale e un livello dei salari in linea con quello della produttività. Ciò ha portato a maggiori investimenti nell'istruzione e dunque nella formazione di una forza lavoro più qualificata. Da allora fino alla Seconda Guerra Mondiale, questa nuova forza lavoro ha avuto la meglio sulla tecnologia garantendo una reale prosperità alle economie industrializzate.

**Sulla base di questo excursus si potrebbe dunque argomentare che l'attuale terza rivoluzione industriale stia vivendo una fase di transizione simile a quella che la prima ha vissuto dal 1780 al 1830.** La rivoluzione delle nuove tecnologie non è ancora riuscita a sprigionare il suo potenziale occupazionale e salariale perché ancora in una fase di "aggiustamento" nella quale pochi sono ancora coloro che hanno abbracciato il cambiamento. E come ogni cambiamento ha bisogno del suo tempo per essere innanzitutto compreso – mentre oggi molti lo attaccano stigmatizzandolo (si legga M. Minghetti, [\*I #neoluddisti non muoiono mai, 1: Internet come fonte di ogni male\*](#), 13 gennaio 2014), poi valutato (nei costi e nei benefici) e infine vissuto.

**La profezia della disoccupazione tecnologica di Maynard Keynes potrebbe dunque verificarsi ma non a causa della semplice scoperta di strumenti economizzatori di manodopera, quanto piuttosto per una serie di mancanze che potrebbero, nel medio e lungo termine, far ritardare i benefici di questa nuova ondata tecnologica.** Tra queste il ritardo nell'informazione sui benefici che le medesime nuove tecnologie possono portare, il ritardo nel cambiamento culturale nell'approccio al nuovo mondo del lavoro, il ritardo della formazione verso le nuove tecnologie sia nei sistemi scolastici sia negli assetti aziendali, e il mancato coordinamento tra tutti gli attori coinvolti. Tutti tasselli che sono necessari per accompagnare al meglio questa transizione perché «*despite some predictable trends tomorrow's work begins today*» (L. Gratton, *The Shift: The future of Work is Already Here*, 2011).

## Le competenze digitali nel mondo del lavoro

di Giovanna Carosielli e Fabiola Silvaggi

**Nel recente film *Her*, il protagonista, oltre a dettare a un computer lettere per conto dei clienti** o scaricare la posta elettronica personale, scopre che il Sistema Operativo custodisce una realtà con la quale inizia a confrontarsi giornalmente, finendo per instaurare un rapporto che, nel corso di breve tempo, acquista i contorni di una vera e propria relazione affettiva. Pur senza voler accogliere in ogni suo aspetto la provocazione contenuta nel film californiano, va rilevato che, da diversi anni, conoscere a fondo i dispositivi tecnologici e, di conseguenza, possedere competenze digitali, sia diventato essenziale per fronteggiare molti aspetti della vita quotidiana.

Le TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione), infatti, preparano le persone a un'attiva e consapevole partecipazione a un mondo in rapida evoluzione, dove il lavoro e le altre attività dell'uomo sono in costante divenire, grazie all'accesso a sempre nuove e varie tecnologie.

È quindi importante capire cosa siano le competenze digitali, definendo altresì i criteri con i quali misurarle. La situazione europea necessita di un esame accurato, che può essere svolto mediante l'analisi delle diverse iniziative di sviluppo elaborate, fra le quali l'Agenda Digitale per l'Europa.

**Concettualmente, le competenze digitali consistono nella capacità di utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione.** Esse sono determinate da due dimensioni: gli strumenti, concernenti la disponibilità ad accedere alle ICT, cioè computer, smartphone, tablet e altri

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#), *ADAPTability/12*, e in *Le Aziende InVisibili*, 30 aprile 2014.

dispositivi che consentono l'accesso a Internet e la competenza individuale, riguardante la capacità pratica di usare i dispositivi, nonché di saper apprendere, comunicare e partecipare alla vita sociale.

Nel 2010, Van Deursen ha definito quattro aree in cui le persone possono trarre vantaggi personali dall'uso di Internet: sociale, economica, politica e sanitaria (A. J. A. M. Deursen, *Internet Skills. Vital assets in an information society*, University of Twente, 2010).

Come riportato nella tabella sottostante, le quattro aree citate possono essere così descritte: nell'area sociale, il focus è stato posto sullo sviluppo delle relazioni interpersonali attraverso l'utilizzo delle ICT per alcune tipologie di persone (ad esempio lavoratori in luoghi isolati) che trovano difficoltà a interagire con la società; nell'area economica, invece, sono costatabili sia i vantaggi legati all'occupabilità sia i benefici indirizzati alle modalità di acquisto dei consumatori; nell'area politica, al contrario, i vantaggi vengono riferiti all'informazione, in cui l'utilizzo di Internet rende gli utenti sempre aggiornati sulle «notizie dell'ultima ora»; infine, nell'area sanitaria, l'uso di Internet da parte degli utenti ha reso disponibili molte informazioni concernenti l'ambito medico.

Tabella: I vantaggi dall'uso di Internet

AREA	BENEFICI
Sociale	Mezzo di comunicazione per le persone che non sono in grado di interagire socialmente (ad esempio gli anziani, i lavoratori in luoghi isolati o familiari lontani gli uni dagli altri)
Economica	I lavoratori con competenze digitali hanno un migliore accesso ai posti di lavoro desiderabili e una retribuzione migliore. Inoltre, i consumatori sono in grado di cercare prezzi più bassi e acquistare o vendere prodotti e servizi attraverso vari canali on – line.
Politica	Gli strumenti digitali e i media offrono una vasta gamma di risorse che permettono alle persone di accedere alle informazioni up-to-date e quindi essere meglio informati sugli eventi in corso nel loro paese e nel mondo.
Sanitaria	Utili informazioni sulla salute sono disponibili online e questo rende le informazioni accessibili a tutti gli utenti.

**Gli strumenti principali** a cui far riferimento per la **misurazione delle competenze digitali** sono:

- 1) questionari, utilizzati per raccogliere informazioni su supporto cartaceo, online o nei sondaggi telefonici, potendo avere una griglia guidata o criteri specifici per la valutazione;
- 2) disposizione di analisi specifiche delle attività digitali, strumento più oggettivo per la valutazione delle competenze, ma più laborioso e, quindi, tipicamente impiegato per piccoli gruppi di persone e in ambienti specifici di ricerca;
- 3) raccolta di dati e analisi, concernenti questionari d'indagine per esperti o per i vertici, in grado di fornire informazioni circa la disponibilità e l'utilizzo di strumenti digitali e dei media negli ambienti lavorativi.

**Prendendo in considerazione alcuni dati numerici, in conformità a quanto detto, la Commissione europea ha previsto che, entro il 2015, i dispositivi con connessione senza fili saranno 25 miliardi nel mondo**, raddoppiando a 50 miliardi nel 2020, mentre tra il 2012 e il 2018 il traffico mobile di dati aumenterà di dodici volte e il traffico dati su smartphone crescerà di 14 volte entro il 2018. Proprio per questo, è stata adottata, nel 2010, l'Agenda Digitale Europea, come parte integrante della strategia Europa 2020, per stimolare l'economia digitale attraverso misure complementari che si sostengano reciprocamente nei seguenti obiettivi: potenziare l'economia digitale europea senza frontiere; accelerare l'innovazione nel settore pubblico; riconquistare la leadership mondiale per i servizi in rete mediante la promozione degli investimenti privati nelle reti fisse e mobili a banda larga ad alta velocità; promuovere un ambiente internet sicuro e affidabile per gli utenti e gli operatori; istituire un contesto con condizioni coerenti per i servizi di *cloud computing* in Europa; creare un contesto favorevole alla trasformazione delle imprese tradizionali, promuovendo iniziative imprenditoriali innovative basate sul web; attuare un'ambiziosa strategia politica e di innovazione per la competitività industriale basata sul finanziamento delle tecnologie abilitanti.

**Lo studio sulle competenze digitali elaborato all'interno del progetto dell'Agenda Digitale Europea** (sul sito <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en>) ha permesso di approfondire le loro ricadute nella vita ordinaria e, soprattutto, nel mondo del lavoro del vecchio continente.

Preliminarmente, occorre precisare che lo studio, completato nel 2012, ha illustrato l'incidenza delle variabili socio-economiche, costituite dall'età, dal sesso e dall'istruzione, sulle competenze digitali, delineando un triplice profilo di interferenza: l'età anagrafica è inversamente proporzionale all'acquisizione di competenze digitali, nel senso che quanto minore è la prima, maggiore è la

crescita della seconda; soprattutto tra i giovani, gli uomini prevalgono ancora sulle donne, malgrado il recupero del divario da parte di quest'ultime; il livello di scolarizzazione e istruzione in senso lato favorisce sviluppo delle competenze digitali, con un preoccupante rischio di isolamento ed emarginazione sociale dei soggetti con scarsa istruzione.

Accanto alle variabili riportate, da questo studio è emersa inoltre, a livello europeo, una significativa correlazione tra la densità di popolazione della città in cui vivono i soggetti e le competenze digitali dei medesimi, nel senso che quest'ultime aumentano nelle aggregazioni urbane più sviluppate.

Appare in ogni caso degno di nota il dato per cui fra i giovani europei – e al netto delle inevitabili differenze tra una minor incidenza nei Paesi dell'Europa settentrionale e, viceversa, maggiore in quelli meridionali del continente – **il digital divide riguarda, più che la possibilità di accesso a internet ovvero al pc, la sua frequenza e la capacità di avvalersi criticamente e con coscienza di tali strumenti.** Questi ultimi, tuttavia, anche nei casi di approccio confidente, responsabile, critico e consapevole (pari all'11%), non appaiono svolgere un significativo contributo nella ricerca del lavoro, malgrado dal prossimo anno saranno richiesti 700.000 posti di lavoro nell'area dell'*Information Technology*. Ciò in quanto, in base alla predetta ricerca, la maggioranza della popolazione europea preferisce ancora avvalersi degli strumenti digitali **esclusivamente per reperire informazioni sui servizi e/o sui prodotti**, piuttosto che anche per uso professionale.

Tale approccio rischia di esser riduttivo: le competenze digitali, infatti, costituiscono il presupposto affinché il principio del *Life Long Learning* – ovvero la formazione permanente posta alla base dell'effettiva crescita delle persone tanto nell'ambito di vita sociale quanto in quello professionale – trovi fattiva attuazione. Oltrepassando per un attimo (e di qualche meridiano) i confini europei, è possibile notare come la situazione sia oltremodo differente: nel Queensland, in Australia, il Dipartimento di Istruzione, Formazione e Occupazione del Governatorato studia, da anni, la crescita delle competenze digitali, rilevando, per dirla con le parole del Consiglio Ministeriale per l'Istruzione, la Prima Infanzia e la Gioventù (Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs, MCEETYA), che per imparare proficuamente a scuola e oltre (i.e. nel mondo del lavoro), occorre che gli studenti, appropriatamente considerati futuri lavoratori, diventino creativi e fecondi utenti della tecnologia, non essendone sufficiente un uso, per così dire, passivo, o declinato in un'ottica prevalentemente personale e/o sociale. Sulla base del dato empirico osservato nelle proprie ricerche, il MCEETYA ha individuato altre competenze per cui l'uso delle

TIC si rivela particolarmente utile: tali competenze consistono nella capacità di informarsi, di creare e comunicare, pubblicare contenuti editoriali e gestire eticamente le TIC. Appare quindi evidente come una seria politica di crescita delle competenze digitali sia utile e al contempo necessaria per formare la persona, affinché possa orientarsi al meglio nel mondo 2.0, sapendo altresì cogliere le numerose opportunità emergenti.

**Oltretutto, se dal 2015 il 90% dei lavori richiederanno competenze digitali**, è indubbio come queste debbano necessariamente aggiungersi alle competenze fondamentali finora acquisite. Infatti, se ai primi del Novecento l'alfabetizzazione – saper scrivere, leggere e far di conto – costituiva per ciascuno l'approdo necessario ad accedere ai livelli di inserimento e crescita sociale ed economica, e fino a ieri è bastato accrescere il bagaglio strumentale aggiungendovi l'uso del pc, oggi, ma ancora di più domani, tutto ciò non appare sufficiente, essendo al contrario importante sviluppare le competenze digitali, ritenute fra le otto essenziali capacità di cui gli individui di una società con conoscenze di base devono esser dotati, come peraltro sottolineato anche dal Parlamento e dal Consiglio europeo.

**Il predetto studio europeo ha pertanto chiarito che soltanto il 53% della popolazione europea ha sufficienti competenze digitali per cercare ovvero cambiare il proprio lavoro:** tale dato, inevitabilmente, raggiunge il 70% in Finlandia, Svezia o Danimarca e staziona intorno al 40% in Grecia, Italia e Portogallo. Inoltre, poiché lo scarso sviluppo delle competenze digitali riposa sull'esiguo interesse verso le tecnologie informatiche mostrato dal campione, è inevitabile concludere che la percezione dell'importanza dell'acquisizione delle competenze digitali anche nel settore professionale rappresenta l'imprescindibile obiettivo che l'Europa deve realizzare anche per poter esprimere un ruolo ancora decisivo nell'odierna complessità globale.

**Peraltro, l'Unione Europea ha sempre rilevato l'importanza della certificazione delle competenze informatiche, rendendole essenziali per lo sviluppo economico e sociale dei singoli paesi europei:** proprio per questa esigenza, è stata istituita la **Patente Europea del Computer (ECDL)**, un attestato che certifica il possesso della competenza informatica di base. Per conseguirla si deve possedere la *Skill Card* (valida per tre anni dalla data del rilascio) e sostenere un esame in un qualsiasi Istituto, certificato da AICA. Oltre al primo livello di certificazione, chiamato *ECDL Core*, esistono altri due livelli avanzati *ECDL Advanced* e *ECDL Specialised*. Dal 2013, è in

vigore la “Nuova ECDL”, una famiglia di certificazioni destinata a sostituire progressivamente gli attuali attestati che restano in vigore fino al 30 giugno 2014. L’obiettivo che l’Unione Europea si è posta con questa certificazione è quello di elevare il livello di competenza informatica, aumentando il livello di produttività di tutti coloro che hanno bisogno di usare il computer e fornendo, al contempo, una qualificazione che consenta a chiunque di essere parte della Società dell’Informazione.

**Oltre alla certificazione delle competenze digitali, la Commissione europea ha elaborato una serie di iniziative** in considerazione della natura autodidattica dell’apprendimento europeo delle competenze digitali nonché dell’obiettivo di incrementare al 75% dell’uso regolare di internet e di uso di strumenti digitali già dal prossimo anno. Meritano menzione l’organizzazione di *Get on line week* e la *e-skills week*, settimane dedicate all’uso degli strumenti digitali, l’individuazione di *Digital champions*, ovverosia di soggetti con elevate competenze informatiche, che dovrebbero interagire e lavorare in ciascuno Stato membro, le *Class creative*, volte a diffondere l’innovazione nell’apprendimento e insegnamento tramite detti strumenti, nonché le *Open Educational Resoucers*, per condividere idee, conoscenze e competenze nell’intero continente a livello educativo, occupazionale, di politiche del lavoro e di impresa.

L’obiettivo della Commissione europea, infatti, è il «ritorno a un lavoro ricco», consistente nel potenziamento dei tassi di occupazione tramite la crescita dell’IT: il successo della strategia di crescita Europa 2020 dipenderà dalle abilità, competenze e intraprendenza della forza lavoro europea, essendo emerso dallo studio che i soggetti «digitalizzati» riscontrano una maggiore probabilità di esser nuovamente impiegati nell’ipotesi di perdita e/o cambio di lavoro.

**Da quanto detto, è possibile concludere che le proposte avanzate dalla Commissione evidenziano gli ostacoli concreti che si frappongono alla trasformazione digitale dell’Europa** e potrebbero mettere in discussione sistemi e interessi esistenti. Sottoscrivere le proposte da parte della Commissione europea significa quindi impegnarsi a eliminare gli ostacoli, dando la priorità alla prosperità e al benessere della popolazione, le cui competenze digitali vanno incrementate, posto che offrono importanti benefici, potendo la loro assenza determinare rischi di isolamento per i soggetti svantaggiati.



## Il congresso CGIL e quei lavoratori invisibili

di Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi

**Giovedì 8 maggio si è chiuso il XVII congresso nazionale della CGIL. Molti ne hanno parlato, soprattutto in chiave politica e ovviamente sindacale.** Pochi hanno colto invece l'occasione di questo evento per riflettere sulla rappresentazione e la stessa rappresentanza di quel mondo invisibile di lavoratori e imprese che non si sente più di appartenere alla stagione della concertazione e della fabbrica fordista.

**Eppure un acuto osservatore della trasformazione del lavoro come Dario Di Vico ha evidenziato, con sottile ironia, il persistere nel congresso della CGIL di riti e logiche del Novecento industriale:** a partire dalla stagione pre-congressuale, durata ben sei mesi, fino alla lunga [relazione di un'ora e mezza di Susanna Camusso](#) che difficilmente competono con i tempi politici di un Matteo Renzi e i suoi graffianti tweet da 140 caratteri.

I lavoratori di oggi, e non solo quelli delle tante imprese invisibili, si sentono ancora parte di questa ritualità? E soprattutto, il sindacato stesso rappresenta davvero i lavoratori, o un'ampia fetta di esclusi (giovani, donne, esodati, precari) resta senza rappresentanza?

**Sono queste le domande che emergono guardando ed ascoltando l'apparato della CGIL in azione in questi giorni.** Spesso i temi trattati dal sindacato oggi infatti sembrano lontani dai veri problemi dei lavoratori italiani, fatto dimostrato soprattutto dai dati dell'iscrizione dei giovani alle organizzazioni dei lavoratori.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 maggio 2014, n. 20](#), *ADAPTability*/13, e in *Le Aziende InVisibili*, 14 maggio 2014.

**Che il modello congressuale non sia il metodo migliore per comunicare i propri progetti per il futuro del lavoro la CGIL l'ha sicuramente colto.** Recentemente infatti è stato lanciato il Piano per il Lavoro in 100 tweet, attraverso il quale si annunciava il passaggio dal *Job Act* al *Job Fact*. Un segnale questo di consapevolezza che ormai il dibattito e le esigenze del mondo del lavoro italiano non viaggiano più sui canali tradizionali. Nonostante ciò il congresso è stata un'occasione di visibilità predisposta in modo oculato.

**Di quali lavoratori si è quindi parlato al congresso? Partendo dalla relazione del segretario possiamo dire che esistono ancora diversi "invisibili".** Lo aveva ammesso anche [Gaetano Sateriale durante un'intervista rilasciata a Bollettino ADAPT](#): il sindacato non ha mai storicamente distinto molto tra il piccolo imprenditore e il lavoratore autonomo. Il sindacato ha poi compreso che la maggior parte dei lavoratori autonomi non aveva intenzione ad essere assimilata al lavoro dipendente, auspicando lo sviluppo di diverse forme di tutela. Ugual discorso vale per i lavoratori della conoscenza mobile che mettono alla prova la capacità del sindacato di contrattare l'organizzazione del lavoro e i criteri di misurazione della produttività, due delle leve contrattuali storicamente più manovrate.

**Ma di lavoratori autonomi, telelavoratori e smartworkers non si rileva ancora traccia nei discorsi principali della CGIL,** a meno che non si vogliano leggere le 4 sfide lanciate dal segretario (riforma delle pensioni; riforma degli ammortizzatori sociali; contrasto al lavoro povero e misure fiscali con al centro la lotta all'evasione) anche come un vago richiamo al bisogno di considerare le necessità espresse dalle nuove tipologie di impiego.

**La sfida del cambiamento che è stata colta attraverso il piano del lavoro via Twitter deve quindi ancora attecchire anche nella sovrastruttura ideologica** del sindacato, nonostante Susanna Camusso abbia più volte sottolineato come tutti gli argomenti espressi si collocassero nel solco tracciato con quel documento programmatico. Infatti i tanti lavoratori oggi non rappresentati non sono "invisibili" nella realtà del mercato del lavoro, e, alla pari degli altri, hanno l'esigenza di essere rappresentati. Scommettere sulla modernizzazione del sindacato significa oggi allargare il ventaglio dei lavoratori coinvolti, con un guadagno immediato di tutte le componenti.

**L'altra categoria "invisibile" al congresso della CGIL è stata quella dell'impresa. La reiterazione di uno schema conflittuale tra impresa e lavoratore rischia di lasciare indietro il sindacato italiano rispetto alle buone pratiche europee. È necessario un ripensamento totale del rapporto con l'impresa, che inizi in primo luogo dall'istituzione di questo rapporto nella logica del dialogo. La crisi impone anche al sindacato di adottare un atteggiamento nuovo, di prendere in considerazione quei modelli organizzativi partecipativi che ormai da decenni hanno portato le relazioni industriali tedesche a risultati impensabili in termini di produttività e quelle forme di autoimpiego che costituiscono sempre più di frequente il prologo di nuove imprese soprattutto nel campo dell'innovazione tecnologica.**

## BYOD: la nuova frontiera del lavoro “mobile”

di Isabella Oddo

Quante volte ci è capitato di rispondere alle mail di lavoro dal nostro smartphone? E quante di lavorare dal nostro notebook o tablet mentre si era in viaggio o ancora in pausa?

Senza saperlo abbiamo adottato il **BYOD** (*Bring Your Own Device*), un approccio al lavoro che risulta essere sempre più richiesto dalle aziende in tutto il mondo (vedi su questo anche [\*Smart working e sistemi di talent management: quali opportunità per la Direzione HR?\*](#)).

**Letteralmente la traduzione dell’acronimo BYOD per esteso è “porta il tuo dispositivo personale”.** Con tale concetto si indica la richiesta di una data azienda ai suoi dipendenti di lavorare utilizzando le strumentazioni tecnologiche personali (smartphone, tablet, personal computer ecc...). Sarebbe, quindi, una **policy aziendale** con la quale permettere a dipendenti, partner e altri di usare un dispositivo client o mobile scelto e comprato personalmente per svolgere il proprio lavoro accedendo ai dati e software dell’azienda.

**È un pratica aziendale non nuova ma che nel tempo si è evoluta.** In passato le aziende consentivano ai dipendenti di usare i propri dispositivi sul posto di lavoro per scopi aziendali. Oggi, invece, l’uso del dispositivo è consentito non solo sul luogo di lavoro ma **ovunque** rendendo così il **lavoratore mobile e flessibile**.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22, ADAPTability/14\*](#), e in *Le Aziende InVisibili*, 30 maggio 2014.

**Statisticamente il fenomeno è particolarmente esteso negli Stati Uniti e soprattutto nei Paesi in via di sviluppo** quali India, Brasile, Russia e Cina ove il BYOD è diffuso tra il 75% delle aziende. In Europa e nei Paesi sviluppati, invece, non supera il 45%.

**In Italia, fino ad ora il BYOD è stato applicato solo nel 6% delle aziende** in quanto considerato poco conforme con le norme di sicurezza imposte dalle aziende. Secondo un'indagine condotta da Nextvalue, in collaborazione con CIONET Italia ([Enterprise Mobility & BYOD in Italia. What's next](#), 2013), su un campione di 160 CIO di aziende grandi e medio-grandi in Italia, nel 43% delle aziende non è previsto un programma BYOD, e negli altri casi si verificano situazioni miste: nel 51% dei casi il BYOD coinvolge meno di un quarto dei collaboratori, e non è la policy principale adottata dall'azienda. Solo nel 4% dei casi il BYOD rappresenta una scelta preponderante dell'azienda, coinvolgendo più della metà dei dipendenti, e solo nel 2% dei casi è una vera e propria policy obbligatoria.

**Insomma, il BYOD in Italia è un fenomeno ancora marginale**, eppure in un contesto dove siamo costantemente connessi questa pratica risulta essere la **naturale evoluzione del lavoro**. Secondo Gartner (una delle maggiori società di ricerca e analisi nel campo *ICT-Information and Communication Technology*) dal 2016 la metà dei datori di lavoro richiederà ai propri dipendenti di usare i propri dispositivi per scopi aziendali, fino ad arrivare ad essere l'anno successivo, nel 2017, una policy imposta. Secondo le previsioni della stessa ricerca il 38% delle aziende interromperà la fornitura di dispositivi sul posto di lavoro al personale nei prossimi due anni perché non si riterrà più conveniente fornire strumenti informatici mobili di proprietà aziendale (Gartner, [Bring Your Own Device: The Facts and the Future](#), 2013).

**Nell'ultimo periodo anche in Italia si inizia a parlare dei benefici del BYOD** che per le sue caratteristiche è collegato, insieme allavoro agile, (sul lavoro agile si rimanda F. Sperotti, [Lavoro agile: alcuni ostacoli da superare](#), ADAPTability/8) allo *smart working*, per la cui regolamentazione si sta pensando ad una legge *ad hoc* (v. Marco Minghetti, [Una legge per lo Smart Working: conversazione con Alessia Mosca e Michele Tiraboschi](#)), differenziandolo dall'attuale e poco diffuso telelavoro (v. L. Serrani, [Nella prassi le ragioni del mancato decollo del telelavoro](#), ADAPTability/5).

**Sembra che a richiedere di poter utilizzare i propri strumenti e dispositivi informatici sono in primis i lavoratori:** una recente ricerca condotta dal

Politecnico di Milano rivela che oltre il 60% dei dipendenti ritiene di essere in possesso di strumenti migliori e più performanti rispetto a quelli forniti in dotazione dall'azienda. Inoltre, l'aspetto motivazionale del dipendente che usa uno strumento di suo gradimento, perfettamente conosciuto e di abituale utilizzo, determina un **aumento della produttività in termini di risparmio di ore mediamente lavorate** per l'esecuzione delle attività.

Secondo una ricerca condotta da Cisco (CISCO IBSG, [\*L'impatto finanziario del BYOD. I vantaggi del BYOD per le aziende multinazionali\*](#), 2013) in diversi Paesi (Stati Uniti, Regno Unito, Germania, India, Cina e Brasile) **il risparmio medio stimato è di almeno 37 minuti a settimana per dipendente**, il 36% dichiara di aver risparmiato almeno due ore a settimana (altrimenti impiegate per gli spostamenti casa-ufficio) ed in generale le nuove metodologie di lavoro o pratiche lavorative innovative, grazie ai propri dispositivi hanno consentito un risparmio di tempo al 53% dei dipendenti.

**Inoltre un altro vantaggio per l'azienda è sicuramente il risparmio nel non acquistare i dispositivi ma solo nel contribuire nella maggior parte dei casi ai costi di utilizzo mediante un rimborso spese regolato.** Il lavoratore, dal canto suo, ha la **possibilità di gestire il proprio lavoro** decidendo nella maggior parte dei casi i tempi.

**Va detto, però, che il BYOD negli ultimi anni si è diffuso in maniera sregolata** poiché, da un lato, non sempre supportato da adeguate procedure aziendali che disciplinano l'utilizzo corretto e dall'altro lato per la evidente conflittualità con alcuni aspetti del diritto del lavoro.

Sul punto, infatti, **le principali problematiche del BYOD** risiedono anzitutto negli aspetti della **sicurezza informativa, della privacy e di ogni esposizione al rischio di perdita o di sottrazione di dati aziendali.** Rischi ai quali sono esposti anche i lavoratori, potenzialmente soggetti a un'ingerenza nella propria sfera privata e personale a causa di possibili controlli a distanza. Rispetto al diritto del lavoro si potrebbero porre dubbi sulla **compatibilità del BYOD con gli articoli 4 e 8 dello Statuto dei Lavoratori** (Legge n. 300/1970), rubricati rispettivamente *impianti audiovisive divieto di indagine sulle opinioni*.

**Per risolvere tali problematiche bisogna prima rispondere ad un interrogativo non del tutto risolto e che riguarda la necessità o meno del consenso del dipendente,** nonché proprietario del dispositivo, all'uso del

BYOD ed alla conseguente installazione del *software* che consente di proteggere i dati aziendali.

**Tale approvazione, d'altra parte, potrebbe non essere sufficiente e richiedere necessariamente il consenso delle rappresentanze sindacali, o in loro mancanza della Direzione Territoriale del Lavoro così come previsto dall'art. 4 commi 1 e 2, Legge n. 300/1970**, seppur in presenza delle esigenze «organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza del lavoro» che permettono l'installazione di sistemi da cui potrebbe derivare un controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. Pertanto, anche in presenza di tali esigenze, l'utilizzo di tali apparecchiature che, potenzialmente, possono consentire la geo localizzazione del lavoratore, oltre a forme di controllo della sua attività, potrebbe richiedere il previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali ovvero previa autorizzazione della Direzione Territoriale del Lavoro.

**Inoltre, il datore di lavoro, anche involontariamente, trattando i dati aziendali presenti sul dispositivo personale del dipendente, potrebbe venire a conoscenza dei dati privati violando così l'art. 8 della Legge n. 300/1970** che fa «divieto al datore di lavoro, ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale». Senza dubbio, anche in questo caso, sembra d'obbligo fornire ai dipendenti **un'idonea informativa sulla *privacy***, unitamente a compiute indicazioni sulla natura dei dati trattati e sulle caratteristiche del sistema e dei controlli che potranno essere effettuati.

**Un'ulteriore problematica di non poco conto riguarda il rapporto tra la policy di BYOD e la disciplina dell'orario di lavoro.** Molte aziende hanno già fatto i conti con tale problematica ed hanno adottato soluzioni che risultano essere “controcorrente” rispetto al nuovo concetto di lavoro fortemente influenzato dalle moderne tecnologie. Sul punto si segnalano le politiche restrittive della Deutsche Telekom, della Bayern, della Daimler e della Volkswagen che hanno imposto il divieto all'utilizzo del sistema di posta elettronica oltre l'orario di lavoro, spegnendo nell'ultimo caso i server aziendali mezz'ora prima della fine del turno e accendendoli mezz'ora dopo l'apertura. Sulla stessa linea ma con una politica diversa **la BMW e la Henkel hanno istituito il “diritto alla non reperibilità” fuori dall'orario di lavoro.** In Brasile, invece, tali questioni sono state regolamentate per legge

prevedendo che le mail e le telefonate dopo il lavoro danno diritto al riconoscimento del lavoro straordinario. Da ultimo, resta ancora aperta, la causa che 200 agenti di polizia hanno intentato contro la municipalità di Chicago, pretendendo che vengano riconosciute come lavoro straordinario le ore impiegate a controllare le mail ricevute sul loro *device*.

**Senza dubbio il BYOD è una pratica lecita e vantaggiosa per le aziende che però deve essere affiancata da *policy* esaustive**, che ne definiscano i termini di utilizzo e, ovviando alle problematiche connesse, permettano una corretta implementazione di detto sistema. È necessario, quindi, un approccio professionale e innovativo per affrontare le sfide del BYOD ed in generale dell'*enterprise mobile* senza lasciarsi trascinare dall'entusiasmo o anchilosarsi su posizioni tradizionali.

Il fenomeno del BYOD è pertanto **una sfida che sottende ad un nuovo modo di lavorare** e di approcciarsi al lavoro. Significa reinventare il concetto di ufficio, partendo dal presupposto che si possa lavorare in maniera efficiente in qualsiasi altro luogo.



## L'evoluzione del colloquio di lavoro nell'era 2.0: dalle videoconferenze ai Google Glass

di Andrea Cefis e Fabiola Silvaggi

In questi anni, i processi di selezione si sono avvalsi dell'utilizzo delle nuove tecnologie, utilizzandole non solo nella fase di ricerca di candidati, ma iniziando a sfruttarne le loro potenzialità anche nella fase riguardante il colloquio. La ricerca condotta da [Polycom e Redshift Research](#) mostra che entro il 2016 la videoconferenza, soprattutto grazie all'entrata nel mondo del lavoro da parte dei cosiddetti *millennials*, diventerà lo strumento di business preferito e sarà destinato a sostituire, almeno nelle fasi iniziali del processo di *recruiting*, il colloquio di persona. La flessibilità di questo strumento porterà sempre più chi è in cerca di lavoro ad affrontare le prime interviste di selezione dal proprio smartphone o tablet.

**Dal 2012 in poi, la grande novità in tema di colloqui di lavoro è stata introdotta dalle “interviste all'americana”.** Con questo nuovo metodo, sono rivolte ai candidati domande particolari e apparentemente fuori luogo, con il solo scopo di spiazzare l'intervistato e testare la sua capacità di reazione e, perché no, pure la sua creatività. A tal proposito, [Glassdoor](#), comunità online statunitense incentrata sui temi del lavoro e delle carriere, ha condotto, lo scorso anno, una ricerca sulle domande più “stravangate” poste durante i colloqui di lavoro. Le domande prese in considerazione sono state tratte da interviste reali, rivolte ad aspiranti candidati, durante le selezioni presso alcune grandi aziende che operano in diversi campi, dalla consulenza al web. Quest'analisi ha così determinato una divertente classifica di venticinque

---

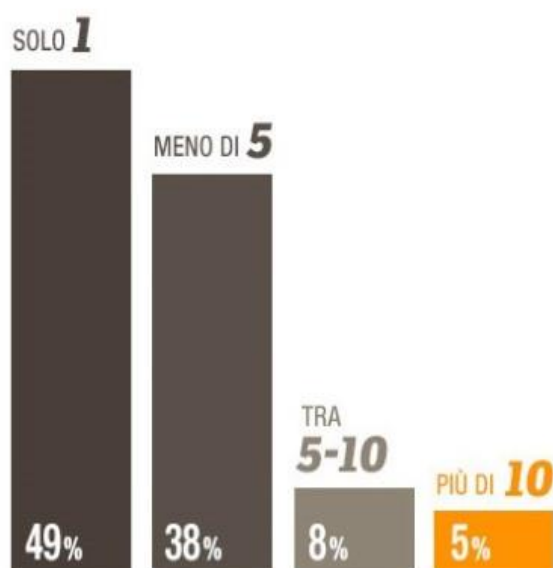
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 giugno 2014, n. 24](#), *ADAPTability/15*, e in *Le Aziende InVisibili*, 10 giugno 2014.

domande più strane utilizzate nei colloqui di lavoro, fra cui: “Quante mucche ci sono in Canada?”, “Un pinguino cammina attraverso quella porta in questo momento indossando un sombrero. Che cosa dice e perché è qui?”, “Che utensile da cucina saresti?”, ecc. Se questa metodologia in alcuni settori e per alcune specifiche figure professionali sta diventando ormai la prassi, ciò non determina che questa particolare fase del processo aziendale abbia smesso di evolversi e stare al passo con lo sviluppo tecnologico. L’avvento delle nuove tecnologie e della mentalità social sta effettivamente trasformando le modalità con cui incontriamo i selezionatori che devono decidere se assumerci per una determinata posizione o meno.

**Per molti giovani il cosiddetto *happy hour* o aperitivo è un appuntamento fisso nel week – end, ma cosa succede se, invece, di essere un momento di svago con gli amici diviene un’occasione per trovare lavoro?** Si tratta di un *trend* diffuso soprattutto a Londra, dove le grandi aziende, dopo una prima fase di selezione basata sui CV e *cover letter*, radunano i migliori candidati per la figura professionale che stanno cercando davanti ad un tavolo con cocktail e spuntini in modo da valutare sia gli aspetti personali dei soggetti sia le loro capacità relazionali e di networking. Tale metodologia non è esente da critiche, poiché così facendo, si rischia di non scegliere il candidato con le migliori competenze ma, al contrario, coloro i quali hanno semplicemente più capacità relazionali. Proprio per questo motivo, le cosiddette *open houses* sono utilizzate soprattutto per mansioni che prevedono una prevalente interazione con il *consumer*, cioè dove le capacità relazionali dell’individuo sono fondamentali, anche se, ultimamente, pure l’ambito delle nuove tecnologie pare interessato a tale modalità. La Supply Communications, una delle cento migliori aziende britanniche, utilizza questo metodo di selezione all’interno del proprio ufficio, organizzando di frequente delle *open interview* per reclutare gli addetti che gestiranno la vendita dei loro prodotti digitali, ma pure il Belpaese non pare rimasto a guardare. Già da un paio d’anni, infatti, aziende internazionali (come *Pricewaterhouse Coopers*) stanno organizzando appuntamenti dal titolo “Aperitivo con il Direttore” in cui neolaureati o laureandi possono incontrare i Responsabili delle risorse umane in un bar di tendenza di Milano davanti ad un cocktail in maniera informale alle 5 del pomeriggio. In conformità con gli sviluppi della tecnologia divengono invece altri i metodi di colloquio che stanno guadagnando terreno negli ultimi anni: i *video-colloqui*. A sostegno di questa teoria, un’indagine condotta dalla dott.ssa M. Laurano di [Aberdeen Group](#) rileva che, nel 2013, il 32% delle aziende stava investendo nei video-colloqui, segnalando un incremento dell’11%

rispetto all'anno precedente. Un dato confortante legato a questa modalità di selezione è che sembra si stia diffondendo molto nel nostro Paese. Secondo la ricerca di [hivejobs](#) infatti, il 13% degli intervistati dice di aver sostenuto almeno 5 video-colloqui nella propria vita, la maggior parte dei quali con aziende italiane.

### QUANTI VIDEO-COLLOQUI NEL CORSO DELLA CARRIERA?



### E CON QUALI AZIENDE?



Per entrare più nel dettaglio delle video-interviste è necessario fare una distinzione. Esistono, in realtà, due tipologie di colloqui tramite video ovvero il *video on-demand* ed il *live a due vie*.

La prima delle due tipologie, chiamata pure *live ad una via*, consiste nella semplice registrazione di un video attraverso appositi canali online nei quali si risponde a domande prefissate. Questa metodologia è apprezzata dai Direttori delle risorse umane non solo perché permette un risparmio di tempo (come sostenuto dall'82% degli intervistati da *hivejobs*, in quanto i video possono essere visualizzati in qualsiasi momento), ma pure perché questi permettono un confronto tra gli atteggiamenti dei vari candidati nel rispondere alla medesima domanda con la possibilità di riguardare più volte delle parti significative dell'intervista.

Quando si parla invece di *live a due vie* si fa riferimento ad un vero e proprio colloquio effettuato tramite mezzi di videochat come, per esempio, Skype. Questo mezzo di comunicazione, sperimentato anche per il colloquio genitori-insegnanti in una scuola milanese, permette di unire una conversazione in tempo reale ad un notevole risparmio di denaro, grazie al fatto che non è più necessario prenotare treni, aerei ed hotel solo per sostenere un colloquio con un'azienda lontana. Allo stesso tempo, però, il semplice fatto di non essere faccia a faccia con il reclutatore può provocare minore tensione (come sostenuto dal 21% degli intervistati da *hivejobs*), rischiando così di sottovalutare l'incontro, il quale resta comunque in tutto e per tutto un vero e proprio colloquio di selezione. Tale modalità risulta molto ostile per alcuni Direttori del personale i quali lamentano da un lato problemi causati dalle possibili difficoltà di connessione alla rete che possono interrompere improvvisamente la discussione, dall'altro una tendenza da parte dei candidati a seguire, come nei colloqui telefonici, una scaletta prefissata e preparata prima dell'inizio della video-intervista.



Interessante, infine, è quanto risulta dall'ultima parte della ricerca di *hivejobs*: secondo il 95% degli intervistati le aziende, ad oggi, non sono ancora sufficientemente pronte per sostenere i video-colloqui, ma due candidati su tre sono convinti che da qui a cinque anni questa nuova modalità d'intervista sostituirà i colloqui di persona.

**Ad oggi l'ultima frontiera della tecnologia e dell'innovazione è rappresentata dai Google Glass, gli occhiali della multinazionale americana che permettono all'utente di fare ciò che fino a qualche mese fa era ritenuto quasi inimmaginabile, ma quali ripercussioni potrebbero avere questi sul tema che stiamo analizzando? Da qualche tempo, gira sulla**

rete un video demenziale, ma per certi versi emblematico, riguardante il rapporto tra i colloqui di lavoro ed i Google Glass. In questo video, infatti, si simula un colloquio conoscitivo tra un dirigente e una candidata durante il quale, il selezionatore cerca online informazioni sulla persona che ha di fronte ed, allo stesso tempo, verifica all'istante la veridicità di ciò che l'interlocutrice dice durante il colloquio. Si ripresenta, in questo modo, sotto una nuova veste, il problema della privacy, regolamentata, in Italia, dal d.lgs. n. 196/2003 noto come "Testo unico sulla privacy". Sulla base di questo, l'utilizzo di Google Glass pone ai garanti un forte timore: il rischio che vengano sviluppati software di riconoscimento facciale. Infatti, fotografare persone, confrontare immediatamente i volti con archivi di decine di migliaia di immagini, riconoscerle, ricevere nomi e informazioni sono dati sensibili che rischiano di violare la privacy dei cittadini e, nello specifico caso che stiamo analizzando, dei candidati per un posto di lavoro. Google ha assicurato che non approverà alcun software in grado di identificare gli utenti, ma, nonostante ciò, questa situazione rimane una questione aperta, a causa delle nascenti app, non autorizzate da Google, che consentono di utilizzare Google Glass per il riconoscimento facciale. Come riuscire quindi a far conciliare il progresso della tecnologia con la selezione del personale?

## Rethink the way we work

di Andrea Gatti Casati

**Ripensare il lavoro: è questo il leitmotivo del recente rapporto [From looking digital to being digital](#). Al centro del ragionamento la sfida che aziende e organizzazioni sono chiamate ad accettare per sopravvivere. [Alcune ci stanno provando](#), ma sono ancora troppi i fallimenti e le rivoluzioni rimaste a metà del guado. Il mercato del lavoro mostra una gran voglia di voltare pagina e le tecnologie digitali possono essere un prezioso alleato. **Ciò che sembra mancare, però, è una visione chiara da parte dei business leader**, coloro che dovrebbero indicare la strada da percorrere. Le idee sembrano ancora confuse: troppo spesso la moda del momento prende sopravvento sulla ragione, con il risultato di **utilizzare [nuovi strumenti con la vecchia mentalità](#)**.**

**La sola tecnologia non può bastare a trasformare di colpo un'azienda del secolo scorso, di impronta fordista, in una fresca e frizzante "company" del ventunesimo secolo.** Serve ben altro. Un cambiamento culturale, manageriale e organizzativo, capace di sfruttare le potenzialità di ciascun talento, sia esso interno o esterno all'organizzazione. Qui sta la differenza tra chi vorrebbe innovare e chi lo fa per davvero. L'avvento del digitale facilita questa trasformazione, ma lo sforzo da compiere è grande, e per nulla semplice.

Strumenti come i social media e le tecnologie *mobile* – le c.d. *social technologies* – permettono oggi di costruire **un ambiente di lavoro interconnesso**, nel quale tutti sono chiamati a collaborare, siano essi datori di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 13 settembre 2014.

lavoro o dipendenti. Tutti condividono un obiettivo comune. Il guadagno che ne deriva è ciò che gli esperti chiamano *social business*.

**Nella pratica si tratta di piattaforme di collaborazione interna ed esterna,** social networks, forum online, strumenti di *project management* o video chat/conferenze. E così molti altri strumenti utilizzati fino a oggi dalle aziende per ridurre i costi di gestione o migliorare i processi di lavoro. Si pensi alla possibilità di lavorare in remoto e ai risparmi sugli spostamenti. Oppure all'uso di strumenti social per una selezione del personale mirata e su larga scala. O ancora a canali di comunicazione più efficaci per comunicare con i propri dipendenti. Tutto questo non sembra però sufficiente. Secondo Accenture, le organizzazioni più virtuose, se vorranno mantenere uno spirito innovativo, saranno obbligate a sfruttare l'intero potenziale delle nuove tecnologie digitali per creare – o, meglio, fare emergere – nuovo valore produttivo.

**Attraverso un uso sistematico di questi strumenti, infatti, è possibile riscrivere la struttura organizzativa del lavoro.** Accenture suggerisce quattro fattori chiave.

**Decentramento delle decisioni.** Innanzitutto le organizzazioni vedranno cambiare il ruolo dell'autorità centralizzata. Verranno meno gli uffici con il compito di prendere tutte le decisioni, ma utilizzando i giusti strumenti, ogni unità dell'organizzazione sarà in grado di reperire autonomamente le informazioni di cui ha bisogno e prendere decisioni. In questo **modo i tempi di attesa per un eventuale benessere da parte della direzione centrale spariscono e sarà possibile formulare delle soluzioni *ad hoc* per ogni nuova situazione.** Gli orari di apertura di un negozio, ad esempio, possono variare a seconda se il negozio è posizionato nel centro o nella di una città, e i gestori delle singoli filiali sanno meglio di chiunque altro quali sono le esigenze dei propri clienti. Un'autonomia decisionale decentrata è in grado quindi di «aumentare la responsabilità di ciascun dipendente e consente alle imprese di rispondere in modo più preciso alle mutevoli condizioni del mercato, con la conseguente maggiore soddisfazione del cliente e un aumento delle vendite».

**Interazione uomo-macchina.** La tecnologia sarà sempre più pervasiva e già altre volte si è scritto di come i robot saranno capaci di apprendere dagli umani e le azioni di routine saranno destinate a scomparire. Per questo motivo



un'azienda che voglia avere un'impronta digitale dovrà essere in grado di **sviluppare tutte quelle skills che le macchine non sono in grado di sviluppare**. Ad esempio la capacità di giudizio, il buon senso, l'abilità nel *problem solving* e di interazione con il cliente.

**Adattamento in tempo reale.** Attraverso la connessione digitale tra sistemi, persone e luoghi, l'organizzazione sarà in grado di gestire un flusso dinamico delle informazioni grazie al quale ogni lavoratore sarà, in qualunque momento, potenzialmente al corrente di ciò che l'organizzazione sta facendo. **L'accesso libero ai dati** servirà a condividere *mission* e obiettivi, e reperire la giusta informazione servirà a risolvere nuove criticità eliminando i tempi di attesa e portando così flessibilità operativa, dinamismo e produttività.

**Sperimentazione continua. La tecnologia permette infine qualcosa di veramente impensabile fino a pochi anni fa: strutturare processi di produzione in base a simulazioni grafiche digitali.** Testare un prodotto a computer permetterà di risparmiare costi e, soprattutto, di anticipare le esigenze del cliente. Si pensi alla stampa 3D ma non solo. La ricerca Accenture, ad esempio, ricorda il caso Audi dove gli ingegneri comunicano giornalmente tramite piattaforma online con la propria comunità di appassionati, cercando di testare e assemblare tutte le loro richieste e costruire così un prodotto su misura una volta recuperate tutte le informazioni necessarie. **Sperimentare non vuol dire esclusivamente pensare alla produzione dopo aver testato dei prodotti al computer, ma diventa la vera e propria filosofia organizzativa dell'azienda:** sperimentare significa anche procedere per tentativi, fare esperienza e imparare dai propri errori.

Ripensare al futuro del lavoro significa quindi ripensare a chi (tutti), quando (in tempo reale), dove (da remoto) e come (collaborando e sperimentando) il lavoro dovrà essere svolto. Il tutto nella convinzione che il cambiamento delle organizzazioni consisterà nel passaggio da un mercato basato su regole competitive a uno di tipo collaborativo, che faciliti l'incontro di più persone e discipline diverse, ma che soprattutto sappia valorizzare le capacità di ogni singolo individuo.

**Gli intelligent digital process utilizzano le nuove tecnologie per sviluppare e distribuire il talento** e aiutano i dipendenti a riconoscere le opportunità che il mercato è in grado di offrire. Pensiamo alle nuove piattaforme di collaborazione aziendali come Moodle, Yammer, socialtext, workmate, che

consentono ai propri dipendenti di portare la propria esperienza in modo che diventi conoscenza di tutti. Molti sono gli effetti positivi: si mette per iscritto un sapere che potrà tornare utile in futuro – ad esempio se un dipendente informa di come è riuscito a risolvere uno specifico problema – oppure raccogliere suggerimenti da colleghi più esperti.

Tutto ciò porterà all'inevitabile **fine di ciò che viene chiamata *one best way***. Sarà la morte delle procedure standardizzate e con esse della **nozione giuridica della subordinazione su cui si regge il nostro quadro regolatorio del lavoro**. Questa è la grande trasformazione del lavoro che ci aspetta, rispetto alla quale bene sappiamo cosa sarà cancellato e demolito dal nuovo che avanza mentre ancora non emerge un modello alternativo. **E questa sarebbe la vera sfida italiana del Jobs Act che vede invece ancora una volta il nostro Paese affrontare problemi nuovi con schemi vecchi e soluzioni del passato**. Il punto infatti oggi non è solo demolire o rottamare il vecchio, ma costruire il futuro e questo potrà avvenire solo se sapremo interpretare il cambiamento in atto.

In un blog come questo, che affronta le nuove sfide che l'evoluzione tecnologica e del mercato del lavoro lancia al mondo, il tema sopra affrontato è, seppur all'apparenza lontano, invece molto importante. Il mondo del web e il mercato che esso crea è uno degli esempi principali della centralità e dei frutti che un modello partecipativo comporta e offre a tutti. E se fosse proprio la buona pratica "virtuale" uno sprone al cambiamento del modello "reale"?

# Ridisegnare il mondo del lavoro: intraprendere il viaggio verso il 2022

di Francesca Brudaglio

“Ancora non ho capito che lavoro fai tu, figlia mia”. È la frase più pronunciata da mio padre quando si parla del mio futuro, e chissà da quanti altri genitori. Classe 1987, dottorato industriale in [Formazione della persona e mercato del lavoro](#), sono tra le **figlie del post-fordismo**. Tra chi cioè ha fatto elementi chiave del proprio quotidiano lavorativo flessibilità, autonomia legata a produttività, telelavoro, *smart working*. Elementi ben lontani da quel “posto fisso” a tempo indeterminato, legato ad un unico datore di lavoro tanto cari a mio padre e a (quasi tutta) la sua generazione.

Ebbene, la grande trasformazione che sta investendo il mondo del lavoro, si evince anche dallo scarto generazionale. Le richieste sopraggiunte dai cambiamenti economici hanno dettato logiche e processi produttivi nuovi, con *modus operandi* che spesso si scontrano con quelli del passato. **Innovazioni dirompenti stanno radicalmente ridisegnando il mondo del lavoro mentre le nuove tecnologie, l’analisi dei dati e l’arrivo dei social networks stanno avendo un enorme impatto sul modo in cui le persone comunicano, collaborano e lavorano.**

Leggere [The future of work. A journey to 2022](#), il recente rapporto edito da *PricewaterhouseCoopers (PwC)* in collaborazione con il *James Martin Institute for Science and Civilisation* aiuta a comprendere le **trasformazioni in atto** ed orientare lo sguardo verso quelle che ci aspettano. Frutto di un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 15 settembre 2014.

lavoro di ricerca iniziato nel 2007, il rapporto presenta i risultati di un **sondaggio** che ha coinvolto 10.000 persone in tutta la Cina, l'India, la Germania, il Regno Unito e gli Stati Uniti e un'indagine separata su 500 professionisti delle Risorse Umane di tutto il mondo. Cuore dell'indagine: **capire come a loro parere evolverà il mondo del lavoro** e che impatto hanno su di loro i cambiamenti in atto. Sulla base dei dati emersi, il rapporto guarda al prossimo futuro e **disegna scenari evolutivi** della gestione del personale, del posto di lavoro e delle conseguenti prospettive occupazionali, **portandoci così in un viaggio al 2022; “in the future of work”**.

### **Blu, green, orange: i tre “mondi del lavoro” che ci aspettano**

Individualismo vs collettivismo, integrazione vs frammentazione aziendale: la concorrenza tra queste forze ha creato quello che il report identifica come tre ‘mondi’ per il futuro del lavoro, **tre scenari che forniscono una lente attraverso la quale esaminare come aziende e organizzazioni potrebbero operare in futuro**.

#### **1. The Blu World – Corporate is King**

Nel *Blu World* le grandi imprese si trasformano in mini-stati ed assumono un ruolo predominante nella società. Qui **profitto, crescita e leadership di mercato** sono gli obiettivi da raggiungere. Sempre attente ad essere al passo con l'innovazione e le richieste dei clienti, le aziende investono costantemente sulle proprie risorse. L'attenzione sulle prestazioni del personale, la cui formazione è strettamente allineata agli obiettivi aziendali da raggiungere, è per questo molto forte. La spinta alla carriera, incentivata da premi per i più meritevoli, crea un distacco tra *top players* e mediocri. Gli stessi talenti sono attratti dalla possibilità di arrivare ad alti guadagni, dalla sicurezza di un lavoro a lungo termine e dallo status sociale ad esso collegato. La valutazione costante delle performance è un elemento essenziale, utilizzata anche per la pianificazione delle unità: qui gli HR mettono in atto complesse strategie di segmentazione del personale sulla base delle specifiche abilità. La necessità di aprire sempre nuove opportunità porta queste aziende ad investire in R&S, acquisire piccole start-up e cercare finanziamenti da contatti con imprese, incubatori, centri di ricerca ed università.

**Il 31% degli HR manager sta cambiando le proprie strategie, impiegando solo il meglio delle risorse a disposizione ed offrendo la sicurezza del lavoro a lungo termine come ricompensa.**

## **2. The Green World – Companies Care**

Nel *Green World* la **responsabilità sociale d'impresa** è l'imperativo aziendale. Qui, i cambiamenti climatici-demografici e la sostenibilità diventano i fattori chiave del business. Riconoscendo di avere un impatto sulla società al di là di quello finanziario, le aziende ripensano i loro obiettivi secondo la volontà di utilizzare le risorse a disposizione in maniera più intelligente ed efficiente. I clienti stessi chiedono il rispetto di tali principi come priorità assoluta, orgogliosi di sostenerli. I pionieri del *Green World* evitano la gerarchia e optano per strutture organizzative flessibili, piatte e fluide; tutti hanno la possibilità di partecipare al processo decisionale e si sentono responsabili del successo dell'organizzazione. Altra caratteristica distintiva è la pratica di co-creare: impegnarsi con clienti, partner e comunità locali per creare nuovi prodotti e servizi che vadano a beneficio non solo del cliente, ma della comunità più ampia. Internet e la tecnologia qui svolgono un ruolo critico nel fornire trasparenza totale delle prestazioni e dell'impatto aziendale sull'ambientale.

**Il 65% di persone in tutto il mondo vuole lavorare per un'organizzazione dotata di una forte coscienza sociale.**

## **3. The Orange World – Small is Beautiful**

Le grandi imprese saranno superate da un vibrante, innovativo ed imprenditoriale mercato medio.

In questo scenario **la specializzazione domina** e le **aziende si frammentano in reti di organizzazioni** più piccole. Le aziende dell'*Orange World* fanno ampio uso dei social media per aumentare la connettività e della tecnologia per gestire le loro attività e coordinare una forza lavoro in gran parte esterna. I modelli di gestione del personale sono snelli ed improntati sulla collaborazione; i dipendenti hanno massima flessibilità e autonomia in cambio di lavoro su base contrattuale a breve termine. Il desiderio di appartenere a questo scenario è particolarmente forte tra i giovani, che indicano un

cambiamento generazionale diretto verso una maggiore libertà, imprenditorialità e acquisizione di competenze specialistiche. Secondo il sondaggio **2 persone su 5 in tutto il mondo ritengono che il lavoro tradizionale non esisterà più in futuro. Le persone avranno le proprie competenze specifiche e le venderanno a chiunque ne abbia bisogno.** Si diventa più propensi ad essere detentori di una particolare abilità o membri di una rete professionale che non dipendenti di una società particolare. Le associazioni professionali riaffioreranno e certificheranno referenze online e classifiche di rendimento.

**Ciò che il 29% delle persone di tutto il mondo desidera maggiormente da un lavoro è la possibilità di avere il controllo sulla propria carriera, su cosa lavorare e quando.**

### **Cosa trasformerà il modo di lavorare?**

Una [cronologia degli sviluppi](#) che hanno avuto un'influenza significativa sul mondo del lavoro dal lancio di Twitter nel 2006 e dell'iPhone nel 2007, al 2013 quando il numero dei dispositivi mobili e delle connessioni ha superato quello delle persone presenti sul pianeta, ci fa pensare ai grandi passi fatti per poi farci fare un salto nel futuro, con l'individuazione di alcuni possibili sviluppi tra il 2015 e il 2022.

**Al primo posto, tra i fattori che maggiormente influenzeranno e trasformeranno il mondo del lavoro** nei prossimi 5-10 anni, secondo il 53% degli intervistati c'è **la tecnologia**, seguita da: scarsità delle risorse e cambiamenti climatici (39%); cambiamenti nel potere economico globale (36%); cambiamenti demografici (33%); rapida urbanizzazione (26%).

Entro i prossimi 10 anni, 1/5 degli intervistati si immagina lavorare virtualmente, con la possibilità di accedere al proprio lavoro da una posizione qualsiasi. Sul ruolo vitale che i progressi tecnologici sono destinati a svolgere e su ciò che i datori di lavoro devono fare in risposta a questo, *Anthony Bruce, HR workforce analytics PwC*, ha detto:

*«La tecnologia continuerà a trasformare il modo in cui lavoreremo nel prossimo decennio. Mentre molti lavoratori potranno abbracciare questi cambiamenti, le organizzazioni devono essere consapevoli del potenziale di disturbo che potrà avere sulla vita delle persone. I manager devono*

*sviluppare una chiara cultura in cui la tecnologia funziona per tutti: non si tratta di dettare ordini su quando i sistemi operativi devono essere accesi o spenti; si tratta di creare la giusta cultura cosicché la gente possa utilizzare la tecnologia per migliorare la propria vita, ma anche avere il controllo su quando scegliere di farlo».*

L'emergere di questi scenari crea infatti nuove sfide per gli HR. **Tradizionali ruoli e modelli di organizzazione potrebbero presto diventare un ricordo del passato, mentre tante delle professioni del domani, saranno quelle a cui ancora non abbiamo pensato.** La realtà mostra che le aziende sono attualmente alle prese con la carenze di competenze specifiche: la maggior parte degli HR intervistati non crede di essere preparato per affrontare le esigenze di una forza lavoro che richiede più libertà, autonomia e flessibilità e solo il 20% riferisce di esser pronto ad abbracciare il ruolo della tecnologia e dell'automazione. Questo mostra quanto sia **cruciale il ruolo della formazione e dell'aggiornamento delle competenze**, chiamate a seguire il passo dell'evoluzione e delle **nuove skills** richieste.

Detto ciò, entro il 2022, il radicale cambiamento dei modelli di business porterà le aziende a dover affrontare anche altre questioni come la necessità **di creare strumenti di misurazione e controllo delle prestazioni** sempre più sofisticati; la crescente importanza del **capitale umano** come chiave di successo aziendale; la **scomparsa del confine tra lavoro e vita personale**, in quanto saranno chiamate ad assumersi una maggiore responsabilità per il benessere dei propri dipendenti.

Davanti alle trasformazioni presentate, una riflessione nasce spontanea: a chi è ad un passo dalla conclusione della propria vita lavorativa non fermarsi a riflettere e prendere la ricorsa verso l'innovazione è concesso, ma **non avere un occhio vigile ai cambiamenti lo è anche per chi ancora ha davanti a se anni di lavoro determinanti per la nostra economia?**

Il nostro Paese ha bisogno di scelte coraggiose, di rimboccarsi le maniche per **ricquistare competitività**. Ci troviamo in uno di quei momenti storici che ci mette davanti ad un bivio: **fare un salto in avanti ed immergerci nella "grande trasformazione del lavoro" o restare indietro**. Staccarsi dai modelli consolidati, sposare strumenti e logiche produttive completamente nuovi, scommettere su mercati e professioni emergenti può sembrare un rischio. **Costa fatica ed è una scommessa**. Ma il prezzo da pagare non giocando questa partita è più alto.

Io ho scelto di scommettere sul futuro, guardo avanti ed intraprendo il viaggio per il 2022.



# La nuova grande trasformazione del lavoro: alla ricerca di una identità del lavoro che cambia

di Francesco Seghezzi

“La civiltà del diciannovesimo secolo è crollata”. Con queste parole si apriva l’opera maggiore di Karl Polanyi, l’autore che ispira il titolo di questo blog. Basterebbe sostituire *diciannovesimo* con *ventesimo* per iniziare a descrivere la situazione in cui ci troviamo ora a vivere. E forse per questa ragione il suo pensiero è tornato di moda negli ultimi anni. Certo è che la sua analisi può ancora oggi essere attuale, più dell’inconcludente determinismo riformista che caratterizza il dibattito pubblico sul Jobs Act, per chi sia alla ricerca di una nuova identità del lavoro che cambia.

## Il lavoro come merce, l’uomo come individuo

**Per Polanyi il lavoro non è una merce di scambio:** basterebbe questo per differenziarlo da tutta la teoria economica dominante a partire dalla seconda metà del XVIII secolo. Ed è proprio questo il suo punto di partenza. Polanyi sostiene che la moderna economia di mercato non sia assolutamente una scienza esatta e per tale ragione gli studiosi hanno il compito di criticarla. **Il lavoro come merce è quindi una invenzione moderna,** che ha all’origine la nuova idea di *individuo* che sostituisce la nozione di *persona*. **La persona è un soggetto in relazione con altri soggetti, l’individuo, al contrario, è un tutto in sé stesso.** Si concepisce come separato dalla società e come colui che ha la completa proprietà di sé. Se l’uomo-individuo è il proprietario di sé

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 22 settembre 2014.

stesso il suo lavoro è una merce che può offrire sul mercato al miglior offerente. Nasce così un concetto che ormai è tanto assodato da essere accettato da tutti senza riserve: il mercato del lavoro.

### **Una questione economica? No, antropologica**

“**Il lavoro**” – scrive Polanyi – “è soltanto un altro nome per un’attività umana che si accompagna alla vita stessa la quale a sua volta non è prodotta per essere venduta ma per ragioni del tutto diverse, né questo tipo di attività può essere distaccato dal resto della vita, essere accumulato o mobilitato.” Diretta conseguenza di questa concezione è “il **principio di libertà contrattuale**”, per il quale il legame che si crea tra datore di lavoro e lavoratore è consentito dal fatto che il lavoratore vende qualcosa che è di sua proprietà.

**Polanyi individua la Grande trasformazione in un nuovo paradigma antropologico.** L’uomo individualista secondo l’economia classica è *homo oeconomicus*, che realizza le sue ambizioni economiche vendendo il proprio lavoro, sua proprietà. Questa teoria dimentica, secondo l’autore, che spesso il lavoro è mosso da motivazioni “derivanti dal senso del dovere verso se stesso e verso gli altri (e forse, persino, **godendo in segreto del lavoro come fine in sé**)”.

### **La reazione della società: il contromovimento**

Per Polanyi l’uomo non è individuo ma ha relazioni con altri soggetti, e questi danno origine alla società nel suo insieme. Ed è proprio questa società quella che risponde al nuovo paradigma che mercifica il lavoro. **Questa reazione dialettica viene da lui definita contromovimento.** Un esempio può essere la nascita dei sindacati nell’Inghilterra industriale. Per Polanyi la nascita di contromovimenti è la dimostrazione che il modello individualista liberale non funziona pienamente.

### **La nuova grande trasformazione del lavoro**

È innegabile **che ci troviamo davanti a una nuova Grande trasformazione**, completamente diversa da quella descritta cinquant’anni fa. Non è questo il

luogo per descrivere le sue caratteristiche, ma possiamo dire che è la diretta conseguenza della **crisi del modello antropologico ed economico descritto da Polanyi**. E la dimostrazione è proprio il trionfo di quei **contromovimenti** che, come abbiamo visto, sono segno di fallimento di un modello. Tra questi possiamo citare **l'impresa post-fordista** che è incentrata sulle competenze del soggetto, che sono parte integrante del suo funzionamento e non sono un qualcosa che si acquista attraverso un contratto. O ancora le forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, lo sviluppo della contrattazione decentrata e il grande aumento di lavoratori autonomi.

**Per queste ragioni è arrivato il tempo di riscrivere la *Grande trasformazione***, e di farlo sulla scorta della indicazione valoriale e metodologica di Polanyi perché “non spetta all'economista, ma al moralista e al filosofo, decidere quale tipo di società debba essere ritenuta desiderabile. Una cosa abbonda in una società industriale, e cioè il benessere materiale, oltre il necessario. Se, in nome della giustizia e della libertà di restituire significato e unità alla vita, fossimo mai chiamati a sacrificare una quota di efficienza nella produzione, di economia nel consumo, o di razionalità nell'amministrazione, ebbene una civiltà industriale potrebbe permetterselo”. Il messaggio degli storici e dei filosofi ai decisori politici e agli economisti è ancora oggi quello che indicava Polanyi: possiamo e dobbiamo permetterci di essere, allo stesso tempo, giusti e liberi.

# La nuova geografia globale del lavoro nella manifattura

di Simone Caroli

**E se il nuovo “Made in China” venisse dagli Stati Uniti?** E se poi una riforma delle politiche energetiche creasse più posti di lavoro di una riforma sui licenziamenti? Riuscireste a immaginarlo?

Stando al rapporto [\*The Shifting Economics of Global Manufacturing\*](#), del BCG, il prestigioso **Boston Consulting Group**, i più impensabili scenari economici saranno presto una realtà. Il mondo cambia, plasmato da nuove rivoluzioni economiche ed industriali, di fronte alle quali non possiamo farci trovare impreparati.

## Un mondo nuovo

Le politiche di produzione industriale si avviano a non essere più globalizzate. Già oggi **produrre negli Stati Uniti costa solo il 4% in più che in Cina**. Il Messico sembra essere ancora più conveniente, mentre Brasile, Russia e l'Est Europa, nella partita della competitività sui costi di produzione, perdono terreno nei confronti del Nord America. Secondo l'ultimo rapporto del BCG, negli ultimi 10 anni quattro fattori hanno movimentato la classifica dei paesi in cui il manifatturiero costa meno: **politiche monetarie**, **costo dell'energia**, **produttività dei lavoratori** e, naturalmente, **costo del lavoro**. Grafici alla mano, tra le 25 economie più performanti in termini di volumi di esportazioni

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32\*](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 15 settembre 2014.

– nella quale ci siamo anche noi italiani, al sesto posto – fatto 100 il costo della produzione negli USA, la Cina è più vicina di quanto non sembri, 96, mentre la nostra penisola arriva a 123, esattamente quanto il **Brasile**.

### Realtà in mutamento

Cosa è successo? È successo che **in Cina e Brasile la produttività dell'operaio medio è cresciuta meno del suo salario**, che in Russia il gas naturale, presente in grandi quantità, è diventato meno conveniente del gas di scisto americano, mentre l'India ha svalutato a tal punto la rupia da far gola ai portafogli in euro e dollari degli investitori. Al **Messico** è bastato [tenere bassi i costi del lavoro e dell'energia](#) per valorizzare il suo confine terrestre con trecento milioni di consumatori mai sazi, cosa che l'Indonesia, il paese più a buon mercato, non potrà mai fare. Investimenti in ricerca, **produttività e flessibilizzazione del mercato del lavoro** hanno permesso al Regno Unito e ai Paesi Bassi di mantenere una buona competitività mentre altre economie, tradizionalmente molto costose non hanno fatto che confermare la propria posizione. Francia, Italia, Belgio, Svizzera, Svezia ed Australia erano proibitive nel 2004 e lo sono ancor più nel 2014.

### Mai più cattedrali nel deserto

Immaginiamo il tumulto. Dopo decenni di **delocalizzazione** l'Occidente deve guardare con occhi diversi il mondo, ridisegnare le cartine e disfarsi dei confini tra economie low cost ed economie dispendiose. È difficile pensare che di colpo Apple sposti le gigantesche fabbriche del Guangdong a Detroit ma forse gli americani non hanno dimenticato la lezione di [Fordlândia](#), la città, ora fantasma, che Henry Ford aveva fatto costruire nel mezzo della foresta amazzonica per avere riserve illimitate di gomma da vulcanizzare e manodopera a costo risibile. Dopo aver cercato, velleitariamente, di convincere i lavoratori locali a **mangiare hamburger e raccogliere caucciù** sotto il sole equatoriale, anche il più grande interprete del taylorismo si decise a comprare, come i concorrenti, gomma prodotta in Malesia. Perdita stimata: venti milioni di dollari dell'epoca.

## Se la Cina non sogna più...

In tutto questo, è il calo di competitività della Cina a far suonare campanelli d'allarme, e quale allarme! Venuto meno il sogno cinese – lavorare, produrre, esportare – come farà la Repubblica Popolare a giustificare la dittatura a un miliardo di operai disoccupati, quando gli impianti saranno trasferiti nel Regno Unito (come ha fatto Ratan Tata, che ha investito [840 milioni di dollari in una fabbrica di automobili Jaguar e Land Rover](#) da 1700 dipendenti) per sfruttarne la produttività altissima, la fiscalità generosa e la flessibilità dei suoi lavoratori?

Certo, **nemmeno per gli anglosassoni si prospetta una stagione sindacale facilissima**, tra le proteste sempre più accese dei [dipendenti dei fast food](#) e le [ben documentate](#) denunce dei collaboratori di Amazon – per i sindacati, [il peggior datore di lavoro al mondo](#) – impiegati [al limite della sussistenza](#), ma la possibilità di accorciare le filiere e riportare la produzione più vicina ai palazzi della City è più che appetibile, visto l'enorme ritorno che qualche costo in più potrebbe avere.

## Rivoluzione globale, effetti locali

La parola inglese usata per la colossale trasformazione che attende i mercati è quasi onomatopeica: **shift**, un cambiamento repentino, un testa-coda, veloce come un colpo di frusta. Uno sconvolgimento che ricorda quando il Made in Cina divorò il nostro Made in Italy, facendo chiudere con effetto domino una fabbrica dopo l'altra nel Belpaese.

E a proposito dell'**Italia**, la situazione è ben oltre l'allarmante: **la partita è semplicemente persa**.

Siamo un paese esportatore e questo ha permesso all'economia italiana di non capitolare del tutto durante la crisi. Ma abbiamo l'energia elettrica più costosa del mondo industriale, una burocrazia elefantiaca e un **mercato del lavoro criticato pressoché da chiunque** – [World Economic Forum](#) in testa. Impensabile un abbassamento degli stipendi senza dare una rasoia ai consumi interni, già depressi ai minimi storici, ma fosse solo questo.

La nostra moneta è più pesante del dollaro e non la possiamo svalutare, abbiamo un time-to-market vischiosissimo e una classe politica, forse la più furbesca e bizantina del globo, che ha cercato di risolvere il problema dichiarando per legge che **una pallida riforma lavoristica avrebbe attirato**

**investimenti esteri.** Sembra un paradosso da grida manzoniana, ma è successo – e per davvero – nel 2012.

[La produttività dei lavoratori italiani è addirittura in calo.](#)

### **Apprendere per crescere e resistere**

Tutto questo potrebbe eccitare i discorsi degli agitatori del web che invocano la sovranità monetaria o politiche energetiche da rivoluzione industriale, ma vanno subito frenati: **far diventare competitiva l'economia italiana giocando sui costi è impossibile.** Troppi i fattori sfavorevoli e troppo lunghi i tempi per arginarli, ammesso di avere una soluzione praticabile.

Altro è invece puntare sulla **produttività**, dove la partita è ancora aperta, e sulla **salute** dei lavoratori. L'operaio tedesco è un apprendista che si forma costruendo Porsche, BMW e gargantueschi impianti Siemens, quello italiano un cinquantenne con dolori agli occhi ed alla schiena che sogna un **apprendista** "tedesco" cui trasmettere il sapere (più alcuni dei compiti che non gli riescono così bene come un tempo) e produce occhiali da sole indossati dai nuovi ricchi di Bombay così come dai divi di Hollywood. **Perché non possono avere valore aggiunto anche altre nostre produzioni, esclusive ed inimitabili?** Quella di poco fa non era una battuta: **l'età media nelle fabbriche avanza e con essa la schiera di lavoratori affetti da malattie croniche e degenerative.** Alcuni studi dimostrano che questo ha [effetti deleteri sulla tenuta psicologica e sullo stress dei lavoratori](#), con ricadute che si possono ben intuire sulla produttività. È un caso che il Giappone, il paese più vecchio del mondo, condivida il nostro destino?

[Il mercato del lavoro che verrà non potrà non tenerne conto.](#)

### **Le sfide nella grande trasformazione**

Non c'è riforma dell'articolo 18, taglio alla burocrazia o accordo commerciale per il gas russo che tenga: bisogna tornare a **dar valore aggiunto ai prodotti italiani** e non smettere mai di **trasmettere da lavoratore a lavoratore** quell'expertise e quelle competenze che rendono attraente un investimento nella penisola più esclusiva del mondo. Allora sì che il gioco vale la costosa candela.

Prima che le strade venissero invase da ombrelli a tre euro che si disfano tra le dita di chi li usa, l'ombrello italiano riparava dalle intemperie le teste di mezzo mondo.

**Cinesizzarsi è stato un azzardo** e presto non sarà più nemmeno possibile. Figuriamoci quando gli yuppies dell'estremo oriente smetteranno di ordinare i nostri vini e guidare Lamborghini o Maserati.



# **La strategia comunicativa degli attori politici e sindacali nella Grande Trasformazione del Lavoro**

di Francesco Nespoli

Dalle iniziali schermaglie tattiche **lo scontro tra la Cgil e Matteo Renzi si è fatto ora frontale e tutto giocato in chiave mediatica**. E su questo terreno il confronto pare davvero impietoso relegando Susanna Camusso e il principale sindacato italiano al ruolo di una gloriosa specie in via di estinzione. Un gigante dai piedi di argilla, appesantito dagli anni e dagli errori del passato a cui replica colpo su colpo un giovane e dinamico Presidente del Consiglio che non ha paura di dire quello che molti pensano come è dimostrato dal **drastico calo di consensi del sindacato nella società e tra gli stessi lavoratori**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 23 settembre 2014.



**Il sindacato pare invero chiuso in una logica autoreferenziale che non gli consente di leggere la realtà e comunicare** così gli importanti valori che incarna e rappresenta. Di tutt'altro peso pare invece la strategia di Renzi che non pare certo improvvisata e che introduce anche nel confronto pubblico italiano strumenti da tempo consolidati in altri Paesi.

Si dice infatti che **le grandi narrazioni culturali ed ideologiche del novecento mostrino di non suscitare più il coinvolgimento sperato**, e una condivisa sentenza sociologica riconosce l'incapacità contemporanea del lavoro di creare identità e comunità. **L'aggregazione del consenso politico deve quindi seguire altre vie**, esattamente come hanno dimostrato illustri predecessori di Renzi, da Bush a Obama, così come le nuove tecniche della pubblicità: piccole narrazioni esemplari, *storytelling*.

**Non è un caso che il ricorso a storie individuali più marcato che si ricordi nei discorsi di Renzi sia avvenuto nel suo primo videomessaggio** indipendente da una campagna strutturata. Si tratta dello strumento più in grado di attrarre seguito nazionale, ma a più rapido declino di utilità marginale. Detto in altri termini, roba da centellinare. Eppure il premier è apparso sicurissimo di sè, ormai cosciente dell'efficacia degli strumenti narrativi in relazione ai temi del lavoro.

E così è facile immaginarsi **quale ghiotta occasione sia comparsa agli occhi di Renzi** (o del suo speechwriter, di cui l'esistenza continua ad essere negata)

**quando si è sentito paragonare dalla sua più abituale avversaria sindacale alla figura di Margareth Thatcher.** Un tentativo che ricorda la rievocazione agostana dell'autunno caldo: un altro maldestro appello alla scarsa memoria degli italiani e un vero e proprio invito a nozze per l'accusato.

A quanto si è visto Renzi sa bene altre due cose. Primo: **le singole storie esemplari estendono i valori che incorporano** all'interno dei gruppi che si riconoscono in una struttura drammatica comune. Secondo: **le storie colpiscono emozionalmente**, cortocircuitano l'astrattezza delle argomentazioni sugli esempi concreti persuadendo.

Nello specifico del discorso in oggetto l'effetto ricercato è quindi quello **di riunire in un'appartenenza comune tre categorie tradizionalmente separate.** I lavoratori autonomi, i cosiddetti "atipici" o "precari" e gli imprenditori si ritrovano alla fine dell'appello iniziale riuniti attorno ai valori della solidarietà e dell'equità, contrapposti a quel liberismo spinto inteso dalla Camusso.

Così l'orizzonte auspicato dell'azione di Governo può riassumersi nella parola **"giustizia": un tipico concetto contestato,** come lo definirebbe Lakoff, buono per tutte le stagioni e per tutte le fazioni, **per mettere d'accordo l'uditorio in assenza di contraddittorio.**

Compaginato in questo modo il pubblico, Renzi si dirige sicuro all'**attacco frontale del sindacato** permettendosi persino una preterizione (dico di non dire per dire) azzardatissima: «A quei sindacati che hanno deciso di contestarci io non chiedo almeno il tempo di presentare le proposte, prima di fare le polemiche (nessuno si ricorda che Renzi parla di jobs act dal marzo 2013?), ma chiedo "Dove eravate in questi anni quando si è prodotta la più grande ingiustizia per l'Italia?"».

**Una volta compreso che Renzi aveva abilmente costruito le coordinate dei "dimenticati dal sindacato" con gli stessi valori storici della sinistra, la Cgil ha deciso di affidare la propria replica alla rete di Twitter** lanciando l'hashtag [#fattinonideologia](#). I tweet perentori da pillole-manifesto hanno però trascurato completamente la forza dell'impostazione narratologica da fronteggiare.

**Se ne è resa invece perfettamente conto Ilaria Lani**, la giovane coordinatrice della campagna Giovani NON+ disposti a tutto della Cgil, e curatrice del libro *Organizziamoci!* che sul [suo blog ha risposto a Renzi](#) con la stessa identica moneta, fatta di micronarrazioni, emotività e valori.

«il 9 aprile del 2011 eravamo in piazza, migliaia di giovani e precari, a gridare “Il nostro tempo è adesso” e a rivendicare il diritto universale alla maternità, all’equo compenso, alla formazione, alla indennità di disoccupazione, ad avere contratti decenti. In piazza, quel giorno, la CGIL c’era, ma Renzi non lo abbiamo proprio visto.

A me però a sta a cuore anche la sorte di Filippo operaio RSU in una fabbrica di Capalle che si sta battendo per difendere la dignità sua e dei suoi colleghi, a fronte della volontà dell’azienda di installare videocamere che lo controllino a distanza mentre lavora. Grazie allo Statuto dei Lavoratori Filippo e i suoi colleghi sono salvi dal ricatto dell’azienda, infatti l’ispettorato del lavoro gli ha dato ragione e le telecamere non potranno riprenderli mentre lavorano.

A me sta a cuore anche la sorte di Stefania, impiegata, che dopo una lunga assenza per una malattia grave è stata demansionata e con una vertenza sindacale, grazie allo Statuto dei Lavoratori, ha potuto riavere il suo inquadramento e il suo stipendio, ed in fondo la sua dignità».

**Il dibattito** tra Renzi e la Cgil, riassunto semplicisticamente nelle opposte alternative “tutti in serie A” o “tutti in serie B”, **trascura completamente la materia fondamentale sulla quale dovrebbero concentrarsi i riformatori del lavoro**. È come assistere alla continua calata di un calco antico sul panorama delle contemporanee esigenze organizzative: una combinazione dove sopravvivono evidenti vuoti di produttività. Tuttavia l’episodio è significativo e segna l’emergere anche in Italia di **una tendenza comunicativa politica che sarà sempre più difficile da trascurare in futuro, soprattutto quando si tratterà di creare consenso attorno ai particolari visioni del lavoro**.

## **Quando domanda e offerta si incontrano on-line. Ecco il futuro dell'e-recruitment**

di Emanuele Dagnino

Viviamo in un mondo iperconnesso. Questo incide molto sui cambiamenti in corso nel nostro mercato del lavoro. Si potrebbe pensare che le tecnologie e la rete abbiano cambiato soprattutto il nostro modo di lavorare, ma non è così. Lo stesso incontro tra domanda e offerta di lavoro sta subendo importanti mutazioni grazie ai canali online.

Nell'ambito dell'*e-recruitment* il settore in maggiore espansione risulta essere quello del *social recruiting*: tanto le aziende quanto i lavoratori si sono accorti delle enormi potenzialità dei *social media* ai fini delle rispettive necessità di impiego.

Una breve analisi delle prassi invalse permette di verificare le motivazioni del successo del *recruiting* via *social media* e di delineare il profondo cambiamento che si sta verificando nel mercato stesso del lavoro.

### **Alla ricerca del lavoratore. Quali usi nella selezione del personale?**

Riferendosi al lato aziendale di tale incontro si può affermare che l'utilizzo di *social media* pervade nella sua totalità la fase di selezione del personale.

In coerenza con gli studi sul tema – si vedano, tra i più recenti, l'edizione 2014 dell'indagine "[Il lavoro ai tempi del #SocialRecruiting](#)", realizzata da Adecco

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 6 ottobre 2014.

in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ed estesa quest'anno dal contesto italiano a quello mondiale (24 paesi), e "[Recruitment via social media: fact or hype?](#)" a cura di Stepstone – si possono distinguere quattro impieghi dei *social media* finalizzati al *recruitment*, strettamente interrelati.

**Recruitment advertising:** l'immediatezza e la diffusione dei *social tools* consentono di veicolare con grande efficienza ad una platea assai ampia di candidati le offerte di lavoro.

**Employer branding:** per attrarre i migliori talenti l'azienda necessita di mostrare pubblicamente i suoi punti di forza. Quale mezzo migliore dei *social media*?

**Individuazione di candidati passivi (*direct search*):** la nascita di *social network* di tipo professionale sui quali poter consultare i profili professionali degli iscritti ha facilitato l'opera di *scouting* dei selezionatori, che possono muoversi alla ricerca di personale al di là della ricezione di candidature.

Il sorgere di nuove piattaforme (es. Jobberone, Elance) ha permesso di estendere tale modalità di ricerca a tutti i settori del mercato del lavoro, andando queste ad occupare gli spazi lasciati liberi dai *social* (es. LinkedIn) utilizzati per lo più da soggetti con qualifiche medio-alte.

**Ricerca di informazioni sul candidato:** i *social media*, sia ludici sia professionali, sono visti come un importantissima fonte di informazioni sul candidato (rete di contatti, verifica accuratezza del CV e presenza di contenuti inappropriati).

I [case studies](#) approfonditi da Linkhumans dimostrano come le aziende che hanno implementato *social media strategies* per la fase di selezione abbiano ottenuto una diminuzione dei tempi e dei costi della stessa.

Tale diminuzione è conseguenza della riduzione dei costi di pubblicità e della **mancata intermediazione delle *recruitment agencies***, che oltre ad imporre significativi oneri, configurano un passaggio intermedio che comporta una dilatazione dei tempi per la selezione.

È su questo aspetto che si producono le maggiori modificazioni: siamo di fronte ad un cambiamento nelle modalità di **incontro** tra le parti, che si configura oggi come **immediato e diretto** e che **richiede un impiego di tempo e di risorse assai inferiore**.

**Candidature attive e passive: non solo ricerca del lavoro, ma offerta della propria professionalità.**

Parallelamente è mutato anche il modo in cui i candidati si muovono nella ricerca del lavoro.

Al di là dell'utilizzo dei *social media* per la consultazione di offerte di lavoro, postate su pagine aziendali dedicate o su pagine specificamente create per l'*advertising*, il cambiamento più rilevante riguarda le pratiche di *personal branding*.

È la natura stessa del mezzo che lo impone: Kaplan e Haenlein hanno definito i *social media*, come applicazioni basate su internet che consentono la creazione e lo scambio di contenuti generati dagli utenti.

Nel momento in cui il contenuto generato è il proprio profilo comprensivo di curriculum, come avviene usualmente nei *social network* professionali (es. LinkedIn), la conseguenza sarà **l'esposizione costante del soggetto sul mercato del lavoro**, attraverso una candidatura che a seconda dell'interesse del lavoratore si trasformerà da passiva ad attiva (candidatura diretta) all'occorrenza.

Si tratta di una condizione che acquisisce un rilievo fondamentale, in relazione ad un mondo del lavoro che si presenta sempre più dinamico: un soggetto attento può mostrare in vetrina la propria immagine più aggiornata, dedicando solo pochi click a questa importante attività.

Ma non solo. La **promozione della propria professionalità** vede nelle piattaforme *social* un mezzo di espressione di grande impatto. Attraverso di esse è possibile far conoscere esperienza professionale e titoli, ma anche **mettere in mostra le proprie capacità e il proprio lavoro** (e il riferimento non è soltanto ai cantanti che si fanno conoscere tramite Youtube).

È nel *quid pluris* offerto da forme espressive nuove (come il videocv) e dalla possibilità di caricare contenuti personali che si deve ricercare il successo di queste nuove forme di contatto tra candidato e impresa.

Non è un caso che molte Università, individuata l'importanza del cambiamento, non si siano limitate a proporre corsi e incontri per segnalare le dinamiche di domanda-offerta di lavoro nell'epoca dei *social media*, ma si siano attivate per fornire servizi di assistenza per studenti e neolaureati per la predisposizione di un curriculum corredato di contenuti multimediali (per lo più per la registrazione del video CV). Ancora interessante il caso di [SOUL](#) (Sistema di Orientamento Università Lavoro), piattaforma di collegamento tra Università e impresa che vede impegnati alcuni atenei laziali, che consente di allegare al proprio CV contenuti audio, video, foto e documenti in vari formati.

I *social media* si offrono, quindi, come una risorsa di grande importanza, ma **non è tutto oro quello che luccica**. È necessario, sia da parte dei selezionatori che dei candidati, un uso consapevole del mezzo per evitare i rischi, legali ed extralegali, connessi. Per i primi la **questione più spinosa** riguarda la **raccolta di informazioni**, che potrebbe essere operata in violazione della normativa sulla privacy o dell'art. 8 Statuto dei lavoratori (che vieta le indagini su opinioni personali e fatti non attinenti all'attitudine professionale): la difficoltà aumenta se si tiene conto che le discipline richiamate sono state approntate in contesti tecnologici diversi da quello attuale (rispettivamente più di 20 e di 40 anni fa) e che, di conseguenza, la loro lettura oggi si presenta come non univoca.

Per i secondi il problema è rappresentato dall'altra faccia del *personal branding*, la **digital reputation**: **l'espressione di sé online può attirare, ma anche allontanare i potenziali datori di lavoro** (*badmouthing*, critiche a precedenti datori, post sconvenienti).

Da apprezzare sono allora [gli sforzi delle autorità garanti della privacy](#) dei vari Paesi che si prefiggono di formare i cittadini ad un uso intelligente dei *social*.

Quella delineata è la direzione futura del mercato del lavoro: sta a noi decidere se vogliamo seguirla e come vogliamo conformarla per ottenere il meglio, senza sacrificare la libera espressione del nostro essere.



## **Arese Lucini (Uber Italia): «Flessibilità e tecnologia, nelle regole del lavoro non vedo questo mondo»**

di Francesco Seghezzi

Difficile parlare di futuro del lavoro senza discutere del futuro dell'economia. **E futuro dell'economia significa spesso progettare modelli che sono molto differenti dagli attuali.** Questi vanno a colpire, volenti o nolenti, un sistema spesso assodato e per questo generano resistenze. **Un esempio è quello della *sharing economy*** sulla quale si concentra l'ultimo volume del sociologo americano Jeremy Rifkin. Questo modello sostiene che l'economia del futuro funzionerà sempre più secondo la categoria della condivisione piuttosto che quella della produzione, con un conseguente **mutamento dalla centralità del possesso di un bene a quella del suo accesso da parte di utenti che lo condividono.**

Le implicazioni di questo modello sul mercato del lavoro sono evidenti: diminuzione dei posti di lavoro nei settori produttivi classici, centralità del lavoro nell'economia dei servizi, maggior flessibilità e cambiamenti repentini. Abbiamo discusso di tutto questo con **Benedetta Arese Lucini, country manager italiana di Uber**, società che con le sue modalità innovative di gestione del trasporto urbano ha generato roventi polemiche negli ultimi mesi. Che si condivida o meno la filosofia di Uber, in un momento di recessione e deflazione non possiamo evitare di prendere in seria considerazione il modello della *sharing economy*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 7 ottobre 2014.

**Quali sono secondo lei le traiettorie sulle quali si sta muovendo la Grande trasformazione del lavoro contemporaneo?**

Vorrei dire flessibilità, ma ormai di questa parola se ne dà un'interpretazione solamente negativa. E allora despazializzazione e asincronicità. Lo sviluppo tecnologico e il mutamento degli stili di vita stanno facendo sì che sempre più persone lavorino a prescindere da un luogo fisico fisso (l'ufficio, lo studio... ) e da un orario prestabilito. Stiamo imparando a coordinare team diffusi non solo su territori nazionali, ma nei cinque continenti. Uber ne è un esempio: ogni giorno ho riunioni in conference call con persone dall'altro capo del pianeta. Le regole del lavoro non vedono questo mondo, ma spesso non lo vedono nemmeno i datori di lavoro, ancora abituati a modelli superati e anche inefficienti.

**Nel Novecento il posto di lavoro coincideva con il contratto a tempo indeterminato. Oggi i mestieri nascono e muoiono in pochi anni, così come le imprese. Come cambia l'idea del posto di lavoro in questa situazione?**

Diventa centrale l'idea di opportunità di lavoro. E la tecnologia porta nuove opportunità. Molti driver NCC prima dell'arrivo di Uber erano in difficoltà, perché i settori dai quali veniva tradizionalmente la domanda erano a loro volta in crisi. Molti di loro ora hanno migliorato la loro condizione e cominciano a ragionare in maniera imprenditoriale.

Infatti penso che il fatto che il posto non sia certo debba essere visto come uno stimolo, per la persona e per il business. Quando mi rendo conto che il mio apporto è cruciale per il successo d'impresa, allora lavoro in un'altra maniera. E poi le esperienze di lavoro diventano ognuna un'opportunità di crescita e contaminazione per il lavoro successivo. È questo lo spirito delle migliaia di giovani che si propongono per lavorare in Uber.

**Uber sta lanciando una sfida al modello economico attuale, promuovendo la condivisione dei beni come punto centrale rispetto alla produzione. Le previsioni del calo produttivo che caratterizzerà i prossimi anni (si parla di un calo del 40% della produzione di automobili) come cambieranno il mondo del lavoro?**

Non è una sfida solo di Uber. E poi la condivisione dei beni in realtà è una cosa naturale. C'è sempre stata, ma ora è facilitata dallo sviluppo di nuove piattaforme in rete e sta ritornando anche a causa di una minor disponibilità di reddito e di una maggiore sensibilità ai temi ambientali. Non possiamo nascondere che proprio un modello economico basato sulla produzione ha anche portato con sé delle esternalità negative, che ora abbiamo difficoltà a

governare. Aumenterà l'importanza dei servizi – e già tuttora è la componente di servizio sul prodotto che fa la differenza

**Un allarme lanciato da molti è che lo sviluppo tecnologico coinciderà con un maggior disoccupazione. Pensa che questa tesi sia sostenibile?**

Penso che sia una sfida da cogliere. Se cambiano i lavori e i modelli di business, allora deve cambiare anche il modo di lavorare. È naturale che con le grandi innovazioni ci siano grandi contraccolpi sul piano sociale, ma dobbiamo lasciare libera la società e l'economia di agire con reattività. Anche perché secondo uno studio promosso dall'American Chamber of Commerce in Italy con McKinsey per ogni posto di lavoro perso grazie ad internet se ne creano 1,8.

# Adattabilità e formazione: le chiavi di volta nel mercato del lavoro digitale

di Dario Pandolfo

Vi è una notevole differenza tra un cambiamento e una rivoluzione. Negli ultimi vent'anni molte cose sono cambiate; gli SMS, l'IBM, l'Amiga CD32, le agenzie di viaggi, i *compact disc* hanno lasciato il posto a nuovi prodotti. Tuttavia, è molto probabile che qualcosa di decisamente più importante sia avvenuto, senza che ce ne rendessimo conto. Gli osservatori più attenti – [Kurzweil, The Singularity is near](#) – lo sostengono da tempo: ci troviamo nel bel mezzo dell'ICT *revolution*. **Non un cambiamento, dunque, ma una vera e propria rivoluzione.** La digitalizzazione in corso d'opera porta con sé novità dirompenti, capaci di minare le basi della società in cui viviamo, **mercato del lavoro** compreso.

**Non siamo di fronte a un semplice cambiamento ma a una vera e propria rivoluzione...**

Secondo la [Legge di Moore](#), «le prestazioni dei processori, e il numero di transistor ad esso relativo, raddoppiano ogni 18 mesi»; ciò significa che entro il 2020, tenendo per buono il *trend*, un processore qualsiasi sarà dotato di una capacità di calcolo identica, se non superiore, a quella dell'uomo. Nell'arco di pochi anni attività complesse, oggi riservate all'essere umano, potranno essere svolte da “**cervelli**” **artificiali**.

**...ma**

[continua a leggere l'articolo su Nòva](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 10 ottobre 2014.

## Social recruiting: una novità da perfezionare

di Emanuele Dagnino

**L'avvento dei social media ha profondamente inciso sulle pratiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro:** selezionatori e candidati hanno adattato le loro attività in virtù delle potenzialità di tali strumenti. Dal punto di vista aziendale l'utilizzo dei social pervade l'intera fase di selezione del personale: dalle pratiche di *recruitment advertising* a quelle di *employer branding*, dall'individuazione di candidati passivi alla ricerca di informazioni sul candidato.

**Parallelamente le modifiche hanno interessato anche le attività di ricerca del lavoro,** all'insegna non solo dell'uso dei social per la consultazione di offerte di lavoro, ma anche **delle pratiche di *personal branding*.** L'utilizzo dei social professionali (es. LinkedIn) ha come conseguenza l'esposizione costante del soggetto sul mercato del lavoro. E una condizione di enorme rilievo in un mondo del lavoro che si presenta sempre più dinamico: con pochi click è possibile esporre in vetrina l'immagine più aggiornata di sé. Non solo. La promozione della propria professionalità vede nelle piattaforme social un mezzo di espressione di grande impatto: è possibile far conoscere non solo esperienza professionale e titoli, ma anche le proprie capacità e il proprio lavoro. E nel *quid pluris* offerto da forme espressive nuove (es. video curriculum) e dalla possibilità di caricare contenuti personali che si deve ricercare il successo di queste forme di contatto tra candidato e impresa.

**Accanto ai pregi, però, ci sono rischi.** Da un lato si deve considerare l'altra faccia del *personal branding*, la *digital reputation*: i contenuti caricati online

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37](#), e in *Conquiste del Lavoro*, 21 ottobre 2014.

possono attirare, quanto allontanare potenziali datori di lavoro. Dall'altro la raccolta di informazioni, se operata dai selezionatori consultando non solo i social professionali ma anche quelli ludici (es. Facebook), può portare alla conoscenza di dati sovrabbondanti rispetto alle attività di selezione.

**Soccorre in questo ambito il disposto dell' art. 8 Statuto dei lavoratori, che pone un divieto di indagine su opinioni personali** e fatti che non hanno attinenza con l'idoneità professionale, assistito da sanzione penale. Nonostante si siano diffuse interpretazioni volte ad affermare la possibilità di consultazione delle pagine personali sui profili social ludici, **si ritiene che una lettura della norma rispettosa della sua ratio non possa che portare all'esclusione dell'accesso datoriale a queste piattaforme.** Secondo un consistente filone dottrinale all'art. 8 deve essere attribuita una duplice finalizzazione: rappresenta una tutela preventiva contro pratiche discriminatorie e fornisce una protezione rispetto ad intromissioni all'interno della sfera privata, contemperando il **diritto alla privacy dei lavoratori** con la necessità dell'imprenditore di disporre di un'organizzazione funzionale. Occorre, allora, rigettare la tesi più marcatamente possibilista, che fonda la libera accessibilità dei contenuti sulla loro pubblicità, perché chiaramente in contrasto con la ratio antidiscriminatoria in base alla quale la tutela deve prescindere dalla natura privata o meno dell'informazione.

La lettura intermedia, che riconosce la possibilità di consultazione delle pagine personali dei soggetti, purché nei limiti dell' art. 8, si scontra, invece, con una peculiarità dei social ludici: in essi i dati consultabili si presentano come inscindibili da quelli vietati, con la conseguenza che qualsiasi attività di ricerca risulta inesorabilmente incisiva anche su profili protetti; inoltre, essendo il selezionatore conscio di tale circostanza va escluso il ricorso all'argomento dell'apprendimento preterintenzionale delle informazioni vietate.

Infine, anche il Codice privacy muove in questo senso affermando (art. 11/1) il principio di non eccedenza dei dati oggetto di trattamento "rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati". Tutto ciò porta a ritenere che l'unica interpretazione applicabile sia quella definita esclusiva: **l'attività d'indagine sulle pagine personali in social media ludici è tendenzialmente vietata** (l'eccezione è data da chi trasforma i suoi profili da ludici a professionali, es. *influencer*).

La necessità di una lettura di questo tipo viene confermata da una considerazione di carattere più generale. La libertà di essere e apparire e la libertà di autodeterminarsi riceverebbero una grave violazione nel caso in cui non si riconoscesse questa tutela ai lavoratori: la possibilità di accesso da parte di un eventuale datore agirebbe come vincolo alla libera espressione di sé.

## Quale progresso per quale (idea di) lavoro

di Francesco Seghezzi

**Milioni di posti di lavoro saranno obsoleti nei prossimi anni.** I prezzi delle case declineranno al 5% di quelli attuali e i prezzi dei prodotti di consumo scivoleranno verso il basso in una **enorme spirale deflazionaria**. Non è la trama di un nuovo volume di fantascienza ma lo scenario che Larry Page, fondatore di Google, delinea in una recente intervista sul Financial Times e che sta facendo molto discutere. Per il padre di Google, lo scenario descritto non è una previsione catastrofica, ma semplicemente quello che accadrà nei prossimi anni, senza alcuna possibilità di evitarlo.

### Tecnologia e occupazione

Già Keynes parlava di una possibile **disoccupazione tecnologica** ossia di “disoccupazione causata dalla scoperta di nuovi mezzi per risparmiare sull’utilizzo del lavoro ad una velocità superiore a quella con la quale riusciamo a trovare nuove forme d’impiego”, sostenendo allo stesso tempo che l’orario di lavoro si sarebbe ridotto raggiungendo le 15 ore settimanali. Schumpeter negli stessi anni parlava del processo di innovazione come “distruzione creatrice”, che rende obsolete certe imprese, facendone nascere di nuove o rafforzandone alcune esistenti...

[Continua a leggere l’articolo su Nòva](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39](#), e in *Nòva*, 9 novembre 2014.



# In viaggio verso il 2030 – Parte I: nuovi sviluppi digitali

di Andrea Gatti Casati

Le nuove tecnologie e la digitalizzazione rappresentano per il mercato del lavoro non solo un cambiamento, ma [una vera e propria rivoluzione](#). Come sarà quindi il lavoro del futuro? Quali competenze saranno richieste alla forza-lavoro di domani? Analizzando la trasformazione già in atto, è possibile ipotizzare una risposta. In questa prima parte del nostro viaggio verso il 2030, si guarda alla tecnologia come protagonista della trasformazione.

## Un driver su tutti: la tecnologia

Il primo uomo a coniare il termine “distruzione creatrice” – *creative destruction* – fu, nel 1942, l’economista [Joseph Schumpeter](#), riferendosi a quella forza così potente e innovatrice da sottoporre la società e il mercato del lavoro a un processo di selezione naturale, ipotizzando la chiusura di alcune aziende, e la nascita, o il rafforzamento, di altre.

Oggi sono molti i fattori che si contendono lo scettro di “nuova distruzione creatrice” e che possono incidere su economia, lavoro e occupazione: tra questi, ad esempio, la migrazione inversa (lavoratori con alte competenze che si spostano da zone più progredite a zone più arretrate per commesse di lavoro); contratti a “zero-ore” (impieghi dettati dalla domanda, che non garantiscono un numero minimo di giorni di lavoro); modalità flessibili di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 17 novembre 2014.

lavoro; ma anche de-globalizzazione, frammentazione dell'Unione Europea, pirateria informatica, calamità naturali ecc.

**Così come allora però, il principale *driver* in grado di trasformare le strutture del mercato e capace di fare emergere nuovi modelli di business, è la tecnologia.** A ricordarlo, questa volta, è il report [\*The Future of Work: Jobs and skills in 2030\*](#), redatto dal [dipartimento del governo inglese per l'occupazione e le competenze](#): nell'era digitale odierna, la vera forza capace di distruggere posti di lavoro – e di crearne altri – è proprio l'introduzione di nuovi macchinari tecnologici in settori diversi, dall'intelligenza artificiale, alla robotica, dall'automazione alla progettazione informatica.

### **Il futuro del lavoro: 4 scenari per 7 settori**

Immaginare il futuro del lavoro, è possibile? Vent'anni fa, ricordano gli esperti, si pensava a un futuro caratterizzato da una riduzione dell'orario di lavoro e molto tempo libero. Oggi sappiamo che non è così e anzi, per colpa, o grazie, alla tecnologia *mobile*, è possibile lavorare ovunque, in movimento, a qualsiasi orario del giorno o della notte.

**Sebbene immaginare con precisione ciò che ci aspetta sia opera difficile, è però indispensabile provarci, poiché «il modo in cui pensiamo al domani, influenza ciò che facciamo oggi».** Il report *The future of work* si pone quindi come obiettivo quello di capire quali lavori e quali competenze saranno richieste nel 2030, perché le aziende possano così attrezzarsi e preparare la forza-lavoro di domani. Per farlo è necessario guardare ad alcuni fattori chiave ormai stabili e che, sicuramente, hanno già iniziato a cambiare il modo in cui è organizzato il lavoro; uno tra tutti la tecnologia, appunto...

Continua a leggere l'articolo su [Nòva](#)

## In viaggio verso il 2030 – Parte II: il lavoro del futuro

di Silvia Spattini

È ormai indubbio che “le nuove tecnologie e la digitalizzazione rappresentano per il mercato del lavoro ... una vera e propria [rivoluzione](#)“. Il report [The Future of Work: Jobs and skills in 2030](#) non solo cerca di individuare quali lavori e quali competenze saranno richieste nel 2030, ma affronta la questione dell’impatto rivoluzionario della tecnologia sul posto di lavoro, sull’organizzazione, sulle modalità e sulle condizioni di lavoro. L’analisi dei **trend locali e globali** relativi all’economica e all’impresa **consente di identificare i futuri cambiamenti** che si determineranno sul lavoro e sulle competenze. **Più complesso e difficile da prevedere è, invece, l’impatto di eventuali novità radicali e rivoluzionarie (disruptions)**, potenzialmente destabilizzanti, che **potranno trasformare completamente il futuro del lavoro**. L’analisi di questi trend e l’ipotesi di scenari rivoluzionari non è soltanto un esercizio ameno, ma necessario per le imprese che devono essere lungimiranti, che devono prendere decisioni di lungo periodo, sviluppando nuove strategie e modelli di business per rimanere o essere competitive in un contesto economico completamente modificato.

Le **principali tendenze evolutive (trends)** – definite come sviluppi relativamente stabili, osservabili per diversi anni, non soggetti a repentine modifiche, a fluttuazioni o a congiunture – che riguardano l’economica e la società sono **già da tempo riconosciute** e individuabili:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 18 novembre 2014.

- nel cambiamento demografico, relativo all'invecchiamento della popolazione,
- nella crescente diversità sul luogo di lavoro (crescente componente femminile e gruppi etnici diversi),
- nella crescente incertezza del reddito delle famiglie e disuguaglianze regionali,
- nel crescente desiderio di una migliore conciliazione tra vita e lavoro,
- nella modifica dell'ambiente di lavoro determinata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), dall'outsourcing, dall'internazionalizzazione e dalla necessità di una maggiore flessibilità,
- nella tecnologie e nelle competenze interdisciplinari,
- nella digitalizzazione della produzione (per esempio stampa 3D),
- nello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e nell'utilizzo di grandi quantità di dati (big data),
- nelle modificate prospettive economiche, dovute alla globalizzazione e al cambiamento tecnologico (accresciuta complessità del sistema economico e finanziario, volatilità e bassa crescita economica),
- nello spostamento verso l'Asia e i paesi emergenti del potere economico e nella contemporanea perdita di importanza delle economie del G7,
- in nuovi ecosistemi di business, in cui le imprese sono artefici di reti di creazione di valore,
- nella crescente scarsità delle risorse naturali e nel degrado degli ecosistemi,
- nella diminuzione della portata delle azioni politiche (nell'ambito del lavoro e dell'educazione) a causa dei vincoli alle finanze pubbliche vincolate.

**Accanto e legate a questi trend**, sono state ipotizzate dieci **trasformazioni radicali e rivoluzionarie** che sono considerate plausibili e che determinerebbero un notevole scostamento dall'attuale modello di business, così come importanti conseguenze sul lavoro e le competenze. Questi possibili cambiamenti radicali sono...

Continua a leggere l'articolo su [Nòva](#)

## In viaggio verso il 2030 – Parte III: nuove competenze per nuovi bisogni sociali

di Lilli Casano

Qualsiasi sia lo scenario ipotizzato per il futuro del lavoro, esso avrà un impatto sulle competenze richieste ai lavoratori, sulle forme di trasmissione del sapere, sui contenuti e sulle modalità di accesso alla formazione.

Nell'era dei *big data*, la **capacità di leggere e interpretare grandi masse di dati** diventerà sempre più cruciale, così come le **competenze organizzative, gestionali e la capacità di negoziare e fare rete**, per via dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro verso un modello per progetti. Allo stesso tempo, ambienti di lavoro multi-generazionali e collaborativi imporranno il potenziamento di **competenze relazionali e comunicative avanzate**, mentre la mobilità dei percorsi di carriera richiederà al contempo capacità **disviluppare velocemente competenze specialistiche innestandole su una base di competenze generali ibride**.

Questo è quanto emerge dal Report inglese [\*The Future of Work: Jobs and skills in 2030\*](#), che ha ispirato le considerazioni contenute in questo articolo e nei due precedenti, e che merita più di una chiave di lettura perché è uno dei rari esempi di forte **impegno istituzionale sul fronte dell'analisi previsionale dei fabbisogni professionali**, segno della consapevolezza che **il primo cambiamento da affrontare è proprio la necessità di prevenire il cambiamento, piuttosto che reagire a esso**.

Gli autori del Report esplorano le implicazioni derivanti dalle grandi tendenze economiche e socio-demografiche in tutti i principali ambiti di policy e in

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42\*](#), e in *Nòva*, 24 novembre 2014.

diversi settori occupazionali (digitale, commercio e logistica, formazione, servizi alle persone e alle imprese, manifattura, costruzioni).

Se è vero che, come sottolineato [nella parte I di questa serie di riflessioni](#), **la tecnologia è ancora uno dei principali driver della trasformazione del lavoro**, essa è solo uno dei molti trend che influenzeranno [il modo in cui si produrrà e si lavorerà](#), a maggior ragione nei **settori caratterizzati da un'alta intensità di lavoro e da un maggiore peso delle componenti personale e relazionale** ai fini del rendimento individuale e della produttività, come la **formazione e i servizi, in particolare alle persone**.

Particolarmente interessante sembra quindi una riflessione sui cambiamenti che potrebbero verificarsi in questi settori alla luce di quattro possibili scenari.

**Scenario 1 – Flessibilità spinta, con modesta crescita dell'economia ma anche maggiore insicurezza** per i lavoratori, soprattutto i meno qualificati. In questo scenario, **si riducono gli investimenti pubblici in formazione** ma aumentano gli investimenti delle imprese, interessate allo sviluppo di competenze specifiche e *ready-to-use*. L'accesso ad opportunità di formazione di qualità diventa più difficile per cui ha meno risorse, mentre la formazione erogata dalle istituzioni terziarie tradizionali assume i tratti dell'elitarità. **Lo sviluppo della formazione employer-led non si traduce, infatti, in un riconoscimento di pari dignità alla formazione in contesto di lavoro** con il risultato di amplificare le **disuguaglianze** tra i lavoratori. Nel **settore dei servizi alla persona**, a queste tendenze si aggiunge una sempre maggiore richiesta di **creatività e capacità di pensiero critico** (in tensione con la ridotta capacità di accesso alla formazione non funzionalizzata). Nel **settore della sanità** sarà sempre più necessario padroneggiare nuove tecnologie, ma soprattutto sviluppare **empatia** per comprendere la crescente diversità e superare gli steccati professionali (cosiddetta **multiprofessionalità**) per leggere bisogni complessi. Nel **settore educativo**, emerge in particolare la necessità di sviluppare **intermediary skills**, legate alla capacità di sviluppare le relazioni tra studenti, imprese e istituzioni formative. Come dire che chi ha il delicato compito della formazione dei giovani (e non solo) dovrà iniziare davvero a preoccuparsi dell'[employability](#).

## **Scenario 2 – The Great Divide...**

Continua a leggere l'articolo su [Nòva](#)

## **Sistema informativo del lavoro: le innovazioni proposte nel Jobs Act**

di Gianluca Meloni

**Lo scorso 3 dicembre 2014 il Senato – in terza lettura – ha approvato definitivamente il disegno di legge governativo per la riforma del mercato del lavoro (c.d. Jobs Act), il quale prevede cinque diverse deleghe al Governo, da esercitare entro sei mesi dall’approvazione della legge, riguardanti nello specifico le seguenti materie:**

- ammortizzatori sociali;
- servizi per il lavoro e politiche attive;
- semplificazione delle procedure e degli adempimenti;
- riordino delle forme contrattuali e dell’attività ispettiva;
- tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

**Nell’ambito della riforma prevista per l’organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, sono presenti rilevanti novità relativamente all’utilizzo degli strumenti tecnologici per la gestione dei servizi e per la condivisione delle informazioni attualmente in capo ai differenti soggetti operanti nel mercato del lavoro.** La legge delega prevede interventi finalizzati alla «valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l’istituzione del fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi», e nello specifico indica i seguenti obiettivi:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

- **«l'integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato** nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro»: attualmente le informazioni relative al collocamento “mirato” – ossia all’insieme degli strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative al fine del loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro – non sono pienamente integrate nei sistemi informativi utilizzati dai servizi per l’impiego. La gestione attraverso il SIL, non solo delle pratiche amministrative riguardanti il collocamento mirato, ma anche delle buone pratiche di inclusione lavorativa – ossia degli inserimenti di lavoratori disabili coerentemente alle loro attitudini e competenze, e di tutte le azioni che sono propedeutiche a tali risultati (analisi dei posti di lavoro, forme di sostegno, soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro) consentirebbe da un lato ai lavoratori disabili, dall’altro ai soggetti passivi del collocamento obbligatorio – i datori di lavoro obbligati al rispetto delle quote di riserva di assunzione di lavoratori disabili – di avere servizi di migliore qualità, e permetterebbe ai centri per l’impiego una gestione più coerente dei servizi;
- **«la semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l’impiego delle tecnologie informatiche**, secondo le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dei dati definite dal codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, allo scopo di rafforzare l’azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive e favorire la **cooperazione con i servizi privati, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il conferimento al sistema nazionale per l’impiego delle informazioni relative ai posti di lavoro vacanti**»: l’articolo 12 del d.lgs. sopracitato (“Codice dell’amministrazione digitale) prevede che «le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, garantendo, nel rispetto delle vigenti normative, l’accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l’interoperabilità dei sistemi e l’integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni». **Tali principi sono ampiamente disattesi nell’ambito della PA, e nello stesso ambito del mercato del lavoro** la piena circolazione delle informazioni tra i principali soggetti (Ministero del Lavoro, INPS, INAIL, Regioni) è lungi da essere conseguita, anche se un notevole caso di successo in tale contesto riguarda la realizzazione del Sistema delle comunicazioni obbligatorie, il quale –



oltre a consentire l'invio on-line delle comunicazioni e la loro pluriefficacia – si è rivelato uno strumento particolarmente utile al fine del monitoraggio del mercato del lavoro nazionale, rendendo possibile la disponibilità “in tempo reale” di una serie di informazioni dettagliate.

**Per quanto riguarda la cooperazione con i servizi privati, il percorso appare complesso**, in particolare se non si individuano metodi e strumenti che da un lato garantiscano la tutela dei dati strategici per il business delle agenzie per il lavoro, dall'altro rendano a queste ultime utile l'accettazione di simile percorso di integrazione. A tale proposito il problema principale riguarda la natura del rapporto tra servizi pubblici e servizi privati (i centri per l'impiego dovranno porsi in futuro su un piano di competizione con le agenzie del lavoro oppure dovranno avere una funzione di coordinamento e indirizzo nei territori di competenza? Su questo aspetto il Jobs Act non ha esplicitato le intenzioni del governo), ma di rilevante importanza è anche la capacità degli strumenti pubblici di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro di essere una “opportunità” per le agenzie private, e non soltanto fonti di obblighi di natura burocratica.

**La realizzazione di un sistema informativo del lavoro nazionale, integrato in tutte le sue componenti – dalla gestione amministrativa dei centri per l'impiego, alla gestione dell'incontro domanda/offerta di lavoro sul web, fino alla gestione del collocamento dei disabili e all'integrazione con i servizi privati – rappresenta un aspetto strategico fondamentale se si vuole dare al nostro mercato del lavoro un carattere di modernità e di fluidità nelle relazioni di lavoro e nella circolazione delle informazioni.**

Attualmente la situazione appare frammentata, anche a causa della presenza di differenti sistemi informativi del lavoro regionali non integrati fra di loro, frutto di un percorso normativo complesso.

Una **prima regolazione del Sistema informativo del lavoro** fu introdotta attraverso il Decreto legislativo n. 469/1997, nel quale furono definiti l'ambito di azione del SIL e l'articolazione organizzativa dello stesso, la quale prevedeva una funzione direttiva del Ministero del Lavoro, supportata – al fine di preservare l'omogeneità logica e tecnologica del SIL ed al contempo consentire l'autonomia organizzativa e gestionale dei sistemi informativi regionali e locali ad esso collegati – da un organo tecnico con compiti di raccordo tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le regioni e le amministrazioni locali.

I successivi interventi legislativi, e in particolare la **riforma del Titolo V della Costituzione** – la quale attribuisce alla legislazione concorrente la disciplina del mercato del lavoro – ha mutato lo scenario e la governance del SIL, conferendo alle regioni i poteri di disciplinare nel dettaglio gli aspetti applicativi (si connotano in tal senso il d.lgs. n. 181/2000 e successive integrazioni ed il d.lgs. 276/2003). Il modello di SIL ipotizzato inizialmente – un sistema unico nazionale – ha dovuto cedere il passo a un “**sistema federato**”, ossia composto da una rete di sistemi regionali, tra di loro connessi ed interoperabili. Al Ministero del lavoro è rimasta una funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale.

Nello specifico, la funzione di coordinamento assegnata al Ministero del lavoro si esplica nella potestà di definire gli standard tecnologici in materia di anagrafe del lavoro, comunicazioni obbligatorie, borsa continua nazionale del lavoro; gli standard tecnologici e le regole d’uso devono essere stabilite con DM adottato d’intesa con la Conferenza Unificata. Il raccordo tra il Ministero del Lavoro e le Regioni viene realizzato attraverso il Tavolo Tecnico SIL (il quale, in base all’Accordo dell’11 luglio 2002 dovrebbe sovrintendere all’attuazione del SIL e al suo corretto funzionamento) e la Commissione Tecnica per il raccordo e il coordinamento della Borsa Continua Nazionale del Lavoro.

Le Regioni svolgono invece una funzione di integrazione tra i servizi per l’impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, nonché di monitoraggio delle politiche attive del lavoro. I compiti riguardanti la gestione del collocamento sono invece attribuite alle province, mentre la gestione delle politiche attive del lavoro, dell’orientamento e della formazione professionale sono in capo alle province qualora le normative regionali ne prevedano il conferimento, in caso contrario permangono in capo alle regioni stesse.

**La frammentazione nella gestione del mercato del lavoro si riflette in una speculare condizione del Sistema informativo del lavoro:** ogni regione ha progettato un proprio sistema, sebbene nell’ambito di standard nazionali condivisi, che non dialoga con gli altri sistemi regionali; spesso, nell’ambito della stessa regione, le province hanno adottato sistemi informativi differenti (da qui l’esigenza di una ulteriore integrazione attraverso un sistema che svolga il compito di “coordinatore regionale”). Anche con riferimento alla gestione di categorie specifiche di lavoratori – a iniziare dai disabili – o di segmenti di servizio – bilancio delle competenze, servizi alle aziende – ogni

realtà regionale o provinciale ha seguito un proprio percorso, determinando un quadro nazionale estremamente diversificato, nel quale accanto ad assolute eccellenze – innanzitutto il Veneto, ma anche la Toscana e il Piemonte – sono presenti situazioni molto critiche.

**Il problema non risiede soltanto nella mancata integrazione tra i diversi sistemi regionali, ma anche nel mancato completamento del percorso che consentirebbe al SIL dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici:** nella situazione attuale vi è una netta separazione tra i sistemi informatici deputati alla gestione amministrativa delle attività dei servizi per l'impiego e i portali di intermediazione tra lavoratori e aziende, e lo stesso portale Cliclavoro – sebbene preveda nel suo funzionamento il conferimento allo stesso delle richieste di lavoro dei centri per l'impiego – costituisce un'entità separata, “altra” rispetto alla rete territoriale dei servizi per il lavoro pubblici.

**Il vero salto di qualità sarebbe costituito dalla capacità di portare i servizi pubblici per il lavoro nel web, consentendo l'accesso ai differenti percorsi di servizio senza recarsi fisicamente presso il centro per l'impiego** – se non quando necessario – e modulando i portali pubblici di incontro domanda/offerta sulla base di standard qualitativi superiori a quelli attualmente esistenti: tali modalità permetterebbero alle aziende di reperire le professionalità necessarie – anche attraverso percorsi digitali di validazione o riconoscimento delle competenze professionali – e ai lavoratori di accedere non solo alle opportunità di lavoro esistenti, ma anche ai percorsi formativi utili al reinserimento nel mercato del lavoro.

**Un ulteriore elemento di innovazione tecnologica contenuto nella legge delega riguarda «l'istituzione del fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi».**

Si tratta di un progetto ambizioso, che dovrebbe realizzare un percorso già in parte previsto dal “libretto formativo del cittadino”, il quale era stato pensato per raccogliere, sintetizzare e documentare le diverse esperienze di apprendimento dei cittadini lavoratori, nonché le competenze da essi comunque acquisite: nella scuola, nella formazione, nel lavoro, nella vita quotidiana, ciò al fine di migliorare la leggibilità e la spendibilità delle competenze e l'occupabilità delle persone.

A tale proposito, il testo della Legge delega approvato dal Senato lo scorso 3 dicembre contiene anche un riferimento alla «revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione nell'ambito della dorsale informativa», e prevede l'esigenza di coordinamento il libretto formativo stesso e il fascicolo elettronico.

Il fascicolo elettronico riprende gli obiettivi previsti dal libretto formativo del cittadino – strumento mai realizzato – e prevede di integrare le informazioni di carattere previdenziale, per il quale sarebbe necessario l'interscambio dei dati con l'INPS e gli altri istituti previdenziali: si tratta di un progetto la cui utilità sarebbe indubbia, ma la cui complessa realizzazione è indiscutibile, come dimostrano le difficoltà – precedentemente descritte – di integrazione informativa tra i differenti soggetti che operano nel mercato del lavoro.

13.

## **LAVORO PUBBLICO**



## **Pubblica amministrazione allo specchio: i dati della Ragioneria generale dello Stato**

di Umberto Buratti

**«Visti gli andamenti di tutte le forme di lavoro [...] si può affermare che non vi è stata alcuna sostituzione del lavoro a tempo indeterminato con quello a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile».** Le parole contenute nel Conto Annuale relativo all'anno 2012, curato dalla Ragioneria Generale e reso noto il 18 dicembre scorso, possono in un qualche modo sorprendere. Nell'immaginario collettivo, infatti, la pubblica amministrazione italiana è considerato il luogo per eccellenza del precariato dove si susseguono contratti a ripetizione senza alcuna garanzia di stabilità e nessuna certezza sul proprio futuro. In verità, l'analisi oggettiva dei numeri mostra un volto del complesso comparto leggermente diverso. Il "precariato" non è la forma tipica di lavoro nel sistema amministrativo italiano. Al contrario, i contratti a tempo determinato sommati ai contratti di formazione-lavoro rappresentano solo il 2,5% rispetto il totale dei contratti a tempo indeterminato. Occorre, però, procedere con molta prudenza perché i distinguo e le precisazioni all'interno sia della sintesi del documento che nella sua versione estesa sono numerosi ed è doveroso tenerne conto.

**Al "censimento" curato dalla Ragioneria generale dello Stato hanno risposto 10.000 amministrazioni pubbliche per un totale di più di 11.000 modelli inviati.** Questo spiega la lentezza con cui i dati vengono resi noti. Solo 38 enti di piccole o piccolissime dimensioni sono risultati inadempienti, mentre sono esclusi dalla rilevazione: gli organi costituzionali, le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali e le società per azioni a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

partecipazione. Manca anche il CSM che non ha mai partecipato a questo processo di *screening* dei costi fin dalla sua autonomia dal Ministero di Giustizia.

**Il totale del personale dipendente presso le pubbliche amministrazioni nel 2012 è stato pari a 3.238.474 unità. In calo del 1,4% rispetto l'anno precedente, ma soprattutto in calo del 5,6% rispetto il 2007.** In sei anni, quindi, il comparto pubblico ha “perso” circa 200.000 unità, segno evidente che le politiche di contenimento dei costi e di blocco del *turn over* stanno producendo i loro effetti. Questo conteggio è la somma finale del c.d. personale stabile – personale con contratto a tempo indeterminato + dirigenti a tempo determinato – e dell’“altro personale” – supplenti della Scuola e degli Istituti di alta formazione artistica e musicale con contratto a tempo determinato + altre categorie di dipendenti pubblici, compreso il personale non contrattualizzato. Per quanto riguarda la distribuzione del personale, il conto annuale segnala come quello definito “stabile” si concentri soprattutto nel comparto Scuola (28,75%), seguito dalla Sanità (22,13%) e dalle Regioni ed enti locali (15,92). **Considerati insieme Scuola, Sanità e Regioni rappresentano i 2/3 del personale in servizio presso la pubblica amministrazione.** Il trend di riduzione dei dipendenti, che varia a seconda dei comparti di riferimento e delle misure di razionalizzazione stabilite *ad hoc* dal Legislatore, sembra confermato anche per il 2013. I primi sei mesi dell'anno appena concluso segnalano un -0,68% che potrebbe portare il decremento finale sui livelli del 2012, ovvero -1,4%.

**All'interno dei poco più di tre milioni di dipendenti pubblici appena ricordati, non rientrano i “precari”.** nel conto annuale, infatti, il lavoro flessibile costituisce un capitolo a parte, a sua volta, strutturato su due macro livelli: da un lato, i contratti a tempo determinato e i contratti di formazione-lavoro; dall'altro, i lavori interinali e quelli socialmente utili. Sul primo versante si segnala come i CFL, ormai attivi solo nel settore pubblico, stiano di fatto scomparendo. Il censimento della Ragioneria generale dello Stato ne riporta unicamente qualche centinaio presso le Regioni e le autonomie locali. **Diversamente i contratti a tempo determinato rappresentano la gran parte degli 80.413 contratti flessibili registrati nel documento appena pubblicato. Rispetto al 2011 il conto annuale riporta una contrazione del 5,7% che diventa del 31,7% se si prende come termine di riferimento iniziale il 2007.** In sei anni, dunque, i contratti flessibili della pubblica amministrazione si sono ridotti di poco più di un terzo. Regioni ed Autonomie



insieme al settore sanitario si confermano i comparti in cui la concentrazione della flessibilità contrattuale è maggiore. Questo ultimo elemento è valido anche se si considerano i lavori interinali e quelli socialmente utili. In termini assoluti si parla di 8.082 contratti di somministrazione e 17.030 di LSU. Questi ultimi si concentrano prevalentemente in Campania, Sicilia e Calabria. In generale, anche questo secondo “versante” della flessibilità nel pubblico impiego mostra una riduzione che nell’arco di sei anni si aggira attorno al 30%.

Il rapporto, per così dire, tra “stabilità” e “precarietà” nella Pubblica Amministrazione è contenuto in chiusura dell’analisi sulle tipologie contrattuali flessibili. Il Conto Annuale è sul punto molto prudente. La stima, infatti, è da ritenersi approssimativa poiché **“a stretto rigore l’operazione non è corretta trattandosi di variabili espresse in unità di misura differenti”**. Tenute in debita considerazione queste premesse metodologiche **il rapporto tra lavoro flessibile e lavoro a tempo indeterminato è pari a poco più del 10%, che in valori assoluti significa 307.287 “precari” contro 3.036.712 “stabili”**. Emblematico è il caso della scuola laddove i contratti flessibili sono poco più di 140.000 riferiti a quasi 900.000 lavoratori stabili. È interessante notare, infine, come il processo di stabilizzazione abbia conosciuto negli ultimi sei anni una drastica riduzione. Dai 10.808 dipendenti inseriti nel 2007 ai 2.269 del 2012, con la punta degli oltre 22.000 del 2008.

A margine della flessibilità in senso stretto, il si occupa anche di chiarire il peso di quelle che nel linguaggio comune vengono chiamate conto annuale consulenze. In merito sono riportate tre diverse fattispecie: le collaborazioni coordinate continuative; gli incarichi libero professionali, di studio, di ricerca e di consulenza; le prestazioni professionali nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. La tipologia di calcolo differente è basata sui contratti attivati. **Nel 2012 le co.co.co. attivate sono state 37.443, il 12% in meno rispetto al 2011 e il 54% in meno rispetto al 2007 con una riduzione della spesa dell’8,4% rispetto al 2011 e del 59,6% rispetto al 2007**. Per quanto concerne gli incarichi, il Conto Annuale segnala un loro progressivo incremento negli ultimi sei anni che si arresta solo a partire dal 2012 anno in cui si segna un calo del 7% rispetto al 2011. Questo effetto “travaso” dalle co.co.co. agli incarichi si giustifica con la difficoltà delle Amministrazioni Pubbliche nella scelta della tipologia più idonea. I risultato finale di una simile incertezza è un incremento di questi del 55% dal 2007 al 2012. **Tuttavia, riporta il Conto Annuale, se si sommano le due tipologie**

**negli ultimi sei anni si può segnalare un decremento complessivo del 15% dei contratti attivati.**

La tabella che chiude il documento della Ragioneria generale dello Stato permette di avere uno sguardo complessivo del comparto pubblico e delle sue dinamiche all'interno del sistema-Paese. **I dati riportati riferiscono che rispetto al totale degli occupati, i lavoratori pubblici rappresentano il 14,7% dell'universo di riferimento, con un decremento continuo negli ultimi sei anni. A livello di costo, in termini assoluti, la spesa per il personale pubblico è stata pari a 160,40 miliardi di euro nel 2012, mentre era di 157,81 miliardi nel 2007. Nell'intervallo si segnalano il picco di 169 miliardi raggiunto nel 2009. L'impatto dell'intero sistema pubblico sul PIL è del 10,24%, in calo costante negli ultimi tre anni, ma comunque superiore rispetto al 2007.**

La lettura dei dati elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato mostra tutta la complessità del sistema pubblico italiano. Un discorso generalizzato può avvenire solo in maniera molto astratta e sacrificando alcune profonde diversità. Nonostante queste precisazioni ricorrenti e necessarie, puntualmente annotate e segnalate dal conto annuale, è comunque possibile ricavare un quadro di insieme. Le politiche di blocco del turn-over e di contrazione della spesa stanno mostrando i primi effetti. **Tuttavia non è questo il dato che più impressiona, quanto piuttosto l'evidenza che il precariato non è "il" problema del lavoro pubblico italiano, ma uno "dei" problemi. Il Conto Annuale, infatti, non mostra nessun scostamento sensibile rispetto al settore privato, né segnala particolari urgenze.** Certo sarà importante capire quanto di tale precariato è da considerarsi storico e questo sarà possibile non appena il Dipartimento della Funzione Pubblica renderà noto l'esito del monitoraggio in corso previsto dal d.l. n. 101/2013.

Se il "problema dei problemi" non è il precariato o se, per riprendere le parole di apertura, "il lavoro flessibile non ha scalzato quello a tempo indeterminato" perché ogni discorso sulla Pubblica Amministrazione si divide sempre tra sostenitori di percorsi di stabilizzazione e feroci avversari? **Non è giunto, invece, il momento di porre al centro il tema della qualità del lavoro pubblico e della valorizzazione del suo personale?**

## ICT e Risorse umane: verso un ruolo strategico dell'e-HRM nelle PA?

di Fabiola Silvaggi

**Capitale umano, Tagli agli sprechi e Open Data.** Questi i tre punti principali della lettera rivolta ai dipendenti pubblici in occasione della nuova Riforma della pubblica amministrazione (PA).

Il *trait d'union* che li unisce è il maggior uso delle tecnologie d'informazione e comunicazione, che divengono gli assi principali del nuovo *modus operandi*, atti a fornire al cittadino un'identità digitale che semplifichi l'accesso ai servizi. Di conseguenza, la loro erogazione ha bisogno di una buona gestione delle risorse umane, che può essere supportata dall'integrazione di sistemi informatici. A tal proposito, **una metodologia efficace è l'e-HR (*electronic Human Resources*), definita come: «l'applicazione di strumenti e funzionalità ICT per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei processi di gestione delle risorse umane e per valorizzare al massimo il Capitale Umano»** (cfr. R. Cesaria, A. Cubello, *E-Human Resources? Solo una moda se non si ripensa l'identità della funzione*, Sviluppo & Organizzazione, 2002, 191, maggio/giugno). **La gestione dell'e-HR è coordinata dall'e-HRM (*electronic Human Resources Management*), definito come la pianificazione, l'implementazione e l'applicazione di tecnologie di rete informatiche a supporto di due o più attori che eseguono la propria attività di risorse umane** (H. Ruel, T. Bondarouk, J.K. Looise, *E-HRM: Innovation or Irritation. An Explorative Empirical Study in five large companies on Web-based HRM*, Management Revue, 2004, n. 3).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#).

Lo studio di questo nuovo approccio gestionale è rivolto prevalentemente alle realtà organizzative private, mentre **molto resta da sviluppare in ambito pubblico.**

### **Dai primi software applicativi all'e-HR**

**I primi passi dell'applicazione tecnologica nel campo della gestione del personale avvennero all'inizio degli anni Sessanta**, quando alcune aziende di grandi dimensioni cominciarono a gestire dati di carattere amministrativo – e, in particolare, le anagrafiche dei dipendenti – tramite l'utilizzo di *mainframe*. Soltanto dal 1985, con la commercializzazione di Windows, si cominciò a consolidare l'offerta di prodotti gestionali, affidabili e flessibili secondo le esigenze aziendali. Questo stimolo tecnologico favorì la nascita di numerose *software house* che garantirono la possibilità, anche per piccole e medie imprese, di dotarsi di tali sistemi. Con l'inizio degli anni Novanta si svilupparono nuove versioni di *software* applicativi che migliorarono sensibilmente le funzionalità di interfaccia e, di conseguenza, l'intera offerta di prodotti gestionali si ampliò in modo significativo.

La creazione di un ampissimo ventaglio di soluzioni innovative a disposizione della funzione risorse umane, sintetizzato con il termine e-HR, arrivò con l'inizio del XXI secolo. **Due sono i principali fenomeni di questa trasformazione: il primo riguarda la valorizzazione delle persone che divenne un fattore strategico per la tutela delle competenze distintive e, al contempo, un vantaggio competitivo in un mercato globalizzato e internazionale; il secondo, invece, riguarda la venuta di Internet, che allargò sensibilmente gli orizzonti tecnologici, garantendo soluzioni modulari, flessibili e a costi contenuti.** In questi anni, si realizzò quindi un cambiamento nelle logiche e nelle necessità organizzative per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, non più orientata solamente verso la ricerca di efficienza ma protesa verso una responsabilità dei processi di sviluppo.

### **Risorse Umane e ICT: i servizi offerti dall'e-HRM**

**All'interno della gestione delle risorse umane, la tecnologia evidenzia due motivi di applicazione:** da un lato, per connettere gli attori che operano in maniera separata e abilitare le interazioni tra essi; dall'altro, per supportare

parzialmente o totalmente gli attori nell'esercizio della loro attività riguardante la gestione delle risorse umane.

Come rilevato dallo studio di Cesaria e Cubello (*op. cit.*) del 2002, la pluralità delle funzionalità offerte dall'e-HRM dimostra che l'ICT è in grado di supportare in concreto ogni tipologia di processo compreso nel ciclo di gestione delle risorse umane.

I principali servizi offerti dall'e-HRM

<b>E-RECRUITING e E-SELECTION</b>	Il processo di selezione di candidati, finalizzato all'assunzione, attuato attraverso servizi online, in particolare Internet.
<b>E-LEARNING</b>	L'uso delle tecnologie multimediali e di Internet per migliorare la qualità dell'apprendimento durante le attività formative.
<b>L'E-PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM</b>	Attività che assicurano che gli obiettivi siano costantemente rispettati in modo efficace ed efficiente.
<b>L'E-COMMUNICATION</b>	L'uso dei portali aziendali o delle newsletter per effettuare una comunicazione che raggiunga tutti i dipendenti a basso costo.
<b>L'E-CARRER E L'E-COMPESATION</b>	Utilizzo di processi di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• valutazione del personale</li> <li>• gestione delle carriere.</li> </ul>

L'applicazione dei servizi dell'e-HRM può determinare una serie di cambiamenti, sia per la funzione specializzata in senso stretto, sia per il Management.

Alcuni profili di cambiamento potrebbero essere essenzialmente:

- accrescere le possibilità di comunicazione interna, arricchendo le forme di "interattività";
- favorire nuove "formule" di apprendimento;
- liberare le attività da carichi operativi e/o ripetitivi;
- modificare prassi e culture organizzative;
- migliorare l'efficienza e l'efficacia;

- archiviare dati “grezzi” o analizzati;
- utilizzare nuove forme di supporto alla line (e-consulting).

### **Le potenzialità dell'e-HRM nella pubblica amministrazione (PA)**

**A livello generale, un caso particolare è quello concernente il settore del pubblico impiego che si è evoluto nel corso degli ultimi anni, avvicinandosi sempre più alle pratiche HR presenti nel settore privato.**

Farnham e Horton definirono quattro aspetti riguardanti le pratiche di HR utilizzate nella pubblica amministrazione (PA): uno stile di management paternalistico; una standardizzazione delle pratiche d'impiego del personale; una collettivizzazione delle relazioni industriali; e, infine, l'aspirazione nell'essere un “model employers” (D. Farnham, S. Horton, *Managing people in the public service*, Macmillan, 1996).

Dagli anni Ottanta in poi, la spinta nel ridurre lo sforzo economico sostenuto dalle PA si è tradotta in un indirizzamento verso politiche più incentrate sull'efficienza e sulla produzione di qualità del servizio. In particolare, il passaggio da uno stile di management paternalistico ad uno “rational management”, che implica uno stile di gestione basato sulla domanda, sull'efficienza, sulle performance lavorative, sulla qualità dell'output e sul servizio offerto al cliente. Inoltre, le pratiche di uniformità e standardizzazione sono rimpiazzate dai concetti di flessibilità e differenziazione, passando da un collettivismo a un individualismo nelle relazioni industriali.

All'interno di questo scenario, **l'introduzione dell'e-HRM** può accelerare tale processo, in quanto **produce forti impatti in termini di risparmio dei costi, di efficienza nei processi, di flessibilità e rapidità di risposta ai cambiamenti. In secondo luogo, agevola e snellisce i rapporti con le organizzazioni sindacali**, sviluppando modelli di comunicazione innovativi con l'utilizzo della rete e applicando politiche innovative a supporto delle tutele individuali, **pur rispettando le condizioni lavorative dei dipendenti, accrescendo il benessere dei propri lavoratori e fornendo servizi aggiuntivi di grande utilità.** Infine, i vantaggi prodotti dagli strumenti che fornisce l'e-HRM si traducono in un miglior servizio offerto al cliente finale, ovvero il cittadino.

Nella PA italiana, l'introduzione dell'e-HRM è in una fase iniziale, per cui la distanza dal settore privato in termini di diffusione di tale aspetto è ancora ampia. Infatti, in tema d'innovazione tecnologica applicata alle risorse umane, gli Enti di minore dimensione incontrano forti difficoltà.

Su quest'aspetto, il Secondo Osservatorio Assinform sull'ICT nella PA fornisce il quadro complessivo sullo stato di avanzamento dei processi di digitalizzazione e innovazione all'interno della pubblica amministrazione italiana in tutti i livelli di governo: centrale e locale (Regioni, Comuni e Province), rilevando come la spesa ICT complessiva della PA centrale e locale tra 2007 e 2013 sia diminuita del 4,3% nel 2012. Solo l'11,5% dei documenti della PA centrale è conservato in forma sostitutiva, ancora meglio i Comuni con un 31,8%. Per le applicazioni basate su Open Data, solo il 22,2% degli enti centrali e il 28,7% dei Comuni hanno già sviluppato delle applicazioni in merito.

In tali enti, inoltre, il numero esiguo dei potenziali destinatari o fruitori interni delle nuove tecnologie può fare apparire superflui progetti di ICT per la mancanza di competenze specialistiche e di risorse economiche interne necessarie per implementare idee, pur emergenti, di innovazione tecnologica. A tal proposito, il quindicesimo Rapporto sulla formazione nella PA evidenzia l'aumento dei corsi di formazione dell'11,6 % rispetto al 2010; parallelamente quello delle edizioni si è incrementato dell' 11,3 %, soprattutto nel comparto degli enti pubblici. Si rileva però, un calo delle partecipazioni al 50 % dal 73 % del 2010; e diminuiscono anche le partecipazioni alle attività in e-learning al 7 % dal 17% del 2010. Crescono, invece, (al 35 %) gli interventi di *learning on the job*, valorizzati in quanto a basso costo. Infine, è aumentata di 1,4 punti la componente dei bassi livelli di inquadramento, riequilibrata da un corrispondente calo della componente dirigenziale (-1,9 punti); i funzionari, invece, aumentano di 5 punti nei Ministeri e in maniera considerevole nelle Autorità (19,5 punti).

Nei prossimi anni il contributo innovativo e di supporto degli strumenti ICT crescerà in misura esponenziale e si renderà sempre più necessario accompagnare tale sviluppo con adeguate conoscenze tecniche.

**Sulla base di quanto descritto, possiamo delineare che il processo di transizione degli enti territoriali a "P.A 2.0" sembra ancora essere lontano, anche se piccoli cambiamenti vengono sperimentati grazie al Testo**

Unico sulla trasparenza. Infatti, in conformità con gli obiettivi del decreto, il sistema “Bussola della trasparenza”, realizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica e accessibile da tutti, è stato aggiornato per renderlo più adeguato ai nuovi adempimenti amministrativi, con lo scopo di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali.

Da quanto detto finora, possiamo definire la fase di utilizzo dell’ICT nelle PA ad uno stadio strategico significativo ma solo in parte sviluppato.



## **Riforma della pubblica amministrazione: stiamo a pettinare le bambole?**

di Giuliano Cazzola

Radiosa ed esile come se fosse appena uscita – “a miracol mostrare” – da un dipinto del Botticelli, **il ministro Marianna Madia ha presentato la sua riforma della pubblica amministrazione, occupando così il posto che le spetta all’interno di una compagine governativa in cui tutti, a parole, sono riformatori**. Si racconta, a fortiori, che persino il gatto di Palazzo Chigi stia per presentare un piano molto innovativo nel campo della caccia ai topi. Questa volta, però, alla Funzione pubblica si sono limitati a “pettinare le bambole”: è una battuta, questa, spesso usata da uno strettissimo collaboratore del ministro allo scopo di segnalare le perdite di tempo.

**Il pacchetto Madia si compone, come altre misure presentate dal governo in materie diverse, di un decreto legge e di un disegno di legge delega: il primo dedicato ai provvedimenti urgenti, il secondo a quelli più elaborati e complessi.**

**Nel decreto viene introdotta la mobilità obbligatoria entro un raggio di 50 km e si dà l’addio all’istituto del trattenimento in servizio di lavoratori che abbiano varcato i limiti della pensione: una misura, quest’ultima, che – dicono – dovrebbe comportare l’ingresso nelle amministrazioni di circa 15mila giovani.**

Forse in questi ultimi anni ci siamo distratti, ma **non riusciamo a capire che cosa ci sia di particolarmente innovativo, nel decreto, per quanto riguarda**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 giugno 2014, n. 24](#), *Politically (in)correct*.

**la mobilità, essendone l'obbligatorietà già prevista nel quadro delle procedure degli esuberanti.** Forse il ministro e il suo staff avrebbero fatto miglior figura se – invece di ripercorrere per l'ennesima volta il medesimo iter legislativo – avessero scelto di applicare la mole di leggi esistenti a qualche caso concreto, realizzando la mobilità e, se necessario, il demansionamento, in situazioni reali, presenti e incancrenite in tante amministrazioni.

Quanto alla fine del trattenimento in servizio, sarebbe stato più saggio chiedersi perché tali fenomeni avvengono. E ricordarsi, per esempio, che è tale prassi – non sempre agevole da ottenere e gestire – a consentire il funzionamento di delicatissimi servizi, a partire dalla sanità, per esempio. **In un'ordinata considerazione del funzionamento di una amministrazione pubblica non si deve tener conto soltanto della lodevole esigenza di aprire le porte ai giovani, ma anche di quella di dare delle risposte ai cittadini.**

**Provi allora la “botticelliana” Madia a far sfollare, dal 31 ottobre, gli infermieri che le Asl e gli ospedali hanno, con fatica, “trattenuti in servizio” e conti quanti suoi coetanei, di nazionalità italiana, hanno i titoli o sono disposti a sostituirli in quelle mansioni.** Il giorno in cui saremo costretti ad importare il personale sanitario – ancor più di quanto già accade ora – dalla Romania o dalla Polonia, forse ci si renderà anche conto che certi processi non avvengono sempre in conseguenza di chissà quali percorsi clientelari. Ai giovani italiani non piace lavorare negli ospedali, fare i turni di notte e quant'altro. Ovviamente parliamo di grandi numeri, non di casi particolari.

**Poi ci sono i c.d. trattenuti in servizio nelle alte sfere dell'amministrazione (i Gabinetti dei ministri, ecc.). Anche in questo caso bisogna far posto ai giovani. Ma quando e come essi potranno farsi quell'esperienza e impadronirsi di quelle conoscenze che sono chiamati a sostituire?** A questa domanda, sulla carta, esiste una risposta.

**Il pezzo forte della delega dovrebbe essere, invece, la c.d. staffetta generazionale.** Il meccanismo (anche a tal proposito si tratta di minestra riscaldata, e più volte) dovrebbe funzionare così: qualche anno prima della pensione il pubblico dipendente è indotto ad accettare un regime di part time, a metà stipendio ma con il riconoscimento dell'intera contribuzione.

Speriamo che la cosa funzioni. Ma a voi viene da fare una valutazione di carattere più generale? Quale è l'idea-forza del pacchetto Madia ? Semplice: si tratta di una pedissequa applicazione della filosofia complessiva del governo Renzi: la logica del “fatti più in là, che lì, al tuo posto, adesso vengo io”. Pensateci su: che cosa farebbe un esecutivo davvero riformista per dare efficienza alla pubblica amministrazione? **La strada è una sola: quella che porta al suo ridimensionamento e all'esternalizzazione verso il settore privato di tutto quanto non deve restare necessariamente in mano pubblica.**

Da tempo sappiamo che il concetto di servizio pubblico non coincide necessariamente con quello di servizio statale. **Tutto ciò che meglio sarebbe gestito secondo criteri privatistici dovrebbe andare in mani private**, riservando ai pubblici poteri la funzione dell'indirizzo, della programmazione, dell'accreditamento e del controllo. Non è forse questa l'applicazione del principio – ora costituzionale – della sussidiarietà?

**Che cosa fa invece il governo Renzi, tramite il pacchetto Madia ? Si preoccupa di usare la pubblica amministrazione per dare lavoro ai giovani. A quegli stessi giovani che potrebbero essere impiegati, come avviene in altri Paesi, nel settore dei servizi alla persona del profit o del non profit.** Costoro, invece, piazzati dietro ad una scrivania, andranno a “pettinare le bambole” come quelli seduti lì prima di loro. Appunto, è lo stesso approccio che hanno usato in politica: “fatti più in là, che adesso vengo io”.

## 66, 89 e 90: i primi numeri del rilancio amministrativo

di Cristina Galbiati

Dopo le oltre 39.000 email ([www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)) arrivate all'indirizzo del Dipartimento della funzione pubblica – aperto per raccogliere le osservazioni e le proposte dei cittadini sui 44 punti presentati, a fine aprile, dal Ministro Madia e dal Premier Renzi – e al termine della conferenza stampa del 13 giugno scorso, sembrava cominciasse a soffiare aria di novità per la PA. Come è noto, risale al 2009 l'ultimo intervento organico in materia quando, con il d.lgs. n. 150/2009, l'allora Ministro Brunetta cercava di iniettare nuova linfa manageriale nell'andamento della cosa pubblica. Un'operazione riuscita, a distanza di quasi cinque anni, solo a metà anche a causa del successivo e convulso susseguirsi di decreti di contenimento e razionalizzazione della spesa, di tagli e di blocchi. Un settore, quello del lavoro pubblico, che è rimasto così un passo indietro rispetto al privato: il primo, infatti, paralizzato dalla scure della *spending review* non ha potuto godere di quella dinamicità, pur salve le difficoltà conseguenti, che ha caratterizzato il secondo. Nonostante ciò, ci sono voluti più di dieci giorni per poter vedere pubblicato in GU il testo della riforma: **d.l. n. 90/2014**, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*.

**E così mentre si attendeva di leggere l'attesa “riforma Renzi-Madia”, un altro documento, il d.l. n. 66/2014, terminava il suo iter di conversione (L. 23 giugno 2014 n. 89).** Questo decreto che si distingue, in particolare, per le disposizioni con cui il Governo riconosce un credito di 640 euro a favore dei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26](#).

lavoratori dipendenti con reddito non superiore ai 24.000 euro e rimodula l'aliquota IRAP, contiene dei riferimenti anche per il comparto pubblico. Si comincia con il Titolo II, rubricato *Risparmi ed efficienza della spesa pubblica*: attraverso l'articolo 8 si incide, rinviando al principio di trasparenza, sul d.lgs. n. 33/2013 ovvero *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. L'articolo dispone di pubblicare sia i dati relativi alle entrate e alla spesa sia l'indicatore annuale dei tempi medi di pagamento, che verrà affiancato a partire dal 2015 da uno trimestrale. Tali indicatori saranno elaborati e pubblicati secondo uno schema tipo e modalità definiti con d.p.c.m da emanarsi sentita la Conferenza unificata. Oltre alla trasparenza, l'articolo 8 richiama le amministrazioni a ridurre per il 2014 la spesa destinata all'acquisto di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro: un obiettivo da perseguire autorizzando gli enti a diminuire del 5% gli importi dei contratti in essere e di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, pure se provvisoria, ferma restando la facoltà del prestatore di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della volontà di operare una simile scelta. Ma è soprattutto attraverso gli articoli che compongono il successivo Capo II, che il Governo intende realizzare la cd. "**amministrazione sobria**".

Concorrono in questa direzione: il **limite**, fissato a 240.000 euro lordi annui, **per i trattamenti economici degli alti dirigenti** (art. 13); il **controllo della spesa destinata a incarichi di consulenza, di studio e ricerca e di co.co.co.** (art. 14); il **tetto alla spesa per le auto blu** con indicazione del numero massimo, pari a 5, di cui può disporre ciascuna amministrazione centrale dello Stato (art. 15). L'articolo 15 (co. 2-*bis*) dispone a favore di Regione Lombardia una deroga, ai limiti posti dal comma 8 dell'articolo 6 del d.l. n. 78/2010, per le attività di comunicazione e promozione correlate all'evento di Expo 2015. Ulteriori risparmi si andranno a ricavare dalla riorganizzazione dei Ministeri (art. 16), dalla riduzione della spesa pubblica degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale (art. 17) nonché per il Consiglio generale degli italiani all'estero (art. 19-*bis*); e ancora, le società a partecipazione statale diretta o indiretta e quelle controllate sono chiamate a realizzare, nel biennio 2014-2015, una riduzione dei costi operativi non inferiore rispettivamente al 2,5% nel 2014 e al 4% nell'anno successivo (art. 20). Rimane nel solco della *spending review* anche l'articolo 23 che affida al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa la predisposizione, entro il 31 luglio 2014, di un programma di razionalizzazione delle aziende e società municipalizzate «anche ai fini di una loro

valorizzazione industriale». Alle amministrazioni viene, poi, richiesto di ottimizzare gli spazi (art. 24) e, nell'ottica della **digitalizzazione amministrativa**, di procedere con la fatturazione elettronica – un obbligo che l'articolo 25 anticipa al 31 marzo 2015 – e, incidendo sull'articolo 66 del *Codice dei contratti pubblici*, di pubblicare a decorrere dal 1° gennaio 2016 gli avvisi e i bandi in via telematica (art. 26). Il decreto si occupa, poi, del tema “caldo” del **pagamento dei debiti contratti dalla PA** focalizzandosi sia sugli strumenti atti a soddisfare i creditori sia su quelli idonei a prevenire il formarsi di ritardi. Quanto al primo aspetto, a titolo esemplificativo, si rimanda all'articolo 31 (co. 1) nel quale si stabilisce che, per «favorire il pagamento dei debiti da parte delle società ed enti partecipati da enti locali, la dotazione della “Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali” del “Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili” [...] è incrementata per l'anno 2014 di 2.000 milioni di euro». Per quanto riguarda invece i secondi, l'articolo 41 (co. 2), ad esempio, sottolinea come per garantire il rispetto dei tempi medi di pagamento le amministrazioni, esclusi gli enti del SSN, che registrano tempistiche medie superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 nel 2015 non possono «procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, [...] compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. [...]».

Dalla lettura dell'articolato normativo se ne evince una certa complessità: si è davanti ad un documento finanziario ed eterogeneo che intende incidere sul sistema amministrativo, anche accelerando i tempi di pagamento della PA. Nonostante esso sembri per larga parte rappresentare un ulteriore tassello nell'ormai noto piano di razionalizzazione della spesa pubblica, non si può non notare come paia, al contempo, configurarsi come un primo anello di quella catena volta al rilancio del settore pubblico caro al Governo.

**È attraverso il successivo d.l. n. 90/2014 che inizia il cammino di riforma targato 2014.** Il documento, come noto alla fine separato da quello sulla crescita economica (d.l. 24 giugno 2014, n. 91), si compone di 54 articoli e si snoda in quattro Titoli: Titolo I, *Misure urgenti per l'efficienza della P.A. e per il sostegno dell'occupazione*; Titolo II, *Interventi urgenti di semplificazione*; Titolo III, *Misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle procedure nei lavori pubblici*; Titolo IV, *Misure per lo snellimento del processo amministrativo e l'attuazione del processo civile telematico*. Interessante si dimostra passare in rassegna le

principali disposizioni in materia di lavoro pubblico. Il decreto si apre con la volontà di svecchiare un apparato sicuramente ingrigito: il ricambio generazionale si attuerebbe tramite la scelta di **abrogare l'istituto del trattenimento in servizio** a partire dal 31 ottobre 2014, salva qualche deroga. Si affievolisce poi anche il blocco del turn over: il limite di spesa fissato al 20% per il 2014, è destinato a salire al 40% nel 2015, al 60% nel 2016, all'80% nel 2017 e al 100% dal 2018, ferma restando l'applicazione della disciplina di settore per i Corpi di polizia, i Vigili del fuoco e il settore scolastico. Come già si vociferava dopo la circolazione delle prime bozze, **i sindacati di categoria vedranno, con il 1° settembre prossimo, dimezzarsi i contingenti complessivi dei distacchi, delle aspettative e dei permessi. Si favorisce la mobilità dei lavoratori** – quella obbligatoria fino a 50 km – anche attraverso l'istituzione di un portale finalizzato all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità e di un fondo, con 15 milioni di euro per il 2014 e 30 per il 2015, destinato ad assicurare una migliore allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni. Il decreto si preoccupa altresì dell'organizzazione della PA: in tal senso vanno letti, ad esempio, gli articoli con cui, sopprimendo l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, si riconoscono nuove e ulteriori prerogative all'**ANAC** ovvero l'Autorità Nazionale Anticorruzione o si procede con l'unificazione delle Scuole di formazione.

Ora che sono state “svelate” le prime indicazioni, il decreto dovrà affrontare l'iter di conversione per trasformarsi, entro 60 giorni, in legge dello Stato. Curioso però effettuare un rapido confronto con il suo “predecessore”: il decreto Brunetta, fresco della polemica sui fannulloni, si apriva con l'intento di “recare una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”, incrementando l'efficienza e la produttività, combattendo l'assenteismo e valorizzando il merito. Il decreto “Renzi – Madia”, punta invece in apertura il dito contro i vecchi impiegati, non a caso “rottamazione” è la parola chiave con cui si è fatto conoscere l'attuale Premier. Ieri travet nullafacenti da spronare, oggi travet incanutiti da spostare...

## **PA: per la vera riforma bisogna attendere il secondo tempo**

di Umberto Buratti

Con la conversione in legge del [d.l. n. 90/2014](#) avvenuta agli inizi del mese di agosto grazie alla legge n. 114/2014, la prima fase della riforma della Pubblica Amministrazione è compiuta. La #svoltabuona per il comparto pubblico lasciava presagire una vera e propria rivoluzione. Questi d'altronde erano i toni utilizzati dal Primo Ministro Renzi e dal Ministro Madia nella [lettera inviata ai dipendenti pubblici](#) la quale invitava i lavoratori, ma anche la società civile a [mandare suggerimenti e indicazioni](#) all'indirizzo mail [rivoluzione@governo.it](mailto:rivoluzione@governo.it).

**Scorrendo il testo definitivo del provvedimento, la rivoluzione appare ancora lontana.** Gli oltre cinquanta articoli che compongono il decreto legge, infatti, non si allontanano di molto dagli interventi susseguitisi a più riprese in questi anni di crisi economica e di necessità di abbattimento dei costi dell'apparato pubblico. Anche il cavallo di battaglia della [“staffetta generazionale”](#) così fortemente sponsorizzato all'inizio dell'esperienza governativa appare ora avere effetti ben al di sotto delle aspettative.

**Il passaggio di testimone tra lavoratori anziani e giovani dovrebbe avvenire per l'effetto simultaneo delle previsioni contenute agli articoli 1 e 3 del d.l. n. 90/2014.** Con il primo, infatti, si stabilisce la fine dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici e l'ampliamento della facoltà di risolvere unilateralmente il rapporto dei lavoratori, compresi i dirigenti, che hanno maturato i requisiti pensionistici. Con il secondo, invece, si sblocca

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#).



progressivamente entro il 2018 il *turnover* del personale. Secondo il Dipartimento della Funzione pubblica i posti che verrebbero a liberarsi sono quasi 75.000. Tuttavia, anche se così fosse – sui numeri reali è in atto il consueto balletto di cifre – il d.l. n. 90/2014, non contiene, e difficilmente potrebbe, una riserva esclusiva di questi posti per i giovani. Le norme di accesso al lavoro pubblico non consentono un'esclusione totale di una parte della popolazione dal tentativo di provare un concorso per una posizione venutasi a liberare. Inoltre, il ricambio generazionale potrebbe avvenire in maniera completa solo al termine del blocco del *turnover* e quindi non prima del 2018.

**Più interessanti e vicine alle esigenze di un mercato del lavoro pubblico in continua evoluzione a causa dei tagli e delle ripetute revisioni di spesa appaiono le novità in materia di mobilità del personale.** D'ora in poi le Amministrazioni Pubbliche potranno trasferire il personale in altre sedi situate nello stesso territorio comunale o a un massimo di 50 chilometri di distanza. Durante l'iter di conversione parlamentare si è garantita una maggior tutela per i dipendenti con a carico figli con meno di tre anni o che godono del congedo parentale o dei permessi legati alla legge n. 104/1992. In tal caso per il trasferimento occorre avere il consenso dei lavoratori stessi. Novità sono previste anche per coloro che dovessero risultare in esubero al termine di un processo di mobilità. Per favorire il ricollocamento di queste persone, l'articolo 5 del d.l. n. 90/2014 consente di fare richiesta di essere adibiti a una qualifica o a un'area inferiore di massimo un livello rispetto a quella goduta in origine.

**Il vero cavallo di battaglia, almeno a livello mediatico, del provvedimento voluto dal Governo riguarda il taglio dei distacchi e dei permessi sindacali.** L'articolo 7 del d.l. n. 90/2014 impone una riduzione drastica del 50% a partire dal 1 settembre del 2014, concedendo alcune deroghe solo per le Forze di polizia e i Vigili del Fuoco. Che le intenzioni dell'esecutivo in materia siano serie lo si può desumere dalla rapidità con cui il Dipartimento della Funzione Pubblica ha diramato la [Circolare n. 5/2014](#) contenente istruzioni dettagliate in materia. Il testo è datato 20 agosto, nove giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto legge.

**Le restanti parti del provvedimento voluto dal Governo seguono la linea dell'abbattimento dei costi.** Su questa lunghezza d'onda si rinvengono gli

interventi sulle società partecipate, sugli incarichi dirigenziali, sulle autorità indipendenti. La stessa riforma della formazione nel comparto pubblico è dettata dalla necessità di razionalizzare la spesa mediante una unificazione definitiva di tutti gli istituti sotto il solo ombrello della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

**Una forte volontà politica si rinviene nelle diverse norme che riguardano il delicato tema della lotta alla corruzione.** La scelta del Governo è stata in materia piuttosto netta. Un rafforzamento deciso del ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione la quale sarà chiamata ad agire su più fronti anche in vista dell'Expo del 2015. Proprio per preservare e rendere più efficace il ruolo dell'Autorità nel suo settore di riferimento, il d.l. n. 90/2014 ha portato l'intera questione della misurazione e valutazione del personale pubblico sotto la responsabilità del Dipartimento della Funzione pubblica.

Sul punto il Governo dovrebbe emanare entro i prossimi sei mesi un regolamento. Questo appare quanto mai necessario visto che l'impianto generale della materia, riorganizzato con la c.d. Riforma Brunetta è, di fatto, al palo da quasi cinque anni.

**Come per il mercato del lavoro privato, anche in materia di lavoro pubblico il Governo ha optato per una strategia a due tempi. Prima un decreto legge, poi un disegno di legge delega.** Vista la poca incisività riformatrice del d.l. n. 90/2014 molte delle attese sono concentrate sul testo legislativo presentato in Senato ([S. 1577](#)) a inizio agosto dopo esser stato annunciato per mesi – si contano ben tre conferenze stampa – prima di esser realmente depositato. Una prima lettura veloce dello stesso fa emergere come potranno esserci delle evoluzioni interessanti, anche se le parole d'ordine che ritornano sono le stesse che circolano da ormai più di vent'anni: smaterializzazione e digitalizzazione, accelerazione dei processi decisionali, riforma della dirigenza, cambiamento delle norme lavoristiche, conciliazione vita-lavoro.

Quanto ci vorrà per passare dal disegno di legge delega ai fatti non è possibile saperlo. Rispetto ai primi cento giorni per #cambiareverso, però, il Governo parla ora di una progettualità di quasi tre anni. **Per il secondo tempo della riforma della Pubblica Amministrazione bisognerà, così, attendere lo scorrere dei 1.000 giorni che l'Esecutivo si è dato per portare a casa i risultati promessi.**

## **Pubblico impiego: altri tagli in arrivo nella Legge di stabilità oggi in aula alla Camera**

di Marco Menegotto

Mentre il disegno di legge delega per una riforma complessiva della Pubblica amministrazione prosegue il suo iter al Senato, anche la legge di stabilità – che oggi ha mosso i suoi primi passi in Aula alla Camera – incide su numerosi aspetti del pubblico impiego. Il minimo comun denominatore resta la **riduzione della spesa pubblica**, a cui nessuno (dagli enti locali alle strutture centrali dello Stato) pare potrà sottrarsi.

### **Blocco dell'adeguamento retributivo**

L'articolo 21 (Pubblico impiego) apre con la proroga al 31 dicembre 2015 del blocco della parte economica della contrattazione collettiva, rinviando così al triennio 2016-2018 gli aumenti retributivi che conseguono al rinnovo contrattuale; il governo intende inoltre congelare fino a fine 2018 l'indennità di vacanza contrattuale, restando ancora ferma quella in godimento al 31 dicembre 2013. La legge di stabilità non lascerà indenni neppure i dipendenti in regime non contrattualizzato (con l'esclusione del personale della magistratura): questi non percepiranno gli emolumenti riconducibili alla maturazione delle classi e agli scatti stipendiali, legati all'anzianità di servizio, che per il 2015 risulta quindi irrilevante ai fini degli incrementi retributivi. Invece, secondo quanto previsto da un emendamento approvato in IV Commissione, il blocco del meccanismo di adeguamento retributivo per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), e in *Enti Locali & Pa*, 27 novembre 2014.

anzianità di servizio non dovrebbe applicarsi al personale del Comparto Difesa, Sicurezza e Soccorso.

### **Comparto sicurezza**

Le restanti disposizioni incidono invece sulla spesa relativa al cosiddetto “comparto sicurezza”. Anzitutto si prevede l’abrogazione dell’istituto della promozione alla vigilia della cessazione dal servizio che garantiva una posizione più favorevole a determinate categorie del personale delle Forze armate e al ruolo dirigenziale della Polizia di Stato.

Il comma 5, intervenendo sul sistema pensionistico per il personale militare, introduce – a partire dal 1° gennaio 2015 – una riduzione dal 70% al 50% della indennità di ausiliaria (pari alla differenza tra il trattamento in quiescenza e quello del parigrado in servizio), prevista per il personale permanente delle forze armate, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Il comma successivo riduce della metà gli incentivi economici previsti per alcuni ufficiali delle Forze armate e del Corpo della Guardia di Finanza, in possesso del brevetto di pilota militare o abilitati al controllo del traffico aereo.

Operando ulteriori abrogazioni di norme contenute nel codice dell’ordinamento militare, il comma 7 implicherà la mancata corresponsione al personale in quiescenza delle rafferme biennali, non contrattate per i raggiunti limiti di età, nell’odierna modalità dell’“unica soluzione”. Il comma 9 riduce invece di 119 milioni l’autorizzazione di spesa relativa al riordino delle carriere delle forze armate e di polizia. Il comma 11, pur prevedendo alcune eccezioni, dispone il rinvio delle assunzioni di personale dei Corpi di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per un risparmio non inferiore a 27,2 milioni di euro.

Alla luce del dibattito pubblico sollevatosi già nelle prime ore successive alla presentazione della bozza del disegno di legge, risultano particolarmente rilevanti le disposizioni che, in deroga al blocco della contrattazione, dispongono la revisione (entro 30 giorni dall’entrata in vigore della legge) degli accordi nazionali quadro, al fine di rispondere alle particolari esigenze operative delle Forze di polizia. Il comma 14, in chiusura, si spinge addirittura oltre: “[...] l’impiego del personale con orari e turni di servizio in deroga a quelli previsti dagli accordi in vigore, [...] è disposto solo con informazione alle organizzazioni sindacali [...]”. Diverse proposte emendative approvate in I

e V Commissione in sede consultiva, hanno però previsto la soppressione di quest'ultima disposizione, che sarebbe stata foriera di nuove rivendicazioni da parte dei sindacati della categoria.

### **Altri interventi**

Nel testo depositato alla Camera il 23 ottobre scorso, si rinvencono, oltre a norme ad hoc per le spese di personale dei singoli dicasteri, anche altri interventi di dettaglio: dall'abrogazione della disposizione che autorizzava l'assunzione di 250 nuovi ispettori del lavoro, a nuovi criteri per l'assunzione dei ricercatori universitari, passando per un piano straordinario di assunzione di insegnanti, a sostegno della futura attuazione del piano "La buona scuola".

Come promesso, il Ministro Marianna Madia lunedì 17 ha incontrato a Palazzo Chigi le rappresentanze sindacali di Cgil, Cisl, Uil e Ugl, di fatto confermando il blocco della contrattazione collettiva nella sua parte economica (la spesa per l'impiego pubblico si aggira intorno all'11,1% del Pil) – che si protrae da 6 anni – mentre ha assicurato che la parte normativa sarà oggetto di nuova negoziazione a partire dal prossimo anno.

Ad esclusione della Cisl (sciopererà solo il 1° dicembre), le altre sigle sindacali hanno annunciato uno "sciopero generale" previsto per il prossimo 12 dicembre; l'Autorità garante per gli scioperi lo ha però vietato per trasporto aereo, ferroviario nazionale ed in alcuni casi anche locale. Con riferimento poi alla legge delega oggi in discussione al Senato, il Ministro ha confermato che "nessuno perderà il posto per effetto della riorganizzazione della pubblica amministrazione. Nessuno andrà a casa", assicurando una particolare attenzione al problema dei precari della scuola.

Nonostante gli elementi positivi, la legge di stabilità così come sarà presentata in Aula oggi (in totale sono 140 gli emendamenti approvati nelle commissioni in sede consultiva), non si discosta di molto dalle altre iniziative prese dall'Esecutivo nei mesi precedenti. L'ottica rimane sempre il contenimento dei costi. C'è da auspicare, quindi, che la riforma complessiva del comparto pubblico in discussione al Senato proceda altrettanto rapidamente. Il rischio sarebbe, infatti, di avere politiche in campo di PA a due velocità: i tagli subito, le riforme in un futuro non ben identificato.

## **Corte UE “boccia” l’Italia: la vera lezione che non abbiamo imparato**

di Alfonso Balsamo

**La Corte di Giustizia europea ha definito la normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore scuola contraria al diritto europeo.** È una [sentenza](#) che fa discutere quella del 26 novembre 2014 perché tocca uno dei temi al centro del progetto “La buona scuola”. Le linee guida del Governo, presentate il 3 settembre, prevedono infatti l’assunzione di 148,100 insegnanti e puntano a mettere fine alla diffusa pratica delle supplenze temporanee alimentata con iniezione continua di personale non stabilizzato nella scuola. È una pratica che risale ai primi anni Cinquanta, e mai significativamente interrotta, che fino ad oggi le varie amministrazioni hanno giustificato come necessaria per coprire vuoti di cattedra derivati dalla mancanza di cadenza regolare nell’emissione di bandi di reclutamento.

**I primi commenti sulla sentenza parlano, citando fonti Anief, di 250 mila precari da assumere o comunque da risarcire con oltre 2 miliardi di euro.** Va detto che finora si tratta di congetture non argomentate e che espongono in modo esagerato i toni e i contenuti della sentenza. I fatti: Tribunale di Napoli e Corte Costituzionale si rivolgono alla Corte di Giustizia europea per chiedere un chiarimento in merito alla coerenza della normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore scuola con l’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato dell’UE (direttiva CE n. 70 del 1999). La sentenza della Corte, 31 pagine e 122 punti, ricostruisce il quadro normativo europeo e si pronuncia in merito ai procedimenti principali e le questioni pregiudiziali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#).

**Le questioni sono state sollevate in tutto da 9 insegnanti, in parte con l'appoggio della CGIL, che sono stati assunti con contratti a tempo determinato stipulati in successione nell'arco di oltre 4 anni fino a un massimo di 10.** La richiesta delle parti è stata la conversione dei contratti da tempo determinato a tempo indeterminato oltre ad un risarcimento del danno subito e al riconoscimento dell'anzianità di servizio. Dopo aver ricostruito la vicenda processuale, la Corte si pronuncia riprendendo la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro UE, che giustifica il ricorso al tempo determinato soltanto per specifiche "ragioni obiettive". La sentenza dichiara che l'accordo UE: «osta a una normativa nazionale che autorizzi, in attesa di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti e personale amministrativo, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo».

**La Corte di Giustizia dunque ha riconosciuto la non coerenza della normativa italiana con quella europea. Nella sentenza tuttavia non si fa cenno ad un'eventuale conversione in contratto a tempo indeterminato.** Si lasciano invece dei margini sul risarcimento che sanziona il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. In altre parole si chiede una normativa nazionale più obiettiva e trasparente per verificare se il rinnovo dei contratti risponda davvero ad esigenze reali della scuola o diventi invece una prassi di reclutamento sistematica (quanto poco virtuosa) che è attualmente legittimata dalla disciplina dell'articolo 4 della legge n. 124/1999. È questa norma il vero obiettivo che la Corte UE di Lussemburgo vuole colpire.

**La sentenza chiede criteri e tempi ragionevoli e trasparenti per l'assunzione a termine degli insegnanti. Non parla di conversione a tempo indeterminato. Eppure i quotidiani nazionali hanno già preso posizione all'indomani della sua pubblicazione:** "L'Europa: i precari della scuola vanno assunti" (Corriere della Sera); "L'Europa boccia l'Italia: basta precari nella scuola, dopo tre anni vanno assunti" (Repubblica); "L'Italia deve assumere i Prof precari o risarcirli" (La Stampa); "L'Europa condanna il precariato di Stato: in gioco 250mila assunzioni di supplenti" (Avvenire). Spaventato Libero: "Europa fuori di testa: ci ordina di assumere 250mila (inutili) insegnanti precari", mentre più cauto e riflessivo il Sole 24 Ore: "Stop alle supplenze per i posti senza titolare".

**La maggior parte dei quotidiani dimentica inoltre che la sentenza non può essere applicata automaticamente ma può “solo” orientare la giurisprudenza nazionale e lo stesso legislatore.** Il legislatore sulla questione delle supplenze, come detto, si è attivato in anticipo con “La buona scuola” e ad oggi sappiamo che 148 mila precari saranno assunti progressivamente con un finanziamento che va da 1 miliardo di euro previsto da questa Legge di stabilità per il 2015, più altri 3 miliardi di euro entro il 2016. A regime, restando sui numeri previsti dal piano del Governo, il costo annuo per i contribuenti si aggirerà sui 4 miliardi per 148 mila insegnanti stabili.

**I conti tuttavia dovranno essere cambiati: dopo la sentenza UE saranno numerosi i ricorsi degli insegnanti precari presso le corti del nostro Paese e potrebbero mutare i piani finanziari del Governo.** Due le possibili strade: o assumere i precari della scuola, oppure risarcirli. Se, come sostengono alcuni sindacati, sarà necessario assumere altri 100 mila insegnanti (tutti coloro che sono passati per la scuola con contratti a tempo determinato) la spesa pubblica arriverebbe a circa 6 miliardi di euro a regime che ogni anno peseranno sui contribuenti. Per intenderci, quanto l’Italia spende annualmente per il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) dell’università (che finanzia non solo la gestione del personale ma tutte le altre spese dei nostri atenei).

**Più ragionevole la strada del risarcimento del danno e non quella dell’assunzione per gli insegnanti precari per una spesa “una tantum” che è stata calcolata sui 2 miliardi di euro:** risarcire è l’unica soluzione nel contesto di un’Europa dell’austerità e dei patti di stabilità che non può permettere al nostro Paese di indebitarsi ulteriormente ma che ovviamente chiede di fare giustizia. Ancora più importante tuttavia, per non far ripetere queste fattispecie, sarà il ruolo della Corte Costituzionale, già citata nel processo, che dovrà avvalersi della sentenza della Corte UE per individuare le norme dell’ordinamento italiano da abolire o modificare.

**Questi dunque gli effetti finanziari e normativi che potrebbero derivare dalla sentenza. Ma la domanda vera, tuttavia, è un’altra: come risolvere la questione degli insegnanti in Italia?** Sia quelli precari che quelli di ruolo? Va ricordato infatti che il numero degli insegnanti in Italia è proporzionalmente molto alto rispetto a quelli degli altri Paesi europei. Ad oggi, senza i 148 mila precari e senza i 100 mila da assumere secondo i sindacati, il rapporto docente alunno della scuola italiana (primaria e



secondaria inferiore) è in media 1 a 12. La media europea per la primaria è 1 a 14, secondaria inferiore 1 a 15. Già con 148 mila ingressi di ruolo il rapporto scenderà a 1 a 10. Con i 100 mila ingressi chiesti dai sindacati si scenderà ulteriormente a 1 insegnante ogni 8 alunni. E di fatto il Miur si confermerebbe il più grande datore di lavoro in Europa.

**Quanto poi questo esercito di insegnanti aiuti la scuola ce lo dicono i test Ocse-PISA, che vedono paradossalmente migliorare le performance degli studenti da quando si è ridotto il numero degli insegnanti.** Dopo i “tagli” voluti dall’allora Ministro Tremonti il processo di ottimizzazione delle risorse non ha portato ad un abbassamento delle performance scolastiche. Una conferma ulteriore che non è la quantità degli insegnanti a determinare l’efficienza della scuola, bensì la qualità. E per premiare la qualità è necessario inserire criteri di merito nella valutazione degli insegnanti che vadano a premiare non per anzianità ma per competenza, così come “La buona scuola”, accanto alla stabilizzazione, si propone di fare. Ci hanno provato già altri Governi in precedenza (con i Ministri Berlinguer e Fioroni), ma introdurre criteri meritocratici nella scuola italiana è finora stata una missione impossibile contro burocrazie e corporazioni.

**Nonostante il clamore la sentenza della Corte di Giustizia non dice niente di nuovo sul piano normativo: più trasparenza nei reclutamenti e scadenze regolari per le procedure concorsuali.** Ma è l’Europa tutta che ci dice una cosa in più: per innovare la scuola servono più insegnanti di qualità. Il polverone sollevato insiste su fattori che non sono frutto della sentenza in sé, ma di un contesto normativo che ha mostrato i suoi limiti e che è stato peggiorato da due prassi altrettanto sbagliate: quella di una PA che ha continuato ad abusare dei contratti a tempo determinato per coprire lacune concorsuali; quella di alcuni sindacati che difendono interessi di categoria non riconoscendo, come suggerisce l’Ocse, che la scuola non funziona con tanti insegnanti ma con i proverbiali “pochi ma buoni”. Senza premialità, senza regole certe, senza qualità, la scuola non funziona. È questa la vera lezione che l’Italia non ha ancora imparato.

## **Circolare Madia: lo slalom del giovanilismo applicato**

di Giuliano Cazzola

La Circolare n. 6/2014 a firma del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione Maria Anna Madia (recante *Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto legge n.95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n.90*), al di là della lunghezza del titolo è un'ulteriore prova di quale sia il senso del “pacchetto” che porta il nome del Ministro (un decreto convertito e una legge di delega) in tema di riforma del pubblico impiego (una definizione che ci pare più pertinente rispetto a quella più generica di “pubblica amministrazione”).

La vera filosofia ispiratrice va cercata nell'idea che la nuova classe dirigente del Pd (e quindi del Paese) esprime in ogni sua attività: **estromettere gli anziani e fare spazio ai giovani** in base al principio del “fatti-più-in-là-che-adesso-li-dove-stavi-tu-mi-ci-metto-io”. La Circolare conferma esplicitamente il criterio della “rottamazione”: «Le nuove disposizioni sono espressive di un indirizzo di politica legislativa volto ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Come altre disposizioni vigenti – prosegue il testo senza indicare quali, ammesso e non concesso che in precedenza ne esistessero – che già limitavano la possibilità di conferire incarichi ai soggetti in quiescenza, esse non sono volte a introdurre discriminazioni nei confronti dei pensionati (questo lo accerterà semmai la Consulta, ndr) ma ad assicurare il fisiologico ricambio di personale nelle amministrazioni, da bilanciare con l'esigenza di trasferimento delle conoscenze e delle competenze acquisite nel corso della vita lavorativa».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), *Politically (in)correct*.

Come si può vedere **la maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni non c'entra per nulla**. E, lo ricordiamo, il Governo non ha usato il pugno di ferro nei confronti dei magistrati, dei professori universitari e dei militari nel caso dell'abolizione del "trattenimento in servizio". A questo proposito, l'esecutivo ha sostenuto a suo tempo che in conseguenza di tale norma vi saranno, nel prossimo triennio, almeno 15 mila nuove assunzioni. L'approccio culturale al problema è netto: come se vi fossero nella PA persone che non vogliono "mollare lo scranno" anche se hanno già maturato i requisiti per la pensione. Così, attraverso raggiri clientelari, costoro otterrebbero il "trattenimento in servizio".

**La medesima logica ha ispirato il divieto – è questo l'oggetto della Circolare – di conferire incarichi o cariche nelle pubbliche amministrazioni a persone già in quiescenza**, qualunque sia la natura – pubblica o privata – del precedente rapporto e, quindi, della prestazione di cui sono titolari. Il testo lo afferma senza infingimenti. Le nuove norme servono ad impedire che le amministrazioni continuino ad avvalersi di alcuni tipi di incarico «per attribuire a soggetti in quiescenza (si noti la profonda riprovazione, ndr) rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando (sic!) di fatto lo stesso istituto della quiescenza ed impedendo che gli incarichi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani». Il divieto vale anche per i pensionati degli organi costituzionali. Infatti, la norma che consente ai suddetti organi di adeguarsi nell'ambito della propria autonomia alle nuove disposizioni «riguarda gli incarichi conferiti dagli stessi organi costituzionali, ai quali i divieti in esame non possono essere imposti e non agli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni a lavoratori in quiescenza, già dipendenti di organi costituzionali».

**Gli incarichi vietati sono quelli espressamente contemplati**: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati.

**La Circolare passa, poi, in rassegna le singole fattispecie vietate** e, per quanto riguarda le «cariche in organo di governo di amministrazioni e di enti e società controllate» indica che rientrano nell'elenco «quelle che comportano effettivamente poteri di governo, quali quelle di presidente, amministratore o componente del consiglio di amministrazione». Per sottrarsi ai divieti – lo ricordiamo – è sufficiente accettare un incarico o una collaborazione gratuiti con rimborso delle sole spese documentate e per una durata non superiore ad

un anno, non prorogabile né rinnovabile. Lo scopo di questa deroga sarebbe finalizzata a consentire che il lavoratore già in quiescenza affianchi il giovane che lo ha sostituito facendogli da “nave scuola”. Ovviamente, **vengono indicati anche gli incarichi consentiti ai pensionati** (quelli di docenza, nelle commissioni di concorso o di gara, o di specifica consulenza professionale, per esempio).

Il bello però deve ancora venire. Con una disinvoltura sorprendente **la Circolare n. 6 entra in contraddizione con se stessa** (e, a nostro avviso, con la norma di legge) quando afferma: «Per la loro natura eccezionale, non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono poi ritenersi esclusi anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l’amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici. Similmente può dirsi, ovviamente, per i subcommissari eventualmente nominati». È sufficiente aver letto i giornali al momento in cui è intervenuta un’autorevole nomina in un importantissimo ente previdenziale per capire che si ha a che fare con una norma *ad personam*. Non sappiamo se il ministro Madia abbia confidenza – al pari del suo valente Capo di Gabinetto – con gli sport invernali. Ma lo slalom che viene compiuto con talea esclusione (essendo il commissario straordinario un “organo di governo” con poteri pressoché assoluti) è veramente da campioni.

Per concludere ed evitare ogni possibile equivoco. Chi scrive ha una grande stima per il commissario straordinario nominati al vertice dell’ente previdenziale. Considera, inoltre, non solo incostituzionale ma pure stupida la norma antipensionati. Ma **norme siffatte vanno cambiate; non si cerca bellamente di eluderle.**

## **PA: la mobilitazione passa dalla piazza ai tribunali**

di Marco Menegotto

La **legge di stabilità**, che in questi giorni sta passando il vaglio delle commissioni del Senato della Repubblica, proroga – con esclusione del “comparto sicurezza” – al 31 dicembre 2015 il **blocco della contrattazione collettiva e degli scatti retributivi per i dipendenti pubblici**.

L’obiezione da parte delle rappresentanze sindacali a questo ennesimo intervento restrittivo del Legislatore è nota. Dopo l’incontro con il Ministro Madia chiusosi con un nulla di fatto, in ordine sparso, i sindacati della Pubblica amministrazione hanno iniziato una campagna di mobilitazione. La Cisl è stata la prima a scendere in piazza il 1° dicembre. Cgil e Uil manifesteranno il loro dissenso, invece, durante lo sciopero generale del 12 dicembre.

**Ben presto, però, dalla piazza la protesta si sposterà probabilmente nei tribunali.**

È del 28 novembre scorso, infatti, la notizia che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del settore pubblico hanno proposto un ricorso al Tribunale del lavoro di Roma, affinché il medesimo Tribunale sollevi la **questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 78 del 2010**. È infatti questa la norma che, prorogata ormai di anno in anno, ha permesso un notevole risparmio di spesa corrente, congelando per tutti i comparti la parte economica dei contratti collettivi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), e in *Enti Locali & Pa*, 10 dicembre 2014.

La Corte Costituzionale sul punto ha già avuto, dal 2010 ad oggi, diverse occasioni di pronunciarsi. Nel 2014 sono ben due le sentenze emesse che, in buona sostanza, fanno salva la disposizione del decreto-legge n. 78. La motivazione di fondo è che si tratta di **interventi necessari sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica**, in un momento di perdurante crisi economica, per rispondere a più generali esigenze di interesse pubblico.

**La prima sentenza (n. 61/2014) dichiara la non fondatezza delle numerose questioni di legittimità** costituzionale proposte in via principale dalla Provincia autonoma di Bolzano che riteneva leso – per opera delle disposizioni dell'art. 9 del decreto summenzionato – il principio di autonomia che la stessa carta fondamentale le garantisce.

Una seconda occasione, più recente ed interessante nella prospettiva degli ultimi interventi, per ribadire la legittimità delle norme di cui al decreto-legge n. 78/2010, è stata offerta dal ricorso al Tribunale ordinario di Roma presentato da docenti ed insegnanti in servizio presso istituti scolastici pubblici. Costoro lamentavano la sospensione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici disposta dal comma 23 dell'art.9 dello stesso decreto. Inoltre con stesso ricorso «il Tribunale rimettente sospetta dell'illegittimità costituzionale l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010» che incide sul computo del trattamento di fine servizio. Con [sentenza n. 219/2014](#) la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità circa l'art. 12, comma 10, non ravvisando alcuna lesione dei principi di cui agli artt. 41 e 97 Cost, stante la già intervenuta modifica legislativa sul punto, a seguito di precedente pronuncia della stessa Corte.

In seconda battuta, la sentenza dichiara non fondata la questione di legittimità relativa all'art. 9 comma 23, ritenendo l'intervento in esame «giustificato dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti».

Non solo. La Corte ricorda che ha già chiarito con precedenti sentenze come **pure la proroga di tale disposizione è giustificata dalla politica di pareggio del bilancio** – il cui obbligo è entrato in Costituzione, con la riscrittura dell'art. 97 – che necessita di periodi definiti ma certamente più lunghi rispetto a quelli previsti nel caso delle precedenti pronunce, risalenti al lontano 1992.

**Lo spostamento della protesta dalla piazza ai tribunali non è detto che ottenga l'effetto sperato da parte delle organizzazioni sindacali.** Fino ad ora, infatti, l'orientamento della Corte Costituzionale ha salvato l'impianto normativo in vigore, facendo leva sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica, visto il preoccupante quadro economico che giustifica il superamento del vaglio della ragionevolezza richiesta per ogni norma del nostro ordinamento.

**Due dunque sono i nodi aperti.** In primo luogo, non è detto che il Tribunale di Roma giudichi fondate le motivazioni dei ricorrenti, anche in virtù delle numerose pronunce già intervenute sulla questione. In subordine, ammesso che il Tribunale sollevi questione di legittimità costituzionale, non è detto che la Corte muti il proprio orientamento, forte della nuova formulazione dell'art. 97 Cost. che prevede espressamente che: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

La via giudiziale mostra, se ce ne fosse ancora bisogno, che **la soluzione alla questione è prettamente politica.** Spetta al Governo decidere se aprire un varco nella direzione sperata dai sindacati oppure no.





14.

## **LAVORO TRAMITE AGENZIA**



## **Verso il Jobs Act: le proposte per valorizzare le Agenzie per il lavoro**

di Antonio Bonardo

**Finalmente mercoledì 12 marzo scopriremo i contenuti dettagliati del Jobs Act di Mr. Renzi**, i cui titoli generali furono anticipati nella eNEWS n. 381 dell' 8 gennaio scorso.

Ci auspichiamo che questa occasione possa essere la volta buona perché nel Paese si affronti di petto anche il tema delle Agenzie per il lavoro private, ovvero: che ruolo debbono svolgere nel mercato del lavoro italiano, tenuto conto anche della situazione disastrosa in cui versano i Centri pubblici per l'impiego?

Alla luce della nostra esperienza ci pare evidente che 2 siano le funzioni che le nostre aziende quotidianamente svolgono: gestori di buona flessibilità (in tutta Italia) e attori di politiche attive del lavoro (in Lombardia).

### **Gestori di buona flessibilità**

**Nello scorso decennio, La Commissione europea ha emanato due direttive comunitarie** distinte per orientare gli stati membri a contenere da un lato la diffusione dei contratti a termine e ad incrementare la diffusione del contratto di somministrazione di lavoro tramite agenzia dall'altro.

**Da cosa deriva questa opzione preferenziale per la gestione in somministrazione della flessibilità?**

**Da due ordini di motivi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

**Il primo: la constatazione che la fine di un contratto a termine lascia solo il lavoratore, abbandonato a se stesso**, laddove invece il legame con l'agenzia per il lavoro costituisce per il lavoratore una opportunità di reinserimento presso un altro utilizzatore.

Il secondo motivo è legato invece alla destrutturazione del mercato del lavoro, a causa del dilagare dei falsi contratti di lavoro autonomo, piaga presente in tutta Europa e che noi in Italia ben conosciamo, con incidenze più alte che altrove (co.co.pro, finte partite iva, associazioni in partecipazione).

Ma se questo è il quadro, è lecito chiedersi quali interventi andrebbero realizzati per valorizzare il ruolo delle agenzie per il lavoro come gestori dei contratti di buona flessibilità.

Innanzitutto **liberalizzare la somministrazione**, sia quella a termine, togliendo l'obbligo di dover giustificare il motivo di ricorso ed eliminando i limiti numerici circa il numero di contratti sottoscrivibili da parte dell'utilizzatore, sia quella a tempo indeterminato (cd. staff leasing), rendendola sempre possibile e non limitata solo ad alcuni settori e mansioni, come accade oggi.

**In secondo luogo abrogare il contributo aggiuntivo ASPI dell'1,4%** per i contratti in somministrazione, poiché questo istituto è già aggravato da un contributo aggiuntivo del 4,20% per il finanziamento del welfare di settore, basato su formazione e prestazioni assistenziali aggiuntive.

### **Protagonisti nelle politiche attive del lavoro**

Sulla valorizzazione delle agenzie private quali attori di politiche attive del lavoro, **la strada verso cui andare è molto semplice ed è quella intrapresa dall'ottobre scorso dalla Regione Lombardia, con il programma Dote unica lavoro**. Si tratta di dotare di un voucher le persone in cerca di occupazione, spendibile con gli operatori accreditati ai servizi al lavoro (prevalentemente) a risultato acquisito: l'inserimento lavorativo di 6 mesi, comprensivi di proroghe e successioni di contratti, anche in somministrazione.

**Flexicurity e politiche attive del lavoro dunque: questa la strada che ci sentiamo di suggerire** agli estensori del Jobs Act per valorizzare al meglio il ruolo delle 2.600 filiali operative e dei 10.000 professionisti che le Agenzie per il lavoro hanno in Italia. Senza gravare di un euro a carico del contribuente!

# **Il nuovo Contratto collettivo delle Agenzie per il lavoro fra rafforzamento delle tutele ed innovazione**

di Marco Ceresa

**Lo scorso 27 febbraio è stato sottoscritto il nuovo Contratto collettivo delle Agenzie per il lavoro.** Come in ogni rinnovo si tratta di un atto importante, ma che in questo caso merita ulteriore attenzione in quanto interviene al termine di un percorso estremamente articolato, caratterizzato da un costante e proficuo confronto fra le parti sociali, che ha saputo tener conto della richiesta di “manutenzione” contrattuale formulata da una parte degli attori coinvolti senza rinunciare tuttavia all’introduzione di elementi di innovazione.

**L’intensa negoziazione ed il raggiungimento di valide soluzioni di compromesso dimostrerebbero dunque come siamo in presenza di un risultato importante per l’intero settore** (in cui peraltro, come attestano i recenti dati Eurociett, non mancano i segnali positivi), e non solo.

**Il nuovo testo e le circostanze in cui è maturato confermano il valore positivo della contrattazione collettiva e l’importanza del ruolo delle Agenzie**, e ciò soprattutto in un mercato del lavoro come quello attuale, in cui sono sempre più impellenti la ricerca e la messa a punto di soluzioni condivise in grado di dare risposta immediata alle crescenti esigenze di flessibilità salvaguardando al contempo le istanze di tutela dei lavoratori ed in generale di tutti i soggetti interessati da percorsi di transizione occupazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**Nella prospettiva indicata devono essere apprezzate le misure volte al rafforzamento e al decentramento delle relazioni fra le stesse parti sociali,** ad esempio mediante l'attribuzione di maggiori funzioni alle Commissioni sindacali territoriali quali sedi privilegiate per realizzare concretamente l'aspirazione verso una sinergia ed un dialogo sempre maggiori fra i vari interlocutori.

**In maniera altrettanto positiva occorre valutare sia la conferma di un sistema bilaterale** in grado di erogare importanti prestazioni tali da configurare un vero welfare di settore, **ma soprattutto la previsione di importanti azioni di sistema baste su misure premiali, di politica attiva e per il rafforzamento del settore:** strumenti, questi ultimi, dal carattere fortemente innovativo e che dimostrano ancora una volta la possibilità e la volontà delle Agenzie di incidere positivamente e responsabilmente sul mercato del lavoro.

**L'ambizione di accrescere ulteriormente la propria funzione come soggetti che non si limitino alla mera "erogazione di manodopera",** ma che sappiano farsi concreti interpreti del ruolo di operatori polifunzionali disegnato dalla Legge Biagi, passa altresì attraverso la scelta della parte datoriale di aderire pienamente alla proposta del sindacato di rivedere il sistema di stabilizzazione obbligatoria sostituendolo con un meccanismo di tipo incentivante.

**Si tratta di un segno della maturità del settore,** della consapevolezza della necessità di un mutamento di paradigma che renda l'assunzione a tempo indeterminato una scelta ben precisa e libera delle Agenzie per il lavoro, non condizionata da sterili meccanismi automatici e funzionale, ancora una volta in una logica di partnership e sinergia, alle stesse richieste del tessuto imprenditoriale (ed in generale del mercato di riferimento), al di là e a prescindere dalle eventuali misure premiali che pure vengono riconosciute.

**Quanto alla somministrazione a tempo determinato con monte ore garantito, si tratta di uno degli istituti maggiormente innovativi,** di una vera e propria sfida che si inserisce nella logica di creare nuove opportunità di impiego che, per le modalità di svolgimento previste, può, se utilizzata correttamente, assolvere ad un'utile funzione di contrasto verso i fenomeni del sommerso e le gestioni al limite del lecito; al tempo stesso tale strumento può certamente rivelarsi utile ad assecondare le fisiologiche richieste di flessibilità

di determinati settori; non a caso la prima fase di sperimentazione riguarderà solo il turismo, la gdo, la logistica, l'alimentare l'agricoltura, le telecomunicazioni ed i servizi alla persona.

**In definitiva il nuovo Contratto collettivo trova la luce all'esito di una trattativa in cui, nonostante le inevitabili difficoltà che caratterizzano ogni fase di negoziazione, è sempre prevalsa la volontà di raggiungere soluzioni utili sia ai lavoratori che al settore nel suo complesso.**

Si è infatti riusciti a mettere a punto un sistema che, come dimostrano ad esempio i soli istituti citati, conferma un importante apparato di garanzie introducendo al contempo nuove opportunità, rimodulando quegli strumenti che avevano dato buona prova di sé o eliminando istituti che, sia pure previsti con i migliori auspici, avevano dovuto fare i conti con congiuntura economica avversa fino ad imporre nuove riflessioni agli stessi operatori.

In ogni caso, raggiunto questo importante risultato **la sfida più importante resta certamente quella di dare concretezza a quanto previsto: occorre ora un'attuazione responsabile e attenta da parte di tutti i soggetti interessati**, che confermi ed accresca ancora quel ruolo positivo che le Agenzie e gli stessi sindacati del settore (il riferimento è evidentemente agli enti bilaterali), hanno già dimostrato di saper esercitare anche attraverso e grazie alle stesse regole del Contratto collettivo.

**La nostra contrattazione collettiva infatti**, oltre che dettare le norme di riferimento per la regolamentazione del rapporto di lavoro che viene in rilievo nell'ambito della somministrazione, e dunque apprestare un insieme di tutele concepito in senso tradizionale, **si caratterizza per la costruzione e la promozione di misure di politica attiva, strumenti di welfare e di formazione**: tutti momenti che favorendo i processi di riqualificazione e transizione occupazionali, si collocano oltre la dimensione del singolo rapporto e la contrapposizione fra outsider ed insider.

Stante dunque la situazione economica ed occupazionale e considerate ad esempio le richieste provenienti dall'ordinamento comunitario (si pensi all'attuazione della c.d. Youth Guarantee), è evidente che è questa la direzione giusta in cui proseguire.

## **SOSomministrazione: ultime dalla giurisprudenza**

di Maria Azzurra Tranfaglia

**Nell'ottica della semplificazione e del nuovo Codice del Lavoro è arrivato il momento di intervenire in materia di somministrazione**, al fine di arginare la deriva interpretativa e stabilire regole certe che consentano un utilizzo legittimo di questo strumento messo a disposizione dall'ordinamento.

La genesi del contenzioso sulla somministrazione di lavoro a tempo determinato affonda le sue radici nella **diatriba sull'applicazione o meno dei principi utilizzati per il contratto a termine alla verifica della legittimità delle ragioni che ne hanno giustificato l'utilizzo**. La *querelle* riguarda in particolar modo il grado di specificazione per iscritto delle predette ragioni e la temporaneità delle stesse.

Sono inoltre note le **posizioni giurisprudenziali contrastanti** che hanno caratterizzato il dibattito intorno alle conseguenze in capo all'utilizzatore di eventuali vizi dei contratti a termine stipulati tra l'agenzia e i lavoratori somministrati. Su questo punto, in sintesi, si ravvisa da un lato l'**orientamento prevalente** che, in base alla dottrina del collegamento negoziale, sancisce l'**applicazione della sanzione della costituzione del rapporto a tempo indeterminato in capo all'utilizzatore anche in caso di vizi del contratto a termine tra lavoratore e agenzia di somministrazione**. Dall'altro, invece, vi è l'**orientamento**, per lo più **di merito**, che ritiene che i **suddetti vizi non possano ricadere sull'utilizzatore**, stante – *inter alia* – l'indipendenza dei due contratti e la lettera dell'art. 27, d.lgs. n. 276/2003.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).



In questo scenario è intervenuta di recente una **pronuncia della Corte di Giustizia Europea datata 13 aprile 2013 (C-290/12)**, a dichiarare la **non applicabilità della disciplina del contratto a termine prevista dalla direttiva 1999/70/CE né al rapporto tra il lavoratore somministrato e l'agenzia, né al rapporto tra tale lavoratore e l'impresa utilizzatrice.**

**Al coro di cui sopra si sono aggiunte due voci**, provenienti entrambi da Roma. Nel primo caso si tratta di una sentenza della **Corte di Cassazione (Sentenza n. 161 dell'8 gennaio 2014)**, che **ha confermato l'indirizzo giurisprudenziale prevalente** in tema di conseguenze relative ai vizi dei contratti di lavoro in somministrazione. Nel secondo caso, invece, il **Tribunale del lavoro**, con sentenza del 9 gennaio 2014 **ha sancito la piena legittimità del contratto di somministrazione a tempo determinato “a fronte di qualsiasi motivazione, anche di natura non temporanea, riferita all'attività produttiva”.**

La sentenza della Suprema Corte arriva a seguito di impugnazione di una sentenza della Corte di appello di Torino la quale, in riforma del giudizio di primo grado, aveva stabilito che l'indicazione generica dei motivi di ricorso al lavoro temporaneo non comportava la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle dipendenze dell'impresa utilizzatrice. **La massima relativa alla pronuncia in questione recita:** “in materia di contratto di lavoro interinale, la mancata o la generica previsione, nel contratto intercorrente tra l'impresa fornitrice ed il singolo lavoratore, dei casi in cui è possibile ricorrere a prestazioni di lavoro temporaneo, in base ai contratti collettivi dell'impresa utilizzatrice, spezza l'unitarietà della fattispecie complessa voluta dal legislatore per favorire la flessibilità dell'offerta di lavoro nella salvaguardia dei diritti fondamentali del lavoratore e fa venir meno quella presunzione di legittimità del contratto interinale, che il legislatore fa discendere dall'indicazione nel contratto di fornitura delle ipotesi in cui il contratto interinale può essere concluso. Pertanto, trova applicazione il disposto di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196, art. 10 e dunque quanto previsto dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, art. 1, per cui il contratto di lavoro col fornitore “interposto” si considera a tutti gli effetti instaurato con l'utilizzatore “interponente”.

Pur facendo riferimento alla disciplina *ratione temporis* applicabile al caso di specie (L. n. 196/1997), **la pronuncia della Cassazione si colloca tuttavia**

**nel solco dell'orientamento che** – anche a seguito della nuova disciplina introdotta dalla Legge Biagi e dell'abolizione delle causali – **ha contribuito al mancato decollo della somministrazione come strumento di flessibilità funzionale.**

Dall'altro lato, invece, **la posizione del tribunale di Roma** sulla questione della temporaneità **sembra seguire la scia della giurisprudenza comunitaria** nel mantenere distinta la somministrazione dal contratto a termine, in linea con le intenzioni del legislatore comunitario (104/2008/CE), che ha voluto ridurre al massimo i limiti di utilizzo di questo strumento di flessibilità.

*Rebus sic stantibus*, con riferimento all'**art. 2127 del ddl n. 1006/2013**, si segnala come il **comma 3 del suddetto articolo** – “La somministrazione a tempo determinato è consentita soltanto nei casi nei quali è consentita l'assunzione a tempo determinato, a norma dell'articolo 2097” – **si ponga in contrasto con l'indirizzo della Corte di Giustizia europea sul punto.** Nello stesso comma 3, peraltro, non è chiaro se si faccia riferimento alla somministrazione intesa come contratto commerciale tra l'agenzia e l'utilizzatore ovvero in senso ampio, ricomprendendo anche il rapporto tra lavoratore e agenzia. In ogni caso, equiparando il contratto a tempo determinato alla somministrazione si rischia di fare un passo indietro rispetto all'attuale disciplina nonché rispetto alle intenzioni del legislatore comunitario (104/2008/CE).

Peraltro, seppure l'art. 2127 preveda la sanzione della costituzione del rapporto alle dipendenze dell'utilizzatore nei soli casi di violazione dei commi 1 e 2, dire che la somministrazione è consentita solo nei casi in cui è consentita l'assunzione a tempo determinato (comma 3) potrebbe lasciare intendere che anche in questi casi si applichi la sanzione prevista dal comma 6 dell'art. 2097. E anche in questo caso si riproporrebbe l'adagio: “Nei confronti di chi? Dell'utilizzatore o dell'agenzia di somministrazione?”.

Alla luce dell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale, **sarebbe auspicabile una riscrittura dell'articolo sulla somministrazione, mantenendo la parte sulla parità di trattamento, che incentivi l'utilizzo dello strumento in linea con quanto previsto dalla Direttiva comunitaria e con le esigenze del mercato del lavoro.**

## **Somministrazione di lavoro: verso una prospettiva di flexicurity?**

di Michele Tiraboschi

**Non pochi sono i dubbi interpretativi e i difetti tecnici del decreto Poletti che stanno via via emergendo a seguito della sua conversione in legge.** Lo ha candidamente ammesso lo stesso relatore del provvedimento in Senato, il giuslavorista Pietro Ichino, che ha voluto spiegare anche ai non addetti ai lavori come possa accadere che il Parlamento resti inerte pur a fronte di zone d'ombra e criticità a tutti note ed evidenti. Così è stato, in particolare, per il regime sanzionatorio che accompagna il superamento del tetto del 20% per le assunzioni a tempo determinato. Commentatori ed esperti, tra cui lo stesso relatore del provvedimento, hanno subito evidenziato come il dettato normativo, nel disporre una semplice sanzione amministrativa, non escluda con certezza, sul piano civilistico, l'applicabilità del regime di conversione del contratto in un rapporto a tempo indeterminato come da orientamento giurisprudenziale prevalente su cui ben poco potranno eventuali chiarimenti ministeriali.

**Invero il decreto Poletti presenta un nodo interpretativo ancor più problematico e per certi versi anche suggestivo** almeno per chi si ponga nell'ottica della applicazione di quei principi europei di flexicurity che spingono nella direzione di una maggiore liberalizzazione delle tipologie contrattuali senza per questo ridurre le tutele per i lavoratori. È chiaro infatti, dopo la conversione in legge del decreto 34, che il tetto del 20% trovi ora applicazione esclusivamente per le assunzioni a tempo determinato e non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2014, con il titolo *Somministrazione a termine con limite del 20%*.

anche per l'impiego indiretto di forza-lavoro per il tramite delle agenzie per il lavoro con lo strumento della somministrazione. Meno chiaro tuttavia è se il tetto del 20% trovi in ogni caso applicazione nei confronti delle stesse agenzie per il lavoro, non nell'ambito del contratto commerciale di somministrazione, ma piuttosto quando assumono i propri lavoratori interinali per una missione a termine presso l'utilizzatore. Il dettato normativo, tanto in termini letterali che di sistema, pare sul punto inequivocabile per quanto sia evidente come il nodo interpretativo, di grande impatto per le dinamiche di funzionamento del nostro mercato del lavoro, sia sfuggito al Legislatore. L'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, dispone infatti l'applicazione del decreto legislativo n. 368/2001, per quanto compatibile, anche alle assunzioni a termine fatte dalle agenzie nell'ambito delle somministrazioni temporanee con la sola esclusione dell'articolo 5, commi 3 e seguenti in materia di rinnovi e tetti massimi di durata.

**Questa lettura del disposto normativo, che al momento appare difficile da smentire sul piano sistematico oltre che letterale e che non può certo essere contrastata con generici e ambigui richiami alle direttive europee che del punto non si occupano affatto, potrebbe incidere non poco sulla operatività delle agenzie per il lavoro in Italia a cui pare affidata, in termini di attuazione dei principi europei di flexicurity, la tutela del lavoratore temporaneo, da assumersi prevalentemente in pianta stabile, a fronte di una totale liberalizzazione della possibilità per le stesse agenzie di attivare contratti commerciali di somministrazione a favore di utilizzatori. Questa interpretazione, che compenserebbe l'ampia e generalizzata liberalizzazione della somministrazione di lavoro a termine, che non pare ora avere più limiti sostanziali, consente del resto di giustificare, sul piano sistematico, l'esenzione delle imprese utilizzatrici dal tetto legale del 20%, ora previsto per le assunzioni dirette a termine, e pare altresì sostenuta dal principio di cui all'articolo 1, comma 01, del decreto legislativo, n. 368/2001, che ancora oggi conferma nel lavoro subordinato a tempo indeterminato la forma comune di lavoro.**

## **Somministrazione: un programma per la legge delega**

di Antonio Bonardo

**Con la conversione in legge del Decreto Poletti si è fatto un altro deciso passo vanti sulla strada della flexicurity**, indicata dall'Europa per coniugare la flessibilità necessaria alle imprese per competere nell'economia globalizzata e la sicurezza cui aspirano i lavoratori per perseguire i propri progetti di vita.

**Strada che in Italia, va riconosciuto, fu imboccata per prima dall'ex Ministra Elsa Fornero**. Ed è proprio grazie alla Sua coraggiosa riforma del lavoro del 2012, in cui vennero abbattuti tabù atavici, (acausalità, articolo 18, ammortizzatori sociali, politiche attive) che oggi il Ministro Poletti può proseguire nel completamento di un'azione modernizzatrice del nostro mercato del lavoro, a suo tempo bloccata a metà del guado dalle forze della conservazione.

**Soffermandoci sul contratto più flexicuro del nostro ordinamento, la somministrazione di lavoro** tramite agenzia, vediamo cosa è stato fatto e cosa resta ancora da fare in sede di redazione della legge delega.

**La Riforma Fornero introdusse la possibilità di sottoscrivere contratti di somministrazione a tempo determinato senza obbligo di indicare la causale giustificatrice per un periodo massimo di 12 mesi**, limitatamente al primo rapporto di lavoro tra un lavoratore ed un'impresa utilizzatrice. **Ora il decreto n. 34/2012 convertito in legge la scorsa settimana ha compiuto l'opera**, sradicando definitivamente dal nostro ordinamento l'obbligo di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23](#).

questo adempimento inutile e dannoso, foriero solo di incertezze e contenziosi, inadeguato a tutelare lavoratori e aziende.

**Un altro passo in avanti riguarda la riscrittura dell'art. 5, comma 4-bis del d.lgs. n. 368/2001, che regola la successione dei contratti a termine e la loro durata massima complessiva di 36 mesi**, per le stesse mansioni, includendo in tale conteggio anche eventuali periodi svolti in somministrazione: **si è specificato che questo limite di durata si riferisce solo al contratto a termine**. Dunque la somministrazione di un lavoratore tramite agenzia, per la stessa mansione e la stessa azienda utilizzatrice, non ha vincoli di durata massima, anche a seguito del raggiungimento dei 36 mesi di cui sopra, come peraltro già indicato dalla circolare ministeriale n. 18/2012 e dal successivo interpello 32/2012.

**Per essere pienamente in linea con la Direttiva europea n. 104/2008** sulla regolamentazione della somministrazione di lavoro tramite agenzia, che indirizza gli Stati Membri da un lato a garantire la parità di trattamento tra il lavoratore inviato dall'agenzia e quello assunto direttamente dall'azienda utilizzatrice e dall'altro a rimuovere tutte le limitazioni normative al suo utilizzo, salvando solo quelle che tutelano la salute e la sicurezza dei lavoratori, occorre ora abrogare, con la legge delega sul riordino delle forme contrattuali, altre due limitazioni per questa forma contrattuale di buona flessibilità:

- 1) il potere riconosciuto alla contrattazione collettiva nazionale di individuare delle percentuali massime di utilizzo dei lavoratori somministrati;
- 2) le mansioni ed i settori per i quali è possibile ricorrere alla somministrazione a tempo indeterminato, rendendola sempre possibile.

**Più in generale, occorrerà approfittare di questa occasione che abbiamo davanti a noi nei prossimi mesi per riscrivere il contratto di somministrazione**, magari redigendo un Testo Unico, in modo da separarlo definitivamente dal contratto a termine, così come ha fatto l'Europa.

Quando nel 2001 venne scritta la norma sul contratto a termine e nel 2003 quella della somministrazione, a livello comunitario esisteva solo la direttiva europea n. 70/1999, che indirizzava gli stati membri a normare in senso limitativo il contratto a termine stipulato direttamente tra impresa e lavoratore, per evitarne le reiterazioni abusive, in modo che sostituisse la forma prevalente di assunzione, il contratto a tempo indeterminato.

**Questo è il motivo per cui in Italia, dal punto di vista normativo, il contratto di somministrazione a tempo determinato ed il contratto a termine sono così intrecciati, generando talora problemi interpretativi.**

Ora, con la delega, occorre adeguare definitivamente la nostra legislazione sul lavoro alle fonti comunitarie, che nel frattempo si sono arricchite della direttiva 2008/104 sul lavoro somministrato tramite agenzia.

**In tal modo**, sempre proseguendo nel solco tracciato dalla Riforma Fornero, **si potranno ulteriormente restringere le norme sulle collaborazioni coordinate e continuative, i contratti a progetto, le associazioni in partecipazione e le finte partite iva**, riportando nell'alveo del lavoro dipendente e tutelato proprio della somministrazione tutto ciò che ancora oggi vi sfugge, mascherato da falso lavoro autonomo, da lavoro fintamente appaltato a cooperative spurie (specialmente nel settore logistico) e da lavoro nero.

## Somministrazione illecita e cooperative spurie

di Silvia Spattini

**Perché le agenzie per il lavoro in Italia non decollano?** Perché rimangono “sotto traccia” e “oggetti misteriosi”? (cfr. D. Di Vico, [Perché in Italia le agenzie private del lavoro restano un’eresia?](#) in *La Nuvola del Lavoro*, 18 giugno 2014) Colpa del “causalone”, colpa di una cultura che non vuole intermediari (interpositori) tra lavoratore e utilizzatore della prestazione lavorativa? Colpa delle stesse agenzie che non hanno saputo sviluppare tutte le potenzialità offerte loro dalla Legge Biagi? Forse tutto questo, però **un ragionamento serio non può che partire dal dumping di pseudo agenzie per il lavoro in forma di cooperativa che di genuino e mutualistico non hanno nulla e che sono ben visibili e, come tali, anche ben sanzionabili.**

**La somministrazioni illecita collegata spesso alle cooperative spurie sono fenomeni preoccupanti e così diffusi nel tessuto produttivo italiano**, che, per esempio, il Consiglio Provinciale di Modena ha sentito l’esigenza (probabilmente anche perché più attenta di altre amministrazioni) di approvare (all’unanimità) il 19 marzo 2014 un ordine del giorno sull’argomento, rubricato *Cooperative spurie: serve un intervento del parlamento italiano e di quello europeo* e la Regione Emilia Romagna ha emanato una legge regionale volta a promuovere la legalità, la sicurezza e la regolarità del lavoro nei settori dell’autotrasporto, del facchinaggio, dei servizi di movimentazione delle merci e dei servizi complementari.

**La somministrazione illecita unisce due comportamenti illeciti (reati): la somministrazione abusiva e l’utilizzazione illecita di manodopera.** La

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25.](#)



somministrazione abusiva è attuata dal soggetto che senza autorizzazione esercita nei fatti l'attività di fornitura di manodopera, indipendentemente da come qualificata in contratto. L'utilizzazione illecita è l'utilizzo di lavoratori somministrati da un soggetto non autorizzato a tale attività.

**Nei fatti la somministrazione abusiva viene dissimulata sotto contratti di appalto nell'ambito dei quali lo pseudo-appaltatore si limita a mettere a disposizione dello pseudo-committente i propri dipendenti, senza esercitarne il potere organizzativo e direttivo** che viene invece esercitato, come tipicamente nella somministrazione, dallo pseudo-committente ovvero dall'utilizzatore.

**Questi comportamenti illeciti sono spesso, anche se non esclusivamente, messi in atto da c.d. cooperative spurie ovvero false cooperative che si caratterizzano come tali poiché mancano degli elementi tipici**, come per esempio la mutualità o lo svolgimento di assemblee per l'elezione degli organismi dirigenti o per l'approvazione dei bilanci. Infatti, in molti casi non hanno un organo di controllo, sono gestite da amministratori unici, invece che da consigli di amministrazione. Inoltre, non soltanto spesso non viene applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore, ma sono messe in atto prassi volte a danneggiare il lavoratore per esempio conteggiando in busta paga un numero di ore inferiori a quelle da retribuire e inserendo delle indennità di trasferta che non si computano nell'imponibile previdenziale e fiscale. In aggiunta a queste prassi, a volte, si registrano anche comportamenti intimidatori nei confronti dei lavoratori che si avvicinano ai sindacati alla ricerca di un aiuto per tutelarsi.

**Quando si tratta di cooperative occorre inoltre ricordare che i lavoratori coinvolti non sono dipendenti ma soci lavoratori che tendenzialmente non hanno scelto questo ruolo, ma lo subiscono.** Questo comporta che al momento dell'ammissione nella cooperativa **devono versare la quota sociale che prevalentemente viene trattenuta con quote mensili dai loro primi stipendi.** Anche se tale quota è restituita a chiusura del rapporto, benché non immediatamente, consentendo alle cooperative di lucrare anche attraverso le tempistiche di restituzione, indubbiamente questo profilo non agevola i lavoratori, nella maggior parte dei casi stranieri, che già faticano a vivere dignitosamente con la bassa retribuzione percepita.

**I settori maggiormente interessati da questi fenomeni sono quelli della lavorazione delle carni, dell'agroalimentare, delle costruzioni edili ed infrastrutture, dell'autotrasporto, della logistica e del facchinaggio, dei noleggi, dell'attività di assistenza sociale;** dove le modalità di esecuzione dell'appalto non si discostano molto dalla mera fornitura di manodopera e dove, tuttavia, è facile verificare la genuinità o meno dell'appalto. Infatti, non tanto i mezzi e gli strumenti utilizzati dai soci lavoratori sono di proprietà del pseudo-committente, senza che siano stipulati affitti degli impianti o degli strumenti utilizzati, ma in particolare mancano il rischio d'impresa e l'autonomia imprenditoriale. Le prassi della somministrazione abusiva si manifestano, infatti, nell'esercizio del potere direttivo da parte del pseudo-committente che organizza direttamente i turni e gli orari dei soci lavoratori. Oppure in altri casi, gli pseudo-committenti formulano agli pseudo-appaltatori richieste di fornitura di personale un giorno per quello successivo.

Anche **Susanna Camusso ha richiamato l'attenzione sul tema delle cooperative spurie** durante il congresso nazionale della CGIL affermando la necessità di farsi portavoce di una **proposta di legge** che ridefinisca il settore della cooperazione. A sua volta, **l'Alleanza delle Cooperative Italiane** (che unisce le tre principali centrali della cooperazione Legacoop, Confcooperative, AGCI, di cui peraltro era presidente il Ministro Poletti prima dell'incarico di Governo) **ha risposto**, in modo risentito, affermando di essere in prima linea in questa battaglia e **sostenendo la necessità** non tanto di una nuova legge, ma piuttosto **dell'applicazione delle regole esistenti e della denuncia delle irregolarità che si rilevano sul territorio.**

**Per debellare queste comportamenti illeciti sono necessari costanti interventi ispettivi, ma accanto a norme repressive, posso essere utili norme promozionali** come per esempio quelle previste dalle legge regionale dell'Emilia Romagna che istituisce un **elenco di merito degli operatori economici nei settori dell'autotrasporto di merci, dei servizi di facchinaggio** e dei servizi complementari presenti sul territorio regionale, a iscrizione volontaria, ma che può essere assunta quale criterio di valutazione in bandi finalizzati all'erogazione di contributi o altre misure premiali definite dalla Regione; oppure **l'istituzione dell'elenco regionale dei prezzi relativi ai servizi di facchinaggio, ai servizi complementari e all'attività di logistica**, perché costituisca strumento di supporto per la committenza pubblica e di orientamento per la valutazione della congruità delle attività di tali settori.

Insieme alla lotta ai comportamenti illeciti attraverso norme sanzionatorie e promozionali, dopo diversi interventi disarticolati sulla disciplina del mercato del lavoro e sulla somministrazione di lavoro, **pare giunto il tempo per un intervento normativo organico, che possa portare finalmente all'affermazione delle agenzie per il lavoro e della somministrazione quale strumento innovativo e flessibile di gestione delle risorse umane e di organizzazione del lavoro, garantendo adeguate tutele ai lavoratori.** In questa ottica, si iscrive il progetto lanciato da ADAPT per la redazione di un **Testo Unico della somministrazione di lavoro** (cfr. M. Tiraboschi, G. Falasca, [\*Verso un Testo Unico della Somministrazione di lavoro\*](#), in *Il Sole 24 Ore*, 17 giugno 2004), **volto a creare un disegno unitario della normativa, che superi alcuni vincoli anacronistici o eccessi regolatori della disciplina del mercato del lavoro e che semplifichi e definisca il quadro regolatorio della somministrazione per l'affermazione di un diritto certo ed effettivo.**

# **La riforma dei servizi per il lavoro: evitiamo di buttare il bambino con l'acqua sporca!**

di Antonio Bonardo

Quali siano i nodi politici del capo I della legge delega attualmente in discussione al Senato (il c.d. Jobs Act) è ben chiaro:

- riformare le politiche passive in modo che i sussidi siano erogati non più a sostenere per anni posti di lavoro inesistenti, ma vengano dirottati ad aiutare chi perde il lavoro, a condizione che si dia da fare per cercarne uno nuovo;
- trasferire risorse economiche dalle politiche passive a quelle attive, investendo nei servizi al lavoro.

D'altronde, ce lo scrisse già la Banca Centrale Europea nella famosa lettera del 5 agosto 2011 (tre anni fa!!): “dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione ed il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e i settori più competitivi”.

## **La riforma**

Riteniamo relativamente “facile” la riforma degli ammortizzatori sociali: basta volerla fare e, con una buona riforma normativa, si fa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

Molto più critica ci appare invece la riforma dei servizi per il lavoro e l'attuazione delle politiche attive.

Qui non si tratta solo di cambiare delle regole, ma di mettere in piedi una infrastruttura fisica, fatta di professionisti con specifiche competenze, che siano capaci di supportare le persone nel momento di massimo bisogno erogando validi servizi di ricollocazione. Per fare un paragone, si tratta di mettere in piedi il sistema sanitario del lavoro, capace di diagnosticare il malessere della persona che si presenta allo sportello, di somministrarle la giusta terapia e di reimmetterla nel circuito produttivo in stato di guarigione.

Non si tratta dunque di discutere ideologicamente se le competenze sui servizi al lavoro debbano stare al centro o in periferia, o se questo intervento operativo lo debba fare il pubblico o il privato. Ma innanzitutto di capire cosa bisogna costruire e chi può farlo più rapidamente e meglio. Oggi è opinione dominante dire che la riforma del titolo V della Costituzione non ha funzionato e pertanto bisogna riportare i poteri al centro. Ma ne siamo proprio sicuri? Non rischiamo così di buttare via il bambino con l'acqua sporca?

### **Le Regioni**

Ora, è vero che molte Regioni in questi 13 anni di devoluzione dei poteri in materia di politiche del lavoro hanno fatto poco o nulla. Però non possiamo non vedere che proprio la Regione più avanzata d'Italia, quella più popolosa, produttiva e dinamica ha costruito un sistema di servizi al lavoro misto pubblico-privato che è all'avanguardia in Europa. Perché correre il rischio che un processo di accentramento livelli verso il basso questo sistema di eccellenza? Occorre perciò un approccio pragmatico (che per nostra fortuna al Ministro Poletti non manca), che sia veramente sussidiario. Vale a dire: lo Stato salvaguardi ciò che funziona bene, e prenda in mano le redini laddove il suo intervento è assolutamente necessario. Si inseriscano nella norma degli indicatori minimi di risultato atteso (es: numero di persone prese in carico, percentuali di persone ricollocate, tempi medi di ricollocazione, etc..), al di sotto del quale la costituenda agenzia nazionale entra in funzione e prende il comando delle operazioni. Paradossalmente, per fare un passo in avanti complessivo, oggi abbiamo bisogno di concedere più poteri alle Regioni che hanno dimostrato sul campo, con i loro risultati, di saper fare bene e più accentrato per quelle che hanno evidenziato di non riuscire a farcela da sole. Solo così il sistema Paese potrà fare un significativo passo in avanti!

## **Agenzie per il lavoro: più che un'eresia, un mistero**

di Monica Lodi

**In merito all'articolo di Dario Di Vico** (cfr. Di Vico "Perché in Italia le agenzie private del lavoro restano un'eresia?" in Bollettino ADAPT 23 giugno 2014), vorrei esprimere apprezzamento per aver sollevato la questione e ribadire la negatività del fatto che non si parli dei servizi di incontro tra domanda e offerta e in particolare delle Agenzie per il lavoro.

**Sono una orientatrice professionale ed opero nel contesto universitario, in cui gestisco incontri di gruppo** sulle tecniche di ricerca del lavoro e svolgo numerosi colloqui individuali con studenti, laureandi e neolaureati di diversi indirizzi. Occasionalmente, anche nella vita privata, mi capita di incontrare amici o conoscenti adulti in cerca di occupazione o interessati a cambiare lavoro.

**Ebbene, in generale, rilevo tra le persone una sostanziale mancanza di conoscenza** dei servizi per la ricerca del lavoro, pubblici, ma soprattutto privati. Registro spesso una diffidenza negli intermediari non motivata da esperienze dirette, ma dovuta ad aspettative inadeguate e alla sostanziale assenza di una rappresentazione del mercato del lavoro inteso come luogo in cui si incontrano domanda e offerta (al di là degli aspetti contrattuali).

**Costruirsi una rappresentazione del mercato del lavoro è un traguardo significativo: poter abbracciare con uno sguardo una rete di servizi** e punti di riferimento che rispondono ad un disegno razionale comprensibile e capire

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

come utilizzare al meglio queste opportunità, vuol dire esercitare una libertà personale importante. Cercare lavoro dovrebbe infatti essere una cosa normale, che fa parte della vita quotidiana: una necessità sicuramente, ma anche un desiderio, quello di migliorare la propria condizione economica e la qualità del proprio lavoro. Anche questo ha a che fare con l'agire appieno la propria cittadinanza.

**Serve dunque una mappa per muoversi nel territorio. E dove si può trarre tale rappresentazione?** Non certo dalle persone che hanno iniziato a lavorare prima delle riforme degli anni Novanta. Ma anche chi ha cominciato più recentemente a muoversi nel mercato del lavoro non è detto che abbia colto il segno dei cambiamenti e che sappia leggere la realtà intorno a sé. Il dibattito politico, inoltre, è sempre molto ideologico su questi temi; anche i media tendono più a tratteggiare storie e casi umani che a fornire informazioni utili e sembrano poco dentro l'argomento: si parla ancora di agenzie interinali, invece che di somministrazione.. si parla di collocamento, ma forse non è chiaro cosa siano oggi i Centri per l'Impiego...

**Una rappresentazione dei luoghi in cui si incontrano domanda e offerta in Italia, oggi, 2014, è però possibile:** il mercato del lavoro è stato liberalizzato, l'avviamento al lavoro dietro nulla osta pubblico era un anacronismo storico, è stato abolito e con esso sono stati aboliti gli Uffici di collocamento. Lo Stato italiano ha rinunciato al monopolio, ha decentrato i servizi e attraverso di essi (Centri per l'Impiego) eroga gli ammortizzatori sociali (il meccanismo della disoccupazione e della mobilità), controlla i flussi (comunicazioni obbligatorie per ogni nuova assunzione e cessazione) supporta gli utenti (orientamento e incontro tra domanda/offerta di lavoro, gratuitamente anche per le aziende). Ci sono però risorse limitate. Nella provincia in cui vivo, vi sono 700 mila abitanti e 7 Centri per l'Impiego. Con tutta la buona volontà degli ottimi operatori che vi lavorano.. Sarebbe giusto concepire i Centri come *uno* dei soggetti del mercato del lavoro, rimodulando le aspettative nei loro confronti.

**Parallelamente, infatti, lo Stato autorizza le Scuole Superiori e le Università, oltre ad una serie di altri enti non a scopo di lucro, a svolgere intermediazione a favore dei propri utenti,** aumentando così la possibilità che la domanda e l'offerta si incontrino.

**Accanto al ruolo del pubblico, lo Stato autorizza infine i privati che intendono operare in questo ambito a fini di lucro,** con cinque regimi

autorizzatori (Somministrazione generalista e specialista, Intermediazione, Ricerca e Selezione, Outplacement). Ecco quindi le Agenzie per il lavoro: privati autorizzati dallo Stato a svolgere una funzione che rimane in ogni caso di pubblica utilità – favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro – integrando così il sistema dei servizi. In quanto servizi privati, non sono finanziati dallo Stato.

**La legge italiana impone che non si possa chiedere denaro ad un cittadino (disoccupato o occupato)** per partecipare ad una selezione: altro dato non universalmente noto. Il lucro degli operatori privati deriva quindi dalle aziende che hanno bisogno di collaboratori e decidono di avvalersi della loro intermediazione, invece di gestire direttamente le ricerche, soprattutto se comportano tempi ed energie che non hanno e se hanno fiducia nella loro professionalità. Le Agenzie guadagnano e pagano gli stipendi ai loro dipendenti interni se collocano le persone, se sono così bravi da offrire un servizio di qualità e a costi adeguati alle imprese loro clienti. I cittadini, disoccupati, giovani e adulti, costituiscono quindi la loro materia prima. Se collocano le persone, guadagnano. In una città come quella in cui vivo operano circa 40 agenzie delle diverse tipologie sopra menzionate. Con la crisi degli ultimi anni hanno sicuramente sofferto, ma la loro presenza, in regime di concorrenza, è indice della capacità di dare risposta ad un bisogno proveniente dal tessuto economico in cui operano.

**Ecco quindi, che si delinea un sistema di servizi per la ricerca del lavoro. Non sarà identico ovunque:** avrà sicuramente dimensioni diverse in base alle caratteristiche dell’economia del territorio preso in esame e alle diverse latitudini del nostro paese. Ma esiste. E, come scrive Di Vico, se viene utilizzato, funziona. Ritengo verosimile affermare che i cittadini italiani, impattando uno o più di questi servizi, siano arrivati empiricamente a conoscerli. Bisognerebbe però diffondere il significato, la conoscenza strutturata dell’intero sistema dei servizi, per favorirne la comprensione e l’utilizzo.

**Perché quindi non parlarne diffusamente? Fra tutti i motivi plausibili, ho il dubbio che i media e la politica non se ne occupino** perché non sono ancora riusciti a costruirsi una rappresentazione moderna e attuale del mercato del lavoro. Purtroppo.



## **Il modello di riferimento per l'agenzia nazionale per l'occupazione è quello della Lombardia**

di Antonio Bonardo

Il 21 ottobre 2013 Regione Lombardia avviava l'ambizioso ed innovativo programma di supporto ai propri cittadini in cerca di lavoro, la **Dote Unica Lavoro**. Dopo un anno di lavoro, **i risultati dicono che la scommessa è stata vinta: il sistema funziona!** Al punto che il Ministero del lavoro italiano ha portato proprio questa buona pratica al convegno europeo sui servizi pubblici all'impiego, svoltosi a Roma nei primi giorni dello scorso mese di settembre, nell'ambito del semestre di Presidenza italiana dell'Unione.

Il che ci fa ben sperare per il futuro: la costituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione prevista dal Jobs Act trova in questo programma i principi da replicare nel resto del Paese per dar vita a servizi per il lavoro degni di un Paese civile.

### **Passiamoli in rassegna.**

**Centralità della persona:** il finanziamento della domanda (di servizi al lavoro), anziché dell'offerta mette la persona, con il suo bisogno, al centro delle politiche del lavoro. Nella pratica Regione Lombardia conferisce un voucher nominale (la dote) ai propri cittadini disoccupati o inoccupati che desiderano attivarsi per rientrare nel mercato del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37.](#)

**Sistema misto competitivo di operatori pubblici e privati**, grazie all'albo regionale di soggetti accreditati (e perciò monitorati) alla erogazione dei servizi al lavoro. Si afferma concretamente il principio che un servizio pubblico può essere erogato anche da operatori privati, con pari dignità.

**Libertà di scelta**: il combinato disposto dei punti 1) e 2) rendono la persona libera di scegliere l'operatore che ritiene più capace di rispondere al proprio bisogno.

**Centralità dell'attività di supporto alla ricollocazione e del suo scopo**: la formazione è considerata come uno degli strumenti funzionale a tale scopo, in linea con le esigenze attuali di mercato.

**Entità della remunerazione dei servizi al lavoro erogati allineata alle condizioni di mercato**.

**Logiche di remunerazione dell'operatore prevalentemente sulla base del risultato raggiunto**: l'inserimento lavorativo (placement).

**Meccanismo premiale** che include una parte fissa di contributo erogata in modalità di rendicontazione a processo, anche per evitare l'effetto "creaming" sui profili più facilmente inseribili al lavoro.

**Budget iniziale per operatore**: al fine di evitare comportamenti opportunistici da parte dei soggetti accreditati, con il rischio di una eccessiva focalizzazione sulle sole attività remunerate a processo, ma senza la produzione del placement, viene assegnato inizialmente un ammontare massimo di spesa per ogni operatore, valorizzabile entro un tempo definito di massimo 6 mesi. In tal modo, solo chi ricolloca rimane nel sistema.

**Definizione di servizi differenziati** e delle relative remunerazioni in relazione al diverso livello di occupabilità delle persone (tempo trascorso in disoccupazione, età, titolo di studio, sesso).

**Realismo nella definizione di inserimento lavorativo**: comprende ogni forma di contratto di subordinazione, inclusa la somministrazione. Inoltre, la durata minima prevista, pari a 6 mesi, contempla eventuali interruzioni e proroghe di contratti più brevi. Vengono valorizzate anche iniziative di autoimprenditorialità.

**Riconoscimento di incentivi economici alle aziende** che assumono lavoratori svantaggiati.

Se il piano operativo nazionale della Garanzia Giovani avesse riprodotto questo modello per tutte le Regioni italiane...

## Ministero del lavoro: nessuna maxisanzione per somministrazione e distacco irregolari

di Giovanna Carosielli

Con l'interpello n. 27/2014 del 7 novembre 2014 (in [Bollettino ADAPT, n. 39 del 10 novembre 2014](#)), il **Ministero del lavoro** ha chiarito una questione relativa alla corretta interpretazione degli artt. 27, commi 2, e 30, c. 4-bis, d.lgs. n. 276/2003, rivolti rispettivamente alle **conseguenze derivanti da un ricorso alla somministrazione di lavoro al di fuori dei casi e delle modalità consentite** ed all'attivazione del **lavoratore illecitamente distaccato** per il riconoscimento del rapporto di lavoro in capo al distaccatario: in tali circostanze, infatti, la normativa prevede che, potendo il lavoratore interessato dal non consentito fenomeno interpositorio agire in giudizio per il riconoscimento del rapporto di lavoro con l'utilizzatore della prestazione, «tutti i pagamenti effettuati dal somministratore, a titolo retributivo o di contribuzione previdenziale, valgono a liberare il soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino a concorrenza della somma effettivamente pagata. Tutti gli atti compiuti dal somministratore per la costituzione o la gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione ha avuto luogo, si intendono come compiuti dal soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione».

Il **dubbio ermeneutico**, quindi, riguardava la **cumulabilità delle sanzioni relative all'interposizione irregolare** – di natura penale – con **quelle proprie dell'occupazione di lavoratori “in nero”** – di tipo amministrativo – con ogni conseguenza anche in ordine alla sospensione dell'attività imprenditoriale in caso di raggiungimento della soglia legislativa prevista.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40](#).

Precisato che il d.lgs. n. 276/2003 ha disposto che solo dietro attivazione del lavoratore illegittimamente somministrato possa esser costituito il rapporto di lavoro intercorso tra il medesimo e l'utilizzatore – abbandonando, quindi, la scelta della conversione automatica vigente nel vecchio sistema normativo – **la risposta è nel senso della non cumulabilità delle sanzioni**, non solo per i casi oggetto del quesito (somministrazione irregolare e distacco illecito con azione del lavoratore), ma **anche nelle ipotesi di illiceità del distacco senza istanza di riconoscimento del rapporto di lavoro con l'utilizzatore e di somministrazione nulla**. Quest'ultima, regolata dall'art. 21, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, sussiste quando manchi la forma scritta del negozio di somministrazione costituendo, come noto, una forma più grave di interposizione illecita, comportando automaticamente per l'utilizzatore l'instaurazione del rapporto di lavoro con i prestatori effettivamente impiegati nella fornitura di manodopera.

La precisazione ministeriale non è di poco conto, presupponendo una *ratio* comune alla totalità dei fenomeni interpositori realizzati mediante una somministrazione ovvero un distacco illeciti, a prescindere dalla disciplina di dettaglio prevista per ogni singola fattispecie.

Le ragioni addotte a fondamento della risposta al quesito sono di ordine letterale e sistematico: la prima fa leva sul tenore dell'art. 27, comma 2, cit., alla cui stregua **la computabilità per l'utilizzatore dei versamenti e degli adempimenti** relativi al lavoratore **già posti in essere dal somministratore elide**, a giudizio del Ministero, **l'applicabilità delle sanzioni** per occupazione di lavoro irregolare, potendo in questo caso il lavoratore esser considerato noto alla Pubblica Amministrazione, sebbene alle dipendenze di un datore di lavoro diverso da quello che ha nella sostanza beneficiato della di lui prestazione.

La seconda motivazione riposa sul **bene giuridico tutelato** dalle norme disciplinanti il lavoro "nero", consistenti nella "tracciabilità" del rapporto di lavoro (virgolettato ministeriale, *nda*), differente rispetto alla peculiarità delle disposizioni sulla somministrazione e sul distacco irregolari, la cui *ratio*, pur nel silenzio ministeriale, potrebbe esser rinvenuta nell'osservanza del generale divieto di interposizione tuttora vigente nel nostro ordinamento, ove venisse accolta la tesi per cui, pur avendo il d.lgs. n. 276/2003 abrogato l'art. 1, l. n. 1369/1960, ha tuttavia conservato la fattispecie ivi contenuta, posto che l'allargamento dei casi e modalità di ricorso all'interposizione di lavoro lecita ha implicato, per coerenza sistematica, il contrasto a fenomeni interpositori posti in essere al di fuori dei requisiti legali richiesti.

In considerazione delle esposte motivazioni, il Ministero del lavoro conclude che «non sarebbe in linea con il quadro normativo e con i criteri di ragionevolezza che sottendono l'interpretazione del complessivo assetto della disciplina sanzionatoria, l'applicazione sia delle sanzioni per somministrazione e distacco illecito, sia delle sanzioni amministrative per lavoro "nero"».

La **posizione espressa nell'interpello** in commento è apprezzabile per aver sgomberato il campo da possibili equivoci su un profilo sanzionatorio per nulla secondario o isolato, risultando altresì **condivisibile nel merito**: tuttavia, anche in considerazione dell'interpretazione estensiva che il Ministero ha compiuto, coinvolgendo nel proprio ragionamento anche fattispecie non espressamente incluse nel quesito, l'occasione sarebbe stata opportuna per un chiarimento più esplicito sulla natura ed il fondamento delle ipotesi di interposizione di manodopera adottabili nel nostro sistema giuridico.

Ciò, anche alla luce del persistente dibattito, in dottrina ed in giurisprudenza, sulla portata realmente innovatrice del d.lgs. n. 276/2003 in merito alla vigenza del generale divieto interpositorio di manodopera – che gli studiosi considerano, alternativamente, espunto dall'ordinamento, tuttora efficace in quanto ancorato al principio della subordinazione sancito dall'art. 2094 c.c., o infine operante sebbene non fondantesi sulla subordinazione – nonché sulle sorti del contratto di somministrazione e/o di distacco irregolari, il quale, se tuttora affetto da sostanziale nullità, consentirebbe a chiunque vi abbia interesse, enti previdenziali ed assicurativi inclusi, l'azione giudiziale, laddove riconoscerebbe siffatta facoltà esclusivamente al lavoratore interessato se il rimedio invocabile fosse l'annullabilità.

15.

## **LICENZIAMENTI**





## **Dirigenti pubblici: la licenziabilità c'è, la chiave è il merito**

di Mariella Mainolfi

**Anche per effetto della bozza di jobs act presentata da Matteo Renzi, il tema delle regole contrattuali e degli stipendi dei funzionari pubblici è tornato ad occupare il dibattito pubblico.** È un bene, perché quello della dirigenza pubblica è certamente uno dei fattori determinanti per la competitività del Paese. In questo senso sarebbe bene, però, che si evitassero le semplificazioni, che portano a ignorare le importanti distinzioni di livello, ruoli e responsabilità, e i veri e propri slogan come quello della “licenziabilità”.

**Come ha scritto Alberto Orioli sul Sole 24 Ore qualche giorno fa “già oggi il dirigente è licenziabile, anche se praticamente non accade mai”.** Questo è il nucleo della questione.

La normativa in essere riconosce nel meccanismo di nomina un livello di fiduciarità crescente, lasciando al vertice politico un'ampia discrezionalità nella scelta delle posizioni apicali delle amministrazioni (ciò vale sia per i Capi di Gabinetto e Capi degli Uffici Legislativi, che per i Capi dipartimento e/o Segretari Generali dei Ministeri) e prevedendo altresì un sistema di cessazione automatica, sia nel caso di soggetti esterni, sia che si tratti di dirigenti di prima fascia dei ruoli dei Ministeri.

**In sostanza un Ministro appena nominato può scegliere i suoi “funzionari di fiducia” e se decide di fare una riorganizzazione del Ministero può fare**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2014.

**anche un rimpasto di Direttori generali.** Lo stesso vale per i Dirigenti all'interno delle Direzioni generali quanto alla rotazione degli incarichi.

L'interrogativo da porsi allora è: se le norme esistenti prevedono un meccanismo di conferimento, conferma e revoca degli incarichi dirigenziali che, pur nel rispetto delle procedure stabilite dalla legge, consente un'ampia discrezionalità delle nomine all'autorità politica cos'è che finora non ha funzionato e ha permesso che si consolidassero posizioni di potere, queste sì inamovibili? **Probabilmente questo grande margine di discrezionalità finora non è stato usato**, o forse è stato usato non secondo un sistema meritocratico, ma sulla base di pressioni di gruppi di potere (che in quanto tali hanno spinto per la cristallizzazione degli incarichi) o anche seguendo le vecchie logiche clientelari.

Se pensiamo, ad esempio, a tutta la disciplina sul ciclo della performance, che prevede la preventiva e tempestiva definizione e assegnazione da parte del vertice politico di obiettivi concreti e misurabili e che dovrebbe consentire l'effettività del processo di valutazione dei dirigenti, a cui è collegata la corresponsione e l'entità della retribuzione di risultato, **riscontriamo che di fatto sono pochissimi i casi di valutazione negativa, né forse è mai stato revocato un incarico per responsabilità dirigenziale.**

**Quindi nella giusta battaglia contro la “vecchia” burocrazia, a proposito di dirigenza pubblica sarebbe bene se, prima di fare riferimento alla riscrittura delle norme, vengano utilizzati gli strumenti esistenti (ci sono tutti!),** tenendo conto che il dirigente più affidabile non è chi sceglie di appartenere ad uno schieramento politico ma chi da tecnico, quale dovrebbe essere, svolge le sue funzioni con competenza ed imparzialità, per raggiungere obiettivi reali che finalmente gli vengono assegnati. Il recupero dell'efficienza, insomma, si ha se l'intero sistema muta nel suo complesso: la politica, da un lato, recuperando il suo ruolo di programmazione ed individuazione degli indirizzi strategici; e di conseguenza l'amministrazione che nel perseguimento degli obiettivi veri deve essere valutata per quello che produce, e in funzione dei risultati che raggiunge va anche parametrata la retribuzione.

**A questo proposito, nel clima da perenne spending review si è acuito il dibattito sugli stipendi dei dirigenti pubblici, che sarebbero tra i più alti d'Europa.** Ed anche su questo fronte molto si può fare, collegando – appunto – risultati, responsabilità e retribuzione. Ancora oggi, ad esempio, non esiste una pesatura degli incarichi di prima fascia: la voce retributiva legata alla posizione è identica per tutti, per chi ha la gestione e la responsabilità di

ingenti risorse finanziarie e umane, come per chi ha un incarico di studio. Non c'è alcuna correlazione tra le responsabilità, le risorse da gestire e le remunerazioni. Quindi, se è di spending review che parliamo e non dei vecchi tagli lineari non sarebbe prioritario superare queste “ingiuste” discriminazioni retributive e pagare meglio chi fa e merita e meno gli altri, superando la vecchia logica che in passato ha portato a distribuire incentivi a pioggia e oggi, in epoca di crisi, indurrebbe a tagliare per tutti?

## **I dirigenti hanno gli stessi diritti degli altri lavoratori in sede di licenziamento collettivo: così si pronuncia la Corte di Giustizia europea**

di Valentina Picarelli

*La Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2 della Direttiva 98/59/CE del Consiglio* concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi: questo quanto stabilito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza del 13 febbraio 2014, C-596/2014, che prende le mosse da un ricorso promosso il 20 dicembre 2012 dalla Commissione Europea avverso lo Stato Italiano.

Vista la **mancata ricezione della summenzionata Direttiva comunitaria**, per i dirigenti è rimasta, in vigore la l. 223/91, art. 4, comma 9, che esclude i dirigenti dalle tutele e garanzie procedurali – informazione e la consultazione dei lavoratori sul posto di lavoro – previste in ipotesi di licenziamento collettivo per tutti gli altri lavoratori dipendenti.

**Oggetto dell'infrazione, dunque, secondo la Corte di Giustizia europea, sarebbe proprio la mancata ricezione della disposizione comunitaria**, in palese violazione di principi costituzionali cardine nell'ordinamento giuridico italiano oltre che in contrasto con orientamenti giurisprudenziali ormai dominanti in merito ai rapporti tra normativa comunitaria e norma interna.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8.](#)

**Il principio della supremazia del diritto comunitario su quello interno è sancito, *in primis*, dall'art. 117 della Costituzione quando si stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.**

Sulla stessa scia la Corte Costituzionale – con le sentenze n.64/1990 e n. 168/1991 – ha stabilito che le direttive comunitarie cosiddette *self executing* sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno dello Stato membro, obbligando non solo il giudice ma altresì la Pubblica Amministrazione a disapplicare la normativa interna incompatibile. Tuttavia, affinché tale principio di diritto sia effettivo e possa essere oggetto di contenzioso privato è necessario – come precisa la Corte di Giustizia Europea nella pronuncia C-403/01 – che tali direttive contengano norme incondizionatamente e sufficientemente precise e che lo Stato membro non abbia adottato, nel termine previsto dalla stessa direttiva, le necessarie disposizioni di attuazione o che detta attività sia stata svolta in maniera non corretta.

**La direttiva 98/59/CE è stata giudicata dalla Corte di Cassazione priva di tale natura auto-esecutiva** oltre che non suscettibile di una interpretazione capace di armonizzarla con la normativa interna contrastante; da qui discende la possibilità per i dirigenti, che nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo si sentano lesi, di poter agire in giudizio contro lo Stato solo per il risarcimento del danno causato dal medesimo per tardiva o inesatta trasposizione in ambito nazionale dei principi espressi in sede comunitaria.

**Tralasciando gli aspetti più squisitamente tecnici, focalizzando invece l'attenzione sulla sostanza della sentenza** in commento, l'obiettivo che la stessa si pone è quello di porre fine ad una iniqua disparità di trattamento che si protrae illecitamente da ormai troppo tempo: ai dirigenti, da sempre ricompresi nel computo utile ai fini della qualificazione del licenziamento quale "collettivo", va riconosciuto il diritto, attraverso la sua Organizzazione di rappresentanza, di essere uniformato e consultato sulle motivazioni che sono alla base di tale decisione al fine, come afferma la sentenza in questione, di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi previsti, oltre che quello di avere un tavolo di consultazione riguardo agli effetti che tali procedure potrebbero produrre nei loro confronti.

**La sentenza non fa altro che porsi in coerenza con la qualificazione giuridica del dirigente:** un lavoratore subordinato come altri, nonostante alcune sue peculiarità. Inoltre, come sottolinea Mario Cardoni presidente di Federmanager – la Federazione nazionale che rappresenta dirigenti e quadri superiori del settore industria – il dirigente, tra l'altro, versa il contributo di mobilità senza poter godere dell'indennità nel caso si crei l'esigenza: se si parte da questi presupposti è impensabile accettare il perpetrarsi di tale iniquità come, distrattamente, è stato fatto dal legislatore italiano fino ad ora.

**La sentenza dunque non intende soffermarsi sull'annosa questione di estendere o meno lo strumento della mobilità anche ai dirigenti** ma punta su aspetti di tutela preventiva, auspicando di poter contribuire a creare un sistema idoneo ad evitare o ridurre i licenziamenti collettivi, piuttosto che soffermarsi sulle sue conseguenze economiche degli stessi: magari un sistema non identico a quello degli altri lavoratori ma che garantisca adeguate tutele e la giusta dose di dignità.

# **Il licenziamento “economico” di un lavoratore in somministrazione. Analisi di un caso giurisprudenziale tedesco**

di Golo Weidmann e Rosita Zucaro

**In Germania, i requisiti di legittimità di un licenziamento per motivi legati all’attività aziendale (*betriebsbedingte Kündigung*) sono simili a quelli del licenziamento “economico” italiano.** Ai fini della sua efficacia, esso richiede che il volume di lavoro si sia ridotto, tanto da comportare la decisione imprenditoriale di sopprimere il posto del lavoratore che s’intenda licenziare. Inoltre il licenziamento deve essere inevitabile, cioè il lavoratore non può essere adibito a mansioni equivalenti o di livello inferiore per disposizione o recesso modificativo (*Änderungskündigung*). Quest’ultimo si ha quando il datore di lavoro comunichi al lavoratore il licenziamento, offrendogli la prosecuzione del rapporto di lavoro ad altre condizioni che è facoltà del lavoratore, accettare con riserva, se le stesse non siano giustificate sotto l’aspetto sociale (*sozial ungerechtfertigt*). Infine, il datore di lavoro deve fare una cosiddetta scelta sociale (*sozialauswahl*), cioè deve licenziare il lavoratore per il quale la perdita del posto di lavoro abbia effetti meno gravosi. I criteri della scelta sociale sono gli obblighi di mantenimento, l’anzianità di servizio, l’età e un’eventuale disabilità del lavoratore (vedi anche G. Weidmann, [Il licenziamento nel quadro normativo e giurisprudenziale tedesco](#), in *I licenziamenti in Italia e Germania. Prime riflessioni post-riforma Fornero* a cura di R. Zucaro, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2013, n. 17.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#).

**Nel caso di licenziamento, per motivi legati all'azienda, di un lavoratore in somministrazione**, secondo orientamento giurisprudenziale consolidato della Corte Federale del Lavoro (*Bundesarbeitsgericht*), espresso nel BAG 18 maggio 2006, 2 AZR 412/05, esso è legittimo qualora l'agenzia di somministrazione sia in grado di provare una durevole diminuzione delle missioni.

**In relazione all'operare della "scelta sociale" in tale fattispecie, una recente sentenza, BAG 20 giugno 2013, 2 AZR 271/12, della Corte Federale del Lavoro ha illustrato per la prima volta alcuni principi.** La fattispecie oggetto della controversia riguardava un'agenzia di somministrazione, che nella sua sede di Francoforte aveva più di 100 lavoratori e tra i propri clienti la K-GmbH. Il contratto di somministrazione tra l'agenzia e la K-GmbH non impediva esplicitamente alla prima la libera sostituzione di un lavoratore somministrato con un altro. Il ricorrente era a disposizione della K-GmbH come addetto alle pulizie, unitamente ad altri tre lavoratori legati da contratto di somministrazione, facente capo sempre alla medesima agenzia. Nel mese di settembre 2010, la K-GmbH comunicava all'agenzia di somministrazione che non necessitava più della prestazione del ricorrente. L'agenzia, non avendo la possibilità di adibire il lavoratore a mansioni equivalenti presso un altro cliente, lo licenziava per motivi legati all'attività aziendale.

**Il lavoratore impugnava il licenziamento presso il Tribunale del Lavoro (*Arbeitsgericht*) di Francoforte, sostenendone l'illegittimità, in quanto avvenuto senza rispettare il criterio della scelta sociale**, atteso che la perdita del posto di lavoro avrebbe avuto effetti meno gravosi per gli altri tre lavoratori messi a disposizione della K-GmbH. La resistente replicava che era vincolata alle scelte del cliente, che in caso contrario avrebbe probabilmente esercitato il diritto di recedere dal contratto di somministrazione.

**Il Tribunale del Lavoro accoglieva la richiesta del lavoratore in primo grado.** Il resistente proponeva appello al Tribunale Superiore del Lavoro (*Landesarbeitsgericht*) e poi ricorso di ultima istanza alla Corte Federale del Lavoro. Entrambi venivano integralmente rigettati.

**La Corte Federale del Lavoro dichiarava nella sentenza che il resistente non aveva tenuto nel dovuto conto i criteri della scelta sociale e che per questo il licenziamento era illegittimo.** Secondo la Corte anche gli altri tre



lavoratori messi a disposizione della K-GmbH avrebbero dovuto essere inclusi nella scelta sociale e l'agenzia avrebbe dovuto licenziare uno di loro, anziché il ricorrente, perché per essi la perdita del posto di lavoro avrebbe avuto effetti meno gravosi.

**La Corte si richiamava all'indirizzo giurisprudenziale consolidato, secondo cui l'ambito di riferimento della scelta sociale è l'intera azienda (*Betrieb*) e sono da includere pertanto nella stessa tutti i lavoratori comparabili**, ossia coloro che secondo le loro competenze, capacità, e mansioni, sono sostituibili (BAG 22 marzo 2012, 2 AZR 167/11; BAG 15 dicembre 2011, 2 AZR 42/10). Nella motivazione della sua decisione, la Corte metteva in rilievo che nel caso della somministrazione i lavoratori che sono inviati in missione presso un'impresa utilizzatrice continuano a far parte dell'organizzazione aziendale dell'agenzia. Secondo le conclusioni della Corte, l'agenzia aveva diritto di sostituire liberamente i lavoratori messi a disposizione della K-GmbH con il ricorrente. Essa non era obbligata né contrattualmente, né secondo le regole di buona fede a mettere a disposizione un lavoratore specifico scelto dalla K-GmbH, in quanto la Corte sottolineava che la somministrazione è un'obbligazione generica. Di conseguenza l'agenzia aveva il diritto di scegliere il lavoratore o di sostituirlo, avendo solo l'onere di sceglierne uno qualificato e idoneo alla mansione da svolgere.

**La Corte Federale del Lavoro non si è espressa però sul fatto se l'esclusione del diritto di sostituzione nel contratto di somministrazione o l'espressa volontà dell'impresa utilizzatrice di sostituire uno specifico lavoratore**, possano incidere sulla scelta sociale in senso limitativo. Perché, come accennato, il contratto di somministrazione con la K-GmbH non prevedeva un'esclusione del diritto di sostituzione e la convenuta non aveva provato che la K-GmbH avesse espresso la volontà di non voler più impiegare proprio il ricorrente.

**Ad avviso di chi scrive, se le parti espressamente convengono che uno specifico lavoratore deve essere messo a disposizione o che la sostituzione del lavoratore è possibile solo dopo previo consenso dell'impresa utilizzatrice**, questi tipi di accordi devono incidere sull'ambito di riferimento della scelta sociale. In tali casi, infatti, la somministrazione non è più un'obbligazione generica, ma specifica. Occorrerà, però, attendere successivi arresti giurisprudenziali per avere chiarimenti in merito.

## Lavoro: quando la razionalità fa a pugni con la ragionevolezza

di Giuliano Cazzola

**Col trascorrere degli anni mi sono persuaso che avesse ragione il vecchio Hegel quando sosteneva** – il principio è un cardine della sua filosofia – **che tutto ciò che è reale è anche razionale**. Credo tuttavia che il concetto di razionalità sia da interpretare nel senso che tutto ciò che accade ha una spiegazione, non già che corrisponda a ragionevolezza. Se considerassimo, infatti, ciò che è avvenuto in materia di diritto del lavoro negli ultimi due anni potremmo sicuramente comprenderne i motivi, ma non riusciremmo mai ad individuare un filone di ragionevolezza e di coerenza.

**Perché gli ultimi due anni? Perché sono quelli che ci separano dall'approvazione della legge n. 92 del 2012** (la c.d. riforma Fornero che venne approvata a giugno, entrò in vigore il 18 luglio negli stessi giorni in cui veniva modificata in alcune sue parti – a proposito di ragionevolezza! – da un altro provvedimento). **Da quel momento sembra cambiato tutto**: misure che allora sembravano improponibili (il pensiero corre alla revisione della disciplina del contratto a termine) oggi hanno trovato posto in una legge dello Stato. Altre (ci riferiamo al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti) sono iscritte all'ordine del giorno del dibattito politico e sono oggi sostenute e difese da quei settori della politica e del sindacato che le avevano maggiormente osteggiate. Persino il c.d. codice semplificato – oggetto di scherno fino a pochi mesi or sono – ha trovato posto in una norma di delega. Tutto ciò alla buon ora, diranno gli ottimisti. Per chi scrive, invece, è prevalente lo sconforto per le occasioni perdute nei due anni considerati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 maggio 2014, n. 20](#), *Politically (in)correct*.

**Il governo Renzi e il ministro Poletti non hanno scoperto niente di nuovo**, non hanno trovato – loro – la pietra filosofale capace di risolvere taluni problemi del diritto del lavoro che attendono da anni delle risposte. **Si sono guardati attorno ed hanno semplicemente deciso di “provarci”**, mettendo in opera soluzioni ipotizzate da tempo, ma bloccate dai dispareri e dagli ideologismi. Che cosa d’altro rappresenta il contratto a tempo indeterminato a tutela crescente se non una revisione profonda della disciplina del licenziamento individuale di cui al discusso articolo 18 dello Statuto?

E se nel tempo presumibile di un anno il nuovo istituto potrebbe fare il suo ingresso nell’ordinamento giuridico, sia pure in chiave sperimentale, perché nel 2012 si è scelta la strada farraginoso e complicata prevista nella legge n. 92/2012, la quale ha sconvolto la disciplina del licenziamento soltanto per introdurre una ipotesi, alternativa alla reintegra, di tutela risarcitoria per il c.d. licenziamento economico?

**Si dirà che la legge Fornero ha avuto il merito di dimostrare che l’articolo 18 poteva essere “toccato”** senza far scoppiare guerre di religione come era accaduto all’inizio del secolo; ha rotto un tabù e aperto una strada, che oggi può essere percorsa con soluzioni più avanzate. Ma la situazione reale non è questa. **La tipologia tanto cara a Pietro Ichino** (che da relatore al Senato sul decreto Poletti è riuscito a trovare uno spazio angusto per il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti persino in un articolo sia pure in chiave programmatica: il che è veramente singolare trattandosi di un decreto legge) è **destinata a fare la figura dell’attore** che entra in scena fuori tempo se non addirittura nel secondo atto quando il suo personaggio era tenuto ad esibirsi nel primo.

**Il nuovo contratto a termine è destinato a “cannibalizzare” qualsiasi contratto a tempo indeterminato anche se caratterizzato da una tutela più leggera in caso di licenziamento.** Anzi, il contratto Poletti soppianderà anche le forme più precarizzanti perché sottoposte a minor rischio di contenzioso di quello che grava su di esse dopo i giri di vite che le stesse hanno subito ad opera della legge Fornero. Così il Belpaese finirà per fare i conti con il “mostro” dell’articolo 18 proprio quando la legge Poletti è riuscita ad aggirarne in buona parte gli effetti, grazie alla flessibilità e alla maggiore fungibilità del contratto a tempo determinato, la cui utilizzazione, da ora, è sottoposta unicamente ad un limite quantitativo. Che cosa sarebbe avvenuto se

la legge n. 92 avesse affrontato una più radicale riforma della disciplina del licenziamento? E se ad Elsa Fornero (ammesso e non concesso che lei fosse di quella idea) avessero lasciato fare quanto stanno consentendo a Giuliano Poletti? Ma la storia delle occasioni perdute non finisce nel giugno 2012 quando Monti impose alla Camera l'approvazione del testo della legge Fornero nella medesima stesura varata dal Senato, impegnandosi, come poi avvenne, a modificarla il prima possibile. Che cosa potremmo dire del c.d. contratto Expo? Il Ministro Enrico Giovannini ci aveva provato a liberalizzare sperimentalmente fino a tutto il 2015 il contratto a termine con la motivazione dell'Expo. Gli fu detto che doveva negoziare con le parti sociali, le quali – come è loro costume – menarono il capo per l'aia senza venire a capo di nulla. Così, oggi, l'abolizione della “causale” è diventata strutturale. Quale è la morale di tutto ciò? Se davvero fossimo un Paese normale che chiama le cose con il loro nome, che dice i sì e i no che vanno detti come e quando è necessario, forse avremmo oggi una nuova disciplina del licenziamento individuale a tutele crescenti (prima risarcitoria, poi reale) e staremmo valutando – con l'occasione e il pretesto dell'Expo – gli effetti occupazionali della liberalizzazione, su tutto il territorio nazionale di un contratto a termine, privato della trappola del “causalone” e del relativo contenzioso giudiziario. Invece le parti si sono invertite.

## **Videosorveglianza e licenziamenti in Germania. Analisi di un caso giurisprudenziale**

di Golo Weidmann e Rosita Zucaro

**In Germania l'utilizzo della videosorveglianza è sempre più diffuso e avviene per fini molteplici, in particolare:** protezione e incolumità degli individui, tutela della proprietà e acquisizione di prove. Come nel sistema italiano, però, il tema è controverso, in quanto per l'installazione di sistemi videosorveglianza occorre rispettare il divieto di controllo a distanza dell'attività lavorativa. È evidente, quindi, che non possono essere effettuate riprese volte a verificare l'osservanza dei doveri di diligenza: dal rispetto dell'orario di lavoro alla correttezza nell'esecuzione della prestazione lavorativa. Solo in via eccezionale, il datore di lavoro può servirsi di telecamere e solo se l'uso delle stesse è necessario per salvaguardare suoi legittimi interessi e se questi prevalgono su quelli dei lavoratori. Ad ogni buon conto, in luoghi sensibili come spogliatoi, bagni o sale di ricreazione per i lavoratori, l'uso di telecamere non è mai consentito.

**L'uso di telecamere assume particolare rilevanza qualora il datore di lavoro accerti un comportamento illecito di un lavoratore o comunque ne abbia almeno un fondato sospetto.** In entrambi i casi, il datore di lavoro può decidere di licenziare: in tronco per giusta causa (*aus wichtigem Grund*), se il lavoratore ha gravemente leso i suoi obblighi contrattuali, o con preavviso se la lesione risulta meno grave. Nell'ambito di applicazione della legge di tutela contro i licenziamenti (*Kündigungsschutzgesetz – KSchG*), ai fini della sua efficacia il licenziamento con preavviso deve fondarsi su motivi legati al comportamento (*verhaltensbedingte Kündigung*) (per approfondimenti si veda

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23.](#)

G. Weidmann, [Il licenziamento nel quadro normativo e giurisprudenziale tedesco](#), in R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania. Prime riflessioni post-riforma Fornero*, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2013, n. 17). L'onere della prova, in ordine alla sussistenza dei requisiti di legittimità del licenziamento, grava sul datore di lavoro, il quale per cercare di assolverlo fa spesso uso di telecamere nascoste.

**In merito è interessante riportare una recente sentenza del 21 novembre 2013, 2 AZR 797/12, in cui la Corte Federale del Lavoro (Bundesarbeitsgericht – BAG) si è occupata dell'efficacia di un licenziamento basato su un sospetto (Verdachtskündigung) e della legittimità di provare il comportamento illecito del lavoratore tramite una videoregistrazione nascosta.**

**La fattispecie oggetto della pronuncia della Corte Federale del Lavoro riguardava un datore di lavoro che gestiva un supermercato specializzato nella vendita di bevande. La ricorrente vi lavorava come cassiera da 18 anni senza aver mai dato luogo ad alcun tipo di contestazione.** A seguito di notevoli ammanchi in cassa, il datore di lavoro decideva di installare una telecamera nascosta a sorveglianza delle stesse. In tre occasioni la telecamera registrava la ricorrente mentre prendeva una modica quantità di denaro dalla cassa, nascondendola nella tasca dei pantaloni; procedeva pertanto a licenziare la ricorrente per giusta causa e in via subordinata con preavviso. Prima di intimare il licenziamento, il datore di lavoro consultava la lavoratrice e il comitato aziendale.

**La lavoratrice impugnava il licenziamento presso il Tribunale del Lavoro (Arbeitsgericht), sostenendone l'illegittimità, non avendo avuto in realtà intenzione di sottrarre e impossessarsi del denaro.** La resistente replicava che la ricorrente aveva agito con dolo perché nella videoregistrazione, prima di prelevare il denaro dalla cassa, si era guardata intorno per accertarsi che nessuno la vedesse.

**Il Tribunale del Lavoro rigettava la richiesta della ricorrente in primo grado.** Il Tribunale Superiore del Lavoro (Landesarbeitsgericht) accoglieva, invece, l'appello dichiarando legittimo licenziamento per giusta causa.

**Giunto il ricorso dinanzi alla Corte Federale del Lavoro, quest'ultimo accoglieva la domanda della ricorrente, ritenendo il licenziamento per**

**giusta causa illegittimo.** Confermando un proprio orientamento giurisprudenziale consolidato, stabiliva che la commissione di un furto o di un altro reato sul posto di lavoro di per sé costituisce giusta causa e che anche il mero sospetto di un reato può costituire giusta causa, purché grave e basato su fatti oggettivi. Come in altre pronunce la Corte, però, riteneva che il licenziamento per giusta causa non è ammissibile se il lavoratore ha un'anzianità lunga e l'oggetto del furto è di modico valore, perché in questo caso l'interesse del lavoratore alla prosecuzione del rapporto di lavoro prevale su quello del datore di lavoro al recesso (cfr. BAG 10 giugno 2010, 2 AZR 541/09).

**In ordine al licenziamento con preavviso, la Corte rinviava il caso alla Corte d'appello. Il Tribunale Superiore del Lavoro aveva ritenuto che il licenziamento con preavviso era valido perché il contenuto della videoregistrazione provava il grave sospetto che la ricorrente aveva commesso un furto.**

**La Corte Federale del Lavoro confermava che un furto o ugualmente il grave sospetto di esso costituisce una notevole lesione degli obblighi contrattuali da parte del lavoratore che permette di licenziarlo per motivi legati al comportamento (*verhaltensbedingte Kündigung*) ai sensi dell'art. 1, comma 2, del KSchG.** La Corte riteneva però che un licenziamento con preavviso può essere basato su un grave sospetto soltanto se ci sono circostanze che giustificano anche un licenziamento per giusta causa. In questa prospettiva la Corte dichiarava che la realizzazione del diritto fondamentale del lavoratore di cui all'articolo 12, comma 1 della legge fondamentale (*Grundgesetz* – GG), cioè la libertà professionale richiede una legittimazione particolare quando il licenziamento è basato su un sospetto. Nel caso in esame il licenziamento per giusta causa non era valido, in quanto non basato su un grave sospetto.

**Inoltre, la Corte riteneva che il Tribunale avrebbe dovuto esaminare l'esistenza di circostanze concrete in grado di provare che la ricorrente aveva commesso un furto e perciò ha rinviato il caso.** Per quanto attiene alla videoregistrazione nascosta, la Corte si orientava a favore della lavoratrice stabilendo l'inutilizzabilità probatoria del relativo contenuto. Facendo riferimento a pronunce precedenti (vedi BAG 21 giugno 2012, 2 AZR 153/11), la Corte statuiva che una videoregistrazione nascosta in un luogo pubblico costituisce una prova ammissibile solo entro limiti strettissimi. Secondo la

Corte, il datore del lavoro può servirsi di una telecamera nascosta soltanto se: esiste il sospetto concreto che il lavoratore abbia compiuto un reato o una grave violazione dei suoi obblighi a sfavore del datore di lavoro; il datore di lavoro ha tentato tutti i mezzi meno incisivi per chiarire il sospetto; se la videoregistrazione nascosta è quindi l'unico mezzo rimasto a disposizione e in tutto proporzionato. La Corte era del parere che la resistente non aveva tentato di chiarire il sospetto con mezzi meno incisivi, come per esempio prove a campione, è che perciò la videoregistrazione nascosta era illecita.

**La pronuncia in esame dimostra che l'ammissibilità della videosorveglianza nascosta dipende sempre dalle circostanze nel caso specifico.** Ciò comporta che è difficile per il datore di lavoro riuscire a valutare preventivamente se l'uso della medesima possa essere lecito o meno nei singoli casi, considerando anche se esistono mezzi di controllo che secondo la giurisprudenza siano meno incisivi della videosorveglianza nascosta. Perciò il datore di lavoro dovrebbe farne uso in modo molto restrittivo. L'uso illecito di telecamere non ha soltanto conseguenze negative nel riuscire a fornire prova della legittimità del licenziamento, ma comporta anche per il datore di lavoro il rischio di dover corrispondere il risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale ai lavoratori, per averne leso il diritto della personalità *ex art. 2 del GG*. Inoltre l'uso illecito di una telecamera dà luogo a una sanzione di importo fino ad un massimo Euro 300.000.

**Si consideri, infine, che nelle aziende con il consiglio di fabbrica (*Betriebsrat*), i cui membri rappresentano tutti i lavoratori dell'azienda, al di là di appartenenze sindacali, le telecamere possono essere installate, soltanto previo accordo con esso, *ex articolo 76 no. 6 della legge sull'ordinamento aziendale (Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG)*; anche da ciò, pertanto, si evince la delicatezza che comporta il bilanciamento tra gli interessi coinvolti e i diritti tutelati, in tale sistema di controllo.**



## Jobs act n. 2 e articolo 18: il gioco delle tre carte

di Giuliano Cazzola

**Giovedì prossimo, riaprendo i lavori della XI Commissione sul Jobs Act n. 2 (AS.1428)**, il presidente e relatore Maurizio Sacconi potrebbe rivolgere ai colleghi la seguente domanda: “Dove eravamo rimasti?”. Durante la pausa estiva, infatti, non vi sono state novità che incoraggino e lascino intravedere la possibilità di un accordo all’interno della maggioranza sul nodo cruciale dell’articolo 4. Anzi, si è assistito al solito “gioco delle tre carte” a cui ci ha abituati Matteo “Sancho Panza” Renzi, il quale si è lanciato nella promessa spericolata (lo ha ribadito anche nella chilometrica intervista al Sole 24 Ore) di riscrivere persino la legge n. 300/1970, mentre i gruppi parlamentari del Pd prendevano in ostaggio il Ministro Giuliano Poletti, conferendogli un mandato molto netto: l’articolo 18 (come novellato dalla legge Fornero) non si tocca e dello Statuto dei Lavoratori si rivedono soltanto quegli articoli (i controlli a distanza, l’assegnazione delle mansioni e quant’altro) il cui contenuto è ormai superato rispetto all’attuale realtà tecnologica e produttiva. Insomma, il trionfo della linea di Cesare Damiano il quale, dalla presidenza della Commissione Lavoro di Montecitorio, fa sapere che a lui del testo che uscirà dal Senato “non gliene può fregar di meno”, dal momento che è in grado di schierare la Commissione (e l’Aula) sulle sue posizioni.

In sostanza, **nella linea ufficiale del Pd (assunta anche dal ministro titolare), si resterebbe ancorati al testo iniziale del disegno di legge delega**, dove si parlava, alla lettera b) dell’articolo 4, della “redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, semplificate secondo quanto indicato alla lettera a) (dove era prevista – ndr –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30](#), *Politically (in)correct*.

una “potatura”), che possa anche prevedere l’introduzione, eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l’inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti”.

Che cosa può dire un interprete corretto a proposito di una norma di delega siffatta? Non solo che **siamo lontani anni luce dalla ideologia del “contratto unico”**, ma che viene prefigurato – eventualmente e in via sperimentale – un nuovo rapporto di lavoro (sì, uno in più) non necessariamente a tempo indeterminato, finalizzato all’inserimento (quindi rivolto a promuovere occupabilità per i soggetti più deboli) e protetto da tutele crescenti (di cui non si chiarisce la tipologia). **Che da questa forma aggiuntiva si possa ricavare il profilo del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti è tutto da dimostrare**, se ha ancora un senso l’articolo 76 Cost. sulla delega di funzione legislativa al governo (con la determinazione di principi, criteri direttivi e oggetti definiti). Su tale impostazione, è calato l’emendamento delle forze “centriste” a prima firma del sen. Pietro Ichino, il quale ha pensato bene di cogliere in castagna i colleghi trinariciuti riproponendo un testo (allora programmatico) inserito nel decreto Poletti (poi convertito come legge n.78/2014).

**Per facilità di consultazione riportiamo di seguito il testo dell’emendamento all’articolo 4.**

“1. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo contenente un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro, con la previsione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a protezione crescente, senza alterazione dell’attuale articolazione delle tipologie dei contratti di lavoro, secondo i criteri che seguono”.

Essendo molto laschi i criteri e per di più riferiti ai confini del testo unico semplificato, **è il caso di concentrarsi sul “cuore” dell’emendamento Ichino**. Si accenna con chiarezza ad un “contratto di lavoro a tempo indeterminato a protezione crescente” (scompaiono l’eventualità e la finalità di inserimento) che dovrebbe essere regolato nel testo unico semplificato, mentre non vi sarebbe alterazione delle tipologie contrattuali vigenti (anziché la loro semplificazione). Bene. Ma è tutto da dimostrare che queste formulazioni generiche ed esoteriche siano in grado di reggere il dibattito che si è sviluppato nelle ultime settimane.

Dove sta scritto che si allunga a dismisura il periodo di prova, ma guai a toccare la reintegra quando il rapporto viene stabilizzato (la tesi del Pd) o che la tutela contro il licenziamento illegittimo diventa, di norma, obbligatoria, salvo i casi di discriminazione o di violazione dei diritti fondamentali (la tesi di Ichino, condivisa da Sacconi)? Si dirà che la materia sarà affrontata in sede di decretazione legislativa attuativa. Ma siamo impazziti ?! Se qualcuno pensa che sarà possibile riscrivere il diritto del lavoro, compresa la materia delicata della disciplina del licenziamento individuale, sulla base di una delega sibillina è meglio che cambi mestiere. Ecco perché, la battaglia in atto al Senato è una banale ripetizione della *batricomiomachia* (“la guerra dei topi e delle rane” della satira greca).

A seconda di chi vincerà, potranno raccontare o di aver difeso l’articolo 18 ancora una volta minacciato dalla reazione perennemente in agguato oppure di aver abbattuto, con il superamento e la riforma di quell’articolo, l’ultimo Muro di Berlino ancora in piedi in Europa. E saremo giudicati dai mercati, dagli osservatori internazionali e dalla Bce sulla base della formulazione, comunque ambigua, che il Senato (e la Camera ?) riuscirà ad approvare. Ma a Bruxelles e a Francoforte li sanno leggere i testi di legge? O forse aspettano che divengano “traducibili in inglese” per poterli consultare?

## Articolo 18, tanto rumore per nulla

di Francesco Nespoli

Quando durante la quiete agostana la questione dell'abolizione dell'articolo 18 è ricomparsa sulla scena del dibattito politico per mezzo delle parole di Angelino Alfano, **il Presidente del Consiglio Matteo Renzi si è prontamente adoperato per ricondurre la discussione nella famiglia dei dibattiti ideologici** di lungo corso, come tali dogmatici, sterili, aprioristici. L'altro ieri dalla Fiera del Levante, parlando di "superamento" e "ammodernamento" Renzi ha poi voluto inquadrare i termini della questione nel più ampio contesto dell'auspicata riscrittura dell'intero Statuto dei Lavoratori, ridimensionando ancora il valore della contesa specifica sul singolo articolo e ribadendone così la natura di ["suggerzione, più che di sostanza"](#).

**Renzi sembra conoscere bene le trappole comunicative** dello scacchiere politico e di certo questo è l'ultimo dei terreni sui quali sarebbe disposto a lasciarsi cogliere di sorpresa. Il capo del Governo aveva cominciato a prendere le misure con la dimensione comunicativa del licenziamento individuale durante un altro periodo di festività: quello natalizio del 2013, quando aveva finalmente cominciato a parlare alla scena (anche allora sgombra) dei media, dei punti cardine del già [più volte promesso Job Act](#). **Erano bastate le prime pur lievi reazioni alla citazione dell'articolo 18 per convincere Renzi a portare il dibattito lontano da quel pantano retorico e non farvi più ritorno.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

È certamente anche così che il premier è riuscito nell'acrobatico intento di **mantenere in equilibrio opposte tensioni nella sua composita maggioranza**, convogliandole sin qui a favore del processo di riforma.

Vennero così la **virata a sorpresa dal contatto unico all'apprendistato e al lavoro a termine, con il "compromesso al ribasso"** tra gli opposti orientamenti per la conversione del c.d. **decreto Poletti**; e solo il 3 aprile scorso la presentazione del disegno di legge delega, parte due del Job Act (a cui nel frattempo era spuntata una "s").

Era chiaro fin dall'inizio che alla prova dei contenuti di dettaglio il peso di chi avesse rischiato di uscire scontentato dalla versione finale della delega, avrebbe contato; **ed è quello che anche sta volta potrebbe avvenire nel plausibile nuovo compromesso tra Camera e Senato.**

Domani il provvedimento sarà di nuovo all'esame della Commissione Lavoro al Senato, proprio per la parte che coinvolge la questione del licenziamento individuale (cfr. [F. Seghezzi](#)). **Eppure sconforta vedere come, nonostante gli sforzi di Renzi e Poletti, la discussione tra addetti ai lavori e commentatori tenda a ristagnare attorno a un argomento tanto discusso quanto simbolico.**

Fatti i dovuti distinguo, infatti, un'eventuale cancellazione del contestato articolo non produrrebbe ricadute sulla popolazione attiva complessivamente maggiori di quelle degli emendamenti approvati giovedì scorso in Commissione al Senato.

**È proprio per la natura meramente comunicativa della discussione che Renzi se ne tiene alla larga il più possibile**, come tende a tenersi lontano da [manifestazioni](#) e campagne che non hanno una particolare sostanza dietro la forma.

Il difetto di Renzi non è stato infatti sin qui tanto quello di fare annunci ai quali non sia seguito in qualche maniera l'avvio di un processo legislativo, ma semmai quello di **avere fatto troppi annunci, che hanno dato luogo a troppi processi legislativi**, l'uno colpevole del ritardo dell'altro.

Per lo stesso motivo il Presidente del Consiglio si è recentemente trovato di fronte alla necessità di "rieducare" il suo pubblico a una spartitura più lenta dei

lavori, passando dalla disneiana [“differenza tra il sogno e il progetto”](#) (con la conseguenza delle troppe date non rispettate, innanzitutto sul lavoro) alla **recente trovata dei “mille giorni”**: forse la mossa di comunicazione più scevra di novità, perché non fa altro che registrare lo *status quo* dei rallentamenti.

Tanto da far pensare piuttosto alle **“mille e una notte” delle riforme del lavoro italiane**, che con la nuova calendarizzazione dell’esame del disegno di legge delega, così centrale ma così sempre in ritardo rispetto a quanto vorrebbe l’UE, si impongono minacciose all’orizzonte.

A guardare alla storia recente sembra proprio che sia **lo stallo istituzionale sul nodo del licenziamento ad alimentare il circolo vizioso di questo dibattito**. Perché se è vero che la prospettiva dell’introduzione di un contratto unico a tutele crescenti implica l’interpretazione della tutela stessa, è ancor più vero che non **sarebbe l’intervento su un singolo articolo a determinare un aggiornamento dello Statuto dei Lavoratori sufficiente ad adeguare flessibilità e tutele ai nuovi modi di esercitare il lavoro**.

Pare quantomeno ottimistico pensare che una riscrittura complessiva dello Statuto possa avvenire sulla base di [un testo di delega così vago ed esiguo](#), come auspicato anche dal versante renziano del PD.

D’altronde la storia recente sembra averlo già insegnato: **quando meno le condizioni permetterebbero una reale modifica** del licenziamento individuale, come è oggi e come era nel 2002 (ricordando che per Marco Biagi l’articolo 18 non costituiva in sé una priorità) **tanto più si assiste a speculari levate di scudi**. Mobilitazioni al cui cospetto le sollevazioni generate dal più incisivo intervento in materia dal varo dello Statuto, quello effettuato dalla riforma Fornero, paiono solo un timido lamento.

Non sarà quindi scienza esatta, ma sembra che **di articolo 18 si parli di più quando serve a fare ristagnare la discussione**, mentre il disinteresse verso il resto del disegno di legge delega dimostra quanto ricco sia il panorama del lavoro, così scarsamente raccontato e divulgato nel nostro paese. Politiche attive, ispezioni, semplificazione, conciliazione vita-lavoro, ammortizzatori sociali, tutti temi all’ombra di una sorta di talismano scarico, che tutela poche persone e che è da solo quasi irrilevante per le sorti dell’occupazione italiana.

## Gli effetti della legge Fornero sui licenziamenti per giustificato motivo oggettivo

di Giuliano Cazzola

Negli stessi giorni in cui – a seguito dell'emendamento 4.1000 del governo sostitutivo dell'articolo 5 del Jobs Act n. 2 Poletti e della conseguente approvazione nella Commissione lavoro del Senato del As 1428 – si è prepotentemente riaperto il dibattito sull'articolo 18 e sono stati diffusi due documenti – uno dell'Isfol, l'altro del Ministero del lavoro – nei quali sono contenuti i dati del monitoraggio sugli effetti delle modifiche introdotte alla disciplina del licenziamento individuale dalla legge Fornero (legge n. 92/2012).

Mentre l'Isfol (lavorando su “prime evidenze ricavate dal sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie”) affronta il tema del numero dei licenziamenti dopo l'entrata in vigore delle nuove norme, il testo del Ministero del Lavoro (con dati molto articolati nel territorio forniti dalla DTL) prende in considerazione l'andamento del ricorso alla conciliazione che, nelle finalità della legge Fornero, dovrebbe divenire la forma normale di composizione delle controversie in caso di licenziamento per motivi oggettivi (ovvero economici).

In sostanza, il maggiore utilizzo di tale procedura dovrebbe segnare il buon esito delle nuove norme. Cominciamo dal primo aspetto, partendo da una domanda (troppo) semplice. **La riforma Fornero ha favorito i licenziamenti? La nuova disciplina ha reso meno rigido il rapporto di lavoro in uscita?** Si tratta di domande diaboliche perché finiscono per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32](#), *Politically (in)correct*.

attribuire ad una legge effetti in larga misura determinati dai processi economici.

L'Isfol – il documento è stato predisposto per un incontro di lavoro al ministero svoltosi lo scorso 27 agosto – non esita a far notare la presenza e l'incidenza di un “convitato di pietra” come la crisi economica. Infatti, “tra ottobre e dicembre 2012, nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n. 92/2012, sono aumentate in misura rilevante, rispetto al normale andamento, le interruzioni di lavoro per iniziativa del datore”. “Quest'ultimo effetto – prosegue il documento – ha carattere marcatamente congiunturale e sembra esaurirsi nei primi mesi del 2013; dal secondo semestre dell'anno le cessazioni per iniziativa del datore di lavoro diminuiscono fino al 2014”.

Disaggregando ulteriormente i motivi della cessazione dei rapporti per iniziativa del datore (ovvero i licenziamenti) si osserva che nel periodo del loro incremento (IV trimestre 2012) si è registrata una vera e propria impennata (+48,3%) dei licenziamenti individuali a fronte di un +18,2% di quelli collettivi. Mentre i licenziamenti collettivi mantengono un trend piuttosto elevato anche nei periodi successivi fino al IV trimestre del 2013, i licenziamenti individuali fin dal primo trimestre dell'anno invertono la linea di tendenza alla crescita (dal 36% sul totale delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato al 33%).

Per quanto riguarda, invece, i licenziamenti collettivi, in ragione del peggioramento dell'intero quadro economico si confermano valori costantemente in aumento ad un tasso quasi sempre superiore al 5%. Quali conclusioni trarre, “pur con tutte le accortezze del caso, in assenza di dati divisi per dimensione d'impresa”? Secondo l'Isfol “si ha l'impressione” che l'articolo 18 *made by Fornero* “abbia avuto un effetto su una porzione selezionata di datori di lavoro”: le imprese fortemente motivate a licenziare si sono attivate immediatamente. Poi la maggiore responsabilità dei licenziamenti e delle mancate assunzioni va attribuita al “generale inverno” della crisi economica.

Quanto agli effetti della conciliazione nel caso di licenziamento economico, incide sicuramente la circostanza che essa è divenuta, con la legge n. 92/2012, parte integrante della procedura di tutela. Infatti, nel primo trimestre del 2012, prima dell'entrata in vigore della legge, le richieste di conciliazione per



licenziamenti determinati da motivo oggettivo erano state 1.885. Già nel secondo trimestre di quello stesso anno si è passati a 10.039. Nei trimestri successivi si mantiene più o meno questo trend, come risulta dalla sottostante tabella. Si tenga conto che tra le cause principali di esiti negativi va annoverata la mancata presentazione delle parti in sede di conciliazione.

Disciplina dei licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo

<b>Totali semestrali nazionali</b>	<b>1° semestre 2012</b>	<b>2° semestre 2012</b>	<b>1° semestre 2013</b>	<b>2° semestre 2013</b>	<b>1° semestre 2014</b>
<b>Richiesta di conciliazione</b>	1.885				
<b>Comunicazione del datore di voler licenziare</b>		10.039	11.664	9.165	8.537
<b>Esiti negativi*</b>		4.854	4.417	2.774	2.563
<b>Esiti positivi**</b>		3.621	5.928	4.445	4.310
<b>Altro</b>		1.425	1.508	1.781	1.174
<b>Pratiche evase</b>		9.900	11.853	9.000	8.047

\* mancata presentazione delle parti, mancato accordo

\*\* risoluzione consensuale con incentivo all'esodo o transazione economica, rinuncia all'impugnativa con transazione economica, rinuncia al licenziamento

Fonte: MLPS 2014

Come emerge dai dati, ancorché siano ancora importanti gli esiti negativi che comportano generalmente il ricorso giudiziario, vi è una tendenza alla loro diminuzione, confortata, invece, dall'incremento costante degli esiti positivi (ovvero delle intese). Ma il frutto è ancora acerbo. Potrebbe però maturare, se l'evoluzione normativa seguisse il medesimo tragitto, iniziato con la legge 92. Non sarebbe sbagliato, infatti, se anche nel caso di licenziamento per giustificato motivo soggettivo (ovvero disciplinare) venisse consentito al giudice di sanzionare il provvedimento illegittimo normalmente con l'indennità risarcitoria, salvo applicare la reintegra nei casi più gravi.

## La disciplina del licenziamento nella vita reale

di Giuliano Cazzola

Di **Matteo Renzi** – come del suo Governo e della sua azione politica – si può pensare tutto il male possibile (chi scrive non appartiene certamente al club degli estimatori), ma **un merito gli va riconosciuto: quello di indurre i propri avversari ad un arretramento precipitoso** rispetto alle posizioni sostenute e difese con ostinazione per decenni. Almeno **in materia di lavoro**.

**È stato così in occasione del decreto Poletti sui contratti a termine e l'apprendistato.** La sinistra del Pd e la Cgil hanno lasciato passare – soprattutto in tema di rapporto a tempo determinato – una modifica che ha reso strutturale uno strumento di flessibilità molto importante. In questi giorni, per quanto concerne le norme sui licenziamenti, a partire dalla riunione della Direzione del Pd, saranno avanzate controproposte (rispetto a quelle annunciate dal premier) che fino a pochi mesi or sono sarebbero state respinte, con sdegno, dai loro stessi autori.

Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte a proposito delle “disponibilità” manifestate dalla Cgil. In sostanza, agli oppositori interni di Renzi e a Susanna Camusso basterebbe che la reintegra non venisse bandita – salvo che per il recesso inficiato da motivi nulli o discriminatori – dal novero delle sanzioni contro il licenziamento individuale ritenuto illegittimo, ma che fosse ancora prevista dopo un certo numero di anni di anzianità di servizio, nell’ambito del percorso della tutela crescente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), *Politically (in)correct*.

A prescindere dal merito (invero discutibile), è indubbio riscontare delle novità in tale posizione politica. Questo fatto, almeno, pone ai commentatori di “storie italiane” una domanda: **perché oggi è divenuto all'improvviso possibile confrontarsi (se il Governo lo volesse) su materie che fino a ieri erano ritenute inderogabili, indisponibili, non negoziabili**, sacre alla Patria come il fiume Piave? Vi è stata forse una maturazione notturna dei gruppi dirigenti? Oppure gli esecutivi precedenti erano dei grandi “dissipatori di consenso”, incapaci di comprendere che l'innovazione covava sotto la cenere e che occorreva soltanto avere il coraggio di alimentarne la debole fiammella? O, più banalmente, Matteo Renzi sta dimostrando una volta di più che la sinistra “conservatrice” e la Cgil sono soltanto delle “tigri di carta”? È sufficiente sfidarle per accorgersi che non ruggiscono, non graffiano e non mordono. E pensare che – come nella favola – c'è voluto un ragazzotto toscano, un po' sbruffone, per dimostrare che il re era nudo.

Tutto ciò premesso, **andrebbe chiarito una volta per tutte se una disciplina del licenziamento individuale più flessibile – trascorsi 44 anni dallo Statuto – sarebbe utile al mercato del lavoro** o se si tratta di un falso problema, costruito ad arte per colpire i diritti dei lavoratori. Ovviamente da una valutazione siffatta non possono essere estranei i numeri (del resto, sono aumentati i casi, anche in giurisprudenza, in cui alle statistiche viene attribuito un valore probatorio).

**La nostra attenzione, allora, è caduta nuovamente su di una nota di lavoro predisposta dall'Isfol** in vista di un incontro presso il Ministero del lavoro del 27 agosto u.s., **convocato per valutare gli effetti della legge Fornero in materia di licenziamenti**. Il documento, di cui abbiamo già parlato in questa rubrica, si propone di esaminare le conseguenze della nuova disciplina di cui alla legge n. 92/2012, per quanto riguarda il numero dei licenziamenti sia individuali che collettivi, mettendo a confronto il primo semestre del 2012 (quando non era ancora in vigore la legge) con i trimestri successivi fino al primo del 2014. Il nostro è un approccio diverso, rivolto a valutare l'ammontare dei licenziamenti individuali in quello stesso periodo, allo scopo di misurare la rilevanza sociale del fenomeno e l'importanza delle regole che lo disciplinano.

Purtroppo i dati contenuti nella nota, ancorché destagionalizzati, mostrano degli insuperabili limiti di fondo: il contesto anomalo di una profonda crisi economica e la mancata suddivisione tra la platea di imprese a cui si applica l'articolo 18 e quelle a cui non si applica.

Nonostante questi limiti oggettivi, il dato relativo alla somma dei licenziamenti individuali nei rapporti a tempo indeterminato, avvenuti nell'arco di tempo considerato è impressionante (ovviamente andrebbe messo a confronto con quello delle assunzioni): più di 1,5 milioni di casi. **Si può concludere, quindi, che la materia è molto importante nella vita reale di tante persone.**

**Un rilievo curioso merita la statistica delle dimissioni**, dal momento che, per potersi avvalere di questo diritto, i lavoratori e le lavoratrici devono seguire una procedura burocratica, sancita dalla legge Fornero allo scopo di contrastare il fenomeno delle c.d. dimissioni in bianco (nella logica di punirne cento o forse mille per educarne uno). Togliendo il dato del primo semestre del 2012, quando non era ancora in vigore la legge Fornero sono stati (al netto delle risoluzioni consensuali) più di 1,4 milioni i dipendenti costretti ad attivarsi per potersi dimettere. È dubbio che fossero stati obbligati tutti a sottoscrivere un foglio in bianco.

## **Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?**

A proposito della vecchia battaglia per il superamento dell'art. 18

di Michele Tiraboschi

**Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?** Era questo l'interrogativo sollevato da Marco Biagi, nel lontano marzo del 2002, pochi giorni prima del suo assassinio per mano delle Brigate Rosse e pochi giorni prima della imperiosa manifestazione della Cgil al Circo Massimo contro la riforma del lavoro di Silvio Berlusconi.

Poco pare cambiato da allora. **Ancora una volta il Paese è spaccato a metà, in una eterna contesa guelfi contro ghibellini, tra i favorevoli e i contrari alla riforma dell'art. 18.** Eppure, almeno in termini politici e al netto dei devastanti effetti della crisi su lavoratori e imprese, una vera e propria era geologica è passata. Mai nessuno avrebbe immaginato, solo fino a pochi mesi fa, che la sfida alla norma simbolo del diritto del lavoro italiano venisse lanciata in prima persona dal segretario di quel Partito Democratico che, nel 2002, si presentò compatto al fianco della Cgil nel bloccare il processo di modernizzazione del nostro mercato del lavoro.

**Una sfida voluta e cercata, quella di Matteo Renzi, ansioso di confermarsi come il paladino del cambiamento** proprio nella plastica contrapposizione con un sindacato ancora coi piedi ben piantati nel Novecento industriale e per questo incapace di leggere le trasformazioni economiche e sociali del Paese. Un sindacato che, fino a ieri, ha saputo esercitare un paralizzante potere di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), e in *Panorama*, 25 settembre 2014, con il titolo *L'articolo 18 è un simbolo che va abbattuto*.

veto non solo nelle grandi imprese, ma anche nella politica, nella scuola e nella macchina pubblica e che, forse anche per questo, registra oggi un drastico calo di consensi e popolarità. Un sindacato dei pensionati e da pensionare nell'immaginario di molti che non sono neppure in grado di distinguere l'oltranzismo di un Landini dal verace riformismo di un Bonanni.

**Certo è che, come denunciava già negli anni Ottanta Walter Tobagi, le forze spontanee del mercato hanno oggi raggiunto un nuovo punto di equilibrio che tiene, sì, conto delle rigidità sindacali, ma solo per aggirarle,** vuoi nel sommerso, vuoi con la delocalizzazione, vuoi anche con una pletora di contratti atipici, stage e partite IVA che mai hanno conosciuto le antiche tutele del lavoro industriale a cui quella parte del sindacato incapace di immaginare il futuro ancora oggi si appella. Che il mondo sia radicalmente cambiato lo ha invece capito benissimo Renzi, consapevole che la battaglia finale sull'art. 18 possa rappresentare, per la sua enorme carica simbolica e per le attese delle istituzioni centrali europee, quel segnale di consacrazione di un leader che è diventato grande e dagli annunci passa finalmente ai fatti riuscendo là dove tutti prima di lui hanno fallito. Da ultimo il duo Monti-Fornero che sul lavoro ha creato più problemi di quanti abbia contribuito a risolvere.

**Il testo dell'emendamento approvato al Senato in Commissione Lavoro lascia pochi margini di dubbio. Sull'art. 18 sarà battaglia vera.** Una battaglia in campo aperto e giocata in prima persona dal Presidente del Consiglio. Non tanto e non solo per la definitiva rottamazione di quei blocchi sociali di conservazione che comprimono le energie e le forze più vitali di un Paese che vuole voltare pagina e lasciarsi alle spalle veti e ideologie. Sull'art. 18 Renzi pare in effetti puntare molto più in alto. È una questione di leadership: non solo del suo partito ma di una intera nazione.

**E per noi italiani? Dopo tutto quanto è successo in passato, ne vale davvero la pena?** Gli esperti sanno bene che le normative in materia di licenziamento non sono il vero problema del mercato del lavoro italiano e che non sarà certo l'abrogazione dell'art. 18 a garantire nuova occupazione. Se però, per lavoratori e imprese, il superamento dell'art. 18 può davvero rappresentare, a livello simbolico, il segnale che una stagione è finita allora ha certamente senso accettare la sfida di Matteo Renzi. A una condizione però: che l'abrogazione sia totale e non si proceda sulla linea di compromesso tracciata dal pasticciato emendamento della Commissione Lavoro che poco o

nulla cambia se non introducendo, nel già deficitario mercato del lavoro italiano, una nuova e più odiosa forma di apartheid: quella tra nuovi e vecchi assunti.

## **Articolo 18: un Totem anche per colpa di chi ne ha abusato**

di Francesco Seghezzi

Un totem è un oggetto al quale si attribuisce una relazione speciale con i gruppi sociali. Ma non serve aver fatto profondi studi antropologici per capire che il totem è una creazione di uomini, e come tale ha una sua storia. **Quasi nessuno si sta chiedendo come l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori sia diventato simbolo dello scontro politico ormai da decenni.**

È noto infatti che in diversi Paesi europei (primo tra tutti la Germania) è prevista la possibilità del reintegro in taluni casi di licenziamento illegittimo. Ma ciò non ha mai creato scontro politico né è mai stato causa, come dichiarato da diversi imprenditori stranieri nei confronti dell'Italia, di mancati investimenti esteri.

**Per tentare di rispondere è buona cosa osservare alcuni casi di reintegro di lavoratori licenziati che hanno fatto discutere.** Basta pensare al lavoratore dell'aeroporto di Malpensa, sorpreso dalle telecamere di sorveglianza a rubare bagagli dei passeggeri dell'*hub*, e reintegrato dal giudice qualche tempo dopo. Noti sono anche i numerosi casi di lavoratori sopresi a sottrarre farmaci negli ospedali pubblici e reintegrati dalle strutture alla fine grazie alla decisione dei giudici del lavoro.

Questi episodi, insieme a molti altri che si potrebbero ricordare, **sono esempi chiari di come spesso si sia abusato delle tutele previste dall'articolo 18.** In

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), e in *Formiche*, 29 settembre 2014.



molti casi il potere giudiziario è stato utilizzato come strumento di lotta sociale in una difesa, spesso ideologica, del lavoratore in quanto tale.

Questo ha portato a individuare nell'articolo 18 uno strumento di specie per chi non è in grado di concepire altro rapporto tra capitale e imprese se non in termini di conflitto di classe e lotta contro lo strapotere del padrone. Allo stesso modo ha contribuito a costruire agli occhi delle imprese estere l'immagine di un Paese nel quale la gestione dell'impresa e delle risorse che vi lavorano è in larga parte subordinata a decisioni giudiziarie di dubbia imparzialità.

**Nella situazione finora descritta è innegabile una grande responsabilità di parte del mondo sindacale** italiano che ancora recentemente abbiamo visto mobilitare assemblee sine die di lavoratori degli scavi di Pompei con turisti provenienti da ogni parte del mondo fuori dai cancelli chiusi simbolo della chiusura se non del fallimento di un intero Paese e del modo di intendere le relazioni industriali e il lavoro.

**Nel corso degli anni non si è mai stemperata quella concezione negativa dell'impresa e del ruolo dell'imprenditore** maturata agli albori della rivoluzione industriali, quale padrone e dunque per definizione nemico del lavoratore. La degenerazione di tale concezione ha condotto il sindacato a impegnarsi in battaglie per il reintegro di lavoratori che poco hanno a che fare con la difesa delle tutele dei più deboli.

**Queste battaglie hanno portato il sindacato ad occuparsi sempre più dell'organizzazione dello scontro**, anche quando questo era ingiustificato, più che impegnarsi nella contrattazione, sua vocazione originaria.

In questo modo ci si è concentrato sull'exasperazione dei problemi piuttosto che sul lavoro quotidiano di ricerca delle soluzioni. **Ed è proprio questa tendenza ad aver creato, attraverso una magistrale eterogenesi dei fini, il totem dell'articolo 18.** Eterogenesi dei fini poiché quello che il sindacato ha per anni issato a bandiera della difesa delle tutele dei lavoratori si è trasformato nella condanna del sindacato ad associazione conservatrice e freno della crescita economica.

Una dimostrazione importante del fallimento di questo metodo, oltre al valore simbolico che si è creato intorno all'articolo 18, è **la grande diffusione della**

**pratica della contrattazione di prossimità permessa dall'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011.**

Come mostra il database [www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it) negli ultimi anni si sono rilevati numerosi casi di deroga ai Ccnl per meglio conciliare le esigenze produttive con le esigenze dei lavoratori. In diversi casi le questioni poste dall'articolo 18 sono state pienamente superate da tali pratiche.

**È la prova che un sindacato che non abusa delle tutele dei lavoratori, non le utilizza come strumento di battaglia politica, e torna a fare vera contrattazione può esistere.** Sicuramente non comparirà sulle prime pagine dei giornali, non se ne parlerà nei talk show e nei dibattiti politici, ma se ne parlerà nelle fabbriche e nelle famiglie dei lavoratori coinvolti. Resta al sindacato scegliere da che parte stare.

## Licenziamenti e articolo 18, ecco le regole in Germania, Francia, Spagna e Usa

di Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti

**La riforma del lavoro che va sotto il nome di *Jobs Act* ha posto al centro dell'attenzione la disciplina dei licenziamenti.** Molto si è parlato di articolo 18 dello Statuto dei lavoratori: uno degli aspetti di maggiore interesse, per decisori politici e opinione pubblica, è se davvero si tratta di una eccezione tutta italiana o se invece non sia una tecnica di tutela presente, anche se certo non dominante, nel resto del mondo. Scopo del nuovo [Working Paper ADAPT](#) è fornire una **ricostruzione oggettiva della normativa sui licenziamenti individuali presenti in alcuni Paesi chiave** come Cina, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Regno Unito, Spagna, Svizzera, USA fermo restando che l'operatività delle regole dipende poi dagli orientamenti della magistratura e dal peso, maggiore o minore, del sistema di relazioni industriali e delle prassi di confronto tra imprese e sindacato a livello aziendale. Le informazioni sono tratte dalla letteratura di riferimento in materia e, segnatamente, dal rapporto OECD, [Detailed description of employment protection legislation, 2012-2013](#) che rappresenta oggi un imprescindibile punto di riferimento ancorché poco o nulla conosciuto nel nostro Paese.

Sebbene a livello internazionale esista una varietà di modelli di licenziamento, la disciplina del recesso dal rapporto di lavoro da parte datoriale presenta, nei diversi ordinamenti giuridici, una **caratteristica comune: la motivazione quale principale elemento discriminante tra un licenziamento legittimo e un licenziamento illegittimo.** È così in tutti i Paesi europei, dalla Germania al Regno Unito, ma anche in Giappone e Cina. La sola eccezione è rappresentata

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), e in *Formiche*, 2 ottobre 2014.

dagli **Stati Uniti, dove il licenziamento del lavoratore nell'ambito di un contratto a tempo indeterminato, può avvenire "at will"**, ovvero a totale discrezione del datore di lavoro e a prescindere da una ragione giustificativa, ad esclusione del licenziamento discriminatorio. In America, dunque, la piena flessibilità in uscita nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, rende almeno sulla carta, il contratto a termine la tipologia contrattuale più garantista per il prestatore di lavoro, posto che la libertà di recesso unilaterale per il datore di lavoro è inibita fino alla scadenza del contratto.

<b>Obbligo di motivazione del licenziamento</b>	
<b>Si</b>	<b>No</b>
Cina, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Regno Unito, Spagna, Svizzera	Usa

**La motivazione ha generalmente una dimensione soggettiva**, riferibile al lavoratore e individuabile in comportamenti tali da rendere plausibile la cessazione del rapporto di lavoro, e una **dimensione oggettiva**, legata a motivi di ordine economico ed organizzativo. Ciononostante, il confine tra queste due categorie in alcuni Paesi, come ad esempio nel Regno Unito, non rileva, o comunque non è sempre netto. In Spagna, ad esempio, assieme ai motivi economici, produttivi e tecnologici tra le cause oggettive che giustificano il licenziamento, figurano l'incapacità del lavoratore riscontrata al termine del periodo di prova, così come l'eccessivo tasso di assenteismo.

**L'oggetto delle motivazioni varia nei diversi ordinamenti**, come pure è variabile il grado di dettaglio con cui la legge interviene tipizzando le diverse macro categorie concettuali utili a descrivere il motivo giustificatorio del recesso legittimo. In questo senso, minore è il grado di precisione normativa, maggiore è il ruolo della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella specificazione delle motivazioni. Gli Stati Uniti sono un caso emblematico che dimostra come, sebbene sulla carta la disciplina dei licenziamenti sia totalmente liberalizzata, nel tempo la giurisprudenza sul licenziamento *unfair* abbia nei fatti allineato gli indicatori di legittimità del licenziamento, agli standard dei Paesi più garantisti.

Accanto alla motivazione, **il rispetto delle procedure previste dalla legge per licenziare un lavoratore determina la legittimità o meno del recesso.**

La principale regola di carattere procedurale riguarda il preavviso con cui il datore di lavoro comunica al lavoratore l'intenzione di terminare il rapporto di lavoro. Generalmente, l'estensione temporale della durata del preavviso varia in funzione della tipologia di licenziamento (Spagna, Germania, Regno Unito, Francia), e dell'anzianità di servizio del prestatore di lavoro (Germania, Danimarca, Regno Unito, Francia, Svizzera).

Preavviso			
No	Si		
Usa	Termine fisso	Termine variabile	
	Giappone	Sulla base del tipo di licenziamento	Sulla base dell'anzianità di servizio
		Spagna, Germania, Regno Unito, Francia	Germania, Danimarca, Regno Unito, Francia, Svizzera

**Alcuni ordinamenti prevedono poi delle procedure di informazione e consultazione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori.** È così ad esempio in Germania, dove il datore di lavoro è tenuto ad informare il comitato aziendale, per iscritto, sui motivi del licenziamento che intende disporre, prima di comunicarlo al lavoratore. È così anche in Cina, dove ad essere informate sono le rappresentanze sindacali. Pur tuttavia in entrambi i casi menzionati, il parere degli organismi di rappresentanza dei lavoratori non ha valore vincolante. Si tratta in altre parole di un meccanismo di controllo della correttezza e buona fede del datore di lavoro, analogo a quello previsto in Italia per i licenziamenti collettivi.

Procedure di informazione e consultazione	
Si	No
Germania, Cina	Danimarca, Francia, Giappone, Regno Unito, Spagna, Svizzera, USA

Una maggiore convergenza regolativa si riscontra con riferimento alla disciplina delle **ragioni per cui il licenziamento è considerato illegittimo a prescindere dalla esistenza o meno di motivazioni di ordine soggettivo o oggettivo**, e a prescindere dal rispetto di regole procedurali. Ciò anche in ragione degli standard internazionali del lavoro definiti dalle Convenzioni dell'ILO che garantiscono un livello minimo ed uniforme di tutela in tutto il mondo. In tutti i sistemi considerati, ad esempio, inclusi quelli più liberali come gli Stati Uniti, il licenziamento discriminatorio è considerato *unfair*. Nei Paesi europei e in Giappone, l'illegittimità del licenziamento è *in re ipsa* anche nelle ipotesi che riguardano lavoratori assenti per malattia, per congedi legati alla maternità e per l'esercizio del diritto di sciopero.

**Il principale elemento di differenziazione tra i diversi modelli è rappresentato dalla disciplina delle conseguenze del licenziamento illegittimo.** In tutti i sistemi analizzati, coesistono in forma alternativa o complementare, la tutela reale e la tutela obbligatoria. La diversa disciplina delle conseguenze del licenziamento illegittimo varia, tra e all'interno dei diversi ordinamenti, in ragione della tipologia di licenziamento, della tipologia di violazione, del criterio dimensionale e della natura dell'azienda interessata.

In generale, possono essere distinti due gruppi di Paesi sulla base di un macro indicatore che è quello dell'**obbligo alla reintegra, senza opzioni alternative, nella ipotesi di licenziamento discriminatorio, in quanto considerato nullo.** Tra i Paesi analizzati, Spagna, Stati Uniti e Regno Unito sono i sistemi che anche in caso di licenziamento discriminatorio, consentono al datore di lavoro di optare per l'indennizzo in luogo della reintegra. In Giappone, Germania, Danimarca, Cina, Francia, e Svizzera, invece, il licenziamento discriminatorio è considerato nullo e, pertanto, il datore di lavoro è obbligato a reintegrare il lavoratore.

<b>Obbligo alla reintegra</b>	
<b>Si in caso di licenziamento discriminatorio</b>	<b>No in nessun caso</b>
Giappone, Germania, Danimarca, Cina, Francia, Svizzera	Spagna, Usa, Regno Unito

Per quanto riguarda i **criteri per la definizione dell'ammontare dell'indennizzo**, possono essere distinti due ulteriori gruppi di Paesi: quelli che prevedono un sistema di indicizzazione dell'indennizzo all'anzianità di servizio, e quelli dove l'ammontare è stabilito dal Giudice. Al primo gruppo appartengono la Germania, la Danimarca, la Spagna, la Cina, e il Regno Unito. Al secondo gruppo appartengono invece Giappone, USA, Francia e Svizzera.

Da segnalare, infine, che **nessuno dei sistemi considerati prevede programmi di *outplacement*** in favore del lavoratore licenziato.

## Renzi e l'articolo 18: dal superamento alla reintegra

di Francesco Nespoli

“Sarò sbrigativo: a me dell'articolo 18, usando un tecnicismo giuridico, non me ne po' fregà de' meno. L'articolo 18 è un feticcio, un totem ideologico attorno al quale c'è una grande danza degli addetti ai lavori”. Così diceva Matteo Renzi il [27 marzo 2012](#), ad Alessandro Milan ai microfoni di Radio 24.

È con **una copia pedissequa di questa dichiarazione**, rilasciata a Millennium (Rai3) il [12 agosto](#) di quest'anno, che si è riaperta la stagione del valzer mediatico attorno al simbolo giuridico del conflitto tra conservatori e riformisti del lavoro, sempre che queste due categorie siano ancora utili a identificare dei gruppi di pensiero.

Di messaggi come questi, tutti **volti a minimizzare la portata reale di un eventuale modifica della disciplina del licenziamento individuale**, è fatta la scarna *playlist* che potrebbe raccogliere tutti gli interventi dal titolo “Renzi e l'articolo 18”.

Che il premier parli come un disco incantato non è un particolare problema per la sua efficacia comunicativa: noi italiani dimostriamo da sempre di avere scarsa memoria storica e politica, e **ogni variante dell'identico ci pare una novità esclusiva**. Basta che sia passato qualche mese.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#).



Rispondendo alle sollecitazioni d'agosto di Angelino Alfano probabilmente Renzi aveva quindi sperato che **confondere le acque** derubricando ancora una volta la questione a una contesa ideologica **sarebbe bastato a riportare l'annoso dibattito nelle retrovie della notiziabilità.**

**Invece questa volta la posta in gioco era più alta** e il Presidente del Consiglio ha dovuto presto rendersene conto. I ministri dell'economia d'Europa e poi anche la BCE sono tornati a sollecitare la flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano, mentre con il riavvio della discussione del disegno di legge delega in Commissione Lavoro al Senato, osservatori e commentatori sono sembrati scoprire seduta stante che l'ormai famigerato contratto a tutele crescenti implicava, quasi una tautologia, la definizione delle tutele stesse.

**Il nodo da mediatico si è fatto quindi anche politico.** Giusto dopo la consegna del testo emendato dalla Commissione, con il Governo che faceva sapere di non ritenere necessarie ulteriori modifiche, la minoranza del PD ha anticipato i tempi del contrattacco atteso alla Camera, votando sette emendamenti già in Senato.

**Renzi si è trovato quindi costretto in un angolo dal quale ha tentato di uscire in due tempi.** Prima con la rivalutazione comunicativa dell'importanza dell'articolo 18. Senza svolte nette, senza colpi di teatro, ma ora il fatto stesso che la diatriba avesse natura eminentemente mediatica (così ha continuato ad affermare il premier) poneva **il suo superamento come obiettivo ad alto valore simbolico.** Condivisibile: se la politica Italiana ha bisogno di superare degli artefatti culturali per poter proseguire più speditamente con le riforme, allora è il caso di vincere la sfida, riconoscendo nell'articolo 18 la porta necessaria ad aprirne altre.

Quindi il premier ha avanzato la **promessa politica di un intervento per decreto** nel caso di affossamento della riforma, riproponendo il suo schema ormai tradizionale: lo scavalco istituzionale e comunicativo dei corpi intermedi.

È per questa via che Renzi **ha cominciato a legare il tema dell'articolo 18 a quello dell'estensione delle tutele, al superamento del dualismo del mercato del lavoro Italiano,** fin ad arrivare a dire domenica scorsa a *Che tempo che fa*, che “gli investitori esteri sono terrorizzati” dall'incertezza che

l'articolo 18 determina e che “Noi non cancelliamo semplicemente l'art. 18, ma tutti i co.co.co, co.co.pro...”.

L'attitudine era ancora la stessa: minimizzare l'importanza del singolo articolo legandolo all'ispirazione complessiva della riforma, tuttavia **di “cancellazione” il premier non si era mai spinto a parlare**. E avrebbe fatto bene a trattenersi ancora per poco, visto che nell'ordine del giorno votato dalla direzione del suo partito 24 ore dopo, **l'annunciata cancellazione si era tramutata in un compromissorio mantenimento della reintegra** per i casi di licenziamento, non solo discriminatorio, ma anche disciplinare. In buona sostanza, un mini-ritocco della riforma Fornero, una limatura che è suonata paradossalmente come una conferma. Un esito che ha dato ragione a chi temeva che il tanto rumore prodotto si sarebbe rovesciato in un nulla di fatto.

Se questo è il costo che Renzi ha dovuto pagare per mantenersi al centro del sistema politico italiano senza passare da nuove elezioni, **il prezzo rischia di essere ancora più alto per un Paese che non può permettersi diluizioni e ritardi in una riforma attesa con tanta insistenza dagli osservatori internazionali**. Renzi lo diceva il [20 dicembre del 2013](#): “Se si riparte dal derby ideologico sull'articolo 18 siamo finiti”. Ora che malauguratamente proprio da lì siamo ripartiti, speriamo tutti avesse torto.

## Articolo 18, perché il trionfalismo di Renzi è fatuo

di Giuliano Cazzola

Che Marco Biagi riposi in pace. Questa non è una legge “sua”. L’idea di mercato del lavoro che si può intravedere tra le fumisterie **dell’articolo 4 del disegno di legge delega Poletti** (AS 1428), ora in Aula a Palazzo Madama, **non corrisponde, per tanti aspetti, al pensiero del professore bolognese**, assassinato dalle Brigate Rosse dodici anni or sono.

La verità è che su quel provvedimento è in atto un regolamento di conti, a sinistra, che non trova riscontro nel merito. Nella norma emendata, infatti, pur essendo meno generica e più articolata rispetto ai testi precedenti, continua a non esservi traccia né dei principi, né dei criteri direttivi, né della definizione dell’oggetto come disposto dall’art. 76 Cost. in materia di funzione legislativa delegata.

Resta aperta, pertanto, non solo a dubbi di incostituzionalità ma anche ad ogni possibile soluzione al momento della decretazione attuativa. Il suo contenuto, vago e cerchiobottista, non ha nulla da spartire con la durezza del dibattito in corso.

**Cominciamo dalle parole che mancano. Non sono neppure nominati lo Statuto dei lavoratori né tanto meno l’articolo 18 e la disciplina del licenziamento individuale.** È possibile che significative modifiche ad istituti così importanti e delicati siano soltanto sussurrate o avvengano per “sentito

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), e in *Formiche*, 2 ottobre 2014.

dire” o mediante interviste a Repubblica, senza essere mai accennate, sommariamente, per iscritto, almeno su di una slide?

Tralasciamo le questioni del “demansionamento” e dei controlli a distanza (anche in questi casi i criteri sono laschi) per andare diritti al clou: la **“previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio”**.

In proposito, **alcune questioni rimangono sospese per aria**. Innanzi tutto, dove sta scritto che è abolita la reintegra e che nel novero delle tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio vi sia spazio soltanto per il risarcimento di natura economica? Ci ha già pensato Pier Matteo Renzi Tambroni a svelare l’arcano, quando in direzione ha dichiarato che la reintegra resterà anche nel caso di licenziamento disciplinare.

E ancora: il contratto di nuovo conio si applicherà ai nuovi assunti o anche a chi cambia lavoro e viene assunto *ex novo* da un altro datore? In ogni caso – consoliamoci – un cambiamento importante dovrà esserci: la tutela reale – se, in futuro, dovesse essere confermata come sanzione di casistiche non riconducibili al solo licenziamento nullo o discriminatorio – interverrebbe, quanto meno, a rapporto di lavoro inoltrato (in nome, appunto, della logica della protezione crescente “in relazione all’anzianità di servizio”).

Nella peggiore delle eventualità, pertanto, **vi sarebbe una tutela modulata con un mix tra indennità risarcitoria e reintegra**. Si tratterebbe certamente di un passo avanti. Guai però a chi ha cantato anticipatamente vittoria.

Se quelle norme andranno in porto e i decreti delegati saranno coerenti con quegli oscuri principi che si possono decrittare tra le righe, **il progetto è rivolto a rimettere al centro del mercato del lavoro il contratto a tempo indeterminato** (sia pure a tutele crescenti), potando il più possibile quei rapporti atipici che, ordinati e disciplinati appunto dalla legge Biagi del 2003 (insieme al Pacchetto Treu del 1997), consentirono, pur in un contesto di modesta crescita economica, di incrementare di 3,5 milioni di unità il numero degli occupati e di dimezzare la disoccupazione.

Correrà seri rischi anche la riforma del contratto a termine che pur rappresenta la chiave di volta della flessibilità, dopo l’abolizione del “causalone” per l’intera durata dei 36 mesi e la possibilità di ben 5 proroghe. Questa tipologia non potrà non essere “resa coerente” con il nuovo contratto a tempo

indeterminato, proprio perché le due forme contrattuali marcerebbero in parallelo, svolgendo la medesima funzione. E nessun imprenditore con un po' di sale in zucca rinunciarebbe ad avvalersi del contratto a termine made by Poletti anche se il contratto a tutele crescenti, di nuova istituzione, fosse “drogato” con i soliti sconti fiscali e contributivi (per i quali sarebbe persino problematico reperire le risorse).

**Marco Biagi sosteneva che nessun incentivo economico può compensare un disincentivo normativo.** Basta considerare l'esito delle agevolazioni previste dal “pacchetto Giovannini” del 2013 (650 euro mensili per 18 mensilità a favore delle assunzioni a tempo indeterminato): appena è entrato in vigore il decreto Poletti sui contratti a termine, le richieste di avvalersi di quelle opportunità sono crollate, perché le imprese hanno preferito assumere a tempo determinato nonostante i maggiori costi previsti. In tutti questi anni, **si è diffusa la teoria che i rapporti atipici fossero una “uscita di sicurezza” dal giogo di un contratto a tempo indeterminato troppo rigido.** Sarebbe bastato, secondo quella tesi, modificare la disciplina del recesso per riportare quel rapporto al centro del mercato del lavoro.

Non era questa l'opinione del mio amico Marco Biagi, il quale non pensava affatto di introdurre, nella legge che porta il suo nome, tipologie flessibili in entrata allo scopo di consentire ai datori di aggirare, in uscita, la trappola dell'articolo 18. **Biagi riteneva, giustamente, che la frammentazione esistente nella realtà del mercato del lavoro potesse essere affrontata in modo adeguato e pertinente – ed utile alle imprese ed ai lavoratori – solo attraverso la previsione di una gamma di contratti specifici mirati a regolare le diversità dei rapporti di lavoro,** anziché imporre loro, per via legislativa, una sorta di *reductio ad unum* nell'ambito di un contratto a tempo indeterminato (non più “unico”) sia pure meno oppressivo e poliziesco per quanto riguarda la tutela del licenziamento.

Ecco perché – lo ripetiamo – **lo scontro sul Jobs act Poletti n. 2 si svolge tra due sinistre: quella conservatrice e quella riformista.** Ma il terreno di gioco è lo stesso: **l'idea, sempre più fuori dalla realtà,** che la figura centrale e prevalente del mercato del lavoro debba essere quella **del dipendente assunto a tempo indeterminato.**

**A sinistra, conservatori e riformisti, accettano tutti questo dogma.** Si dividono su quale sia il modo migliore per realizzare tale obiettivo: forzando

la vita quotidiana dentro i loro schemi ideologici come vogliono continuare a fare i conservatori o incoraggiando i datori ad assumere con incentivi economici e tutele più sostenibili in tema di recesso.

**Il centrodestra si illude di poter svolgere un ruolo autonomo nella competizione in corso.** In realtà, rischia di commettere il medesimo errore compiuto in occasione della legge Fornero del 2012. Insieme alla Confindustria, il Pdl di allora puntò tutte le sue carte sulla modifica dell'articolo 18. Alla fine, la norma-canaglia venne appena scalfita, ma il disegno di legge, in tema di flessibilità in entrata, sembrava tratto dal "mattinale" di una Questura. In Parlamento si dovettero sudare sette camice per recuperare un po' di ragionevolezza.

## La vera partita si gioca sulle tutele accordate ai tagli giudicati illegittimi

di Gabriele Gamberini

Tra i contenuti del ddl delega sul Jobs Act pare vi sarà anche una **modifica alla disciplina dell'art. 18** della l. n. 300/1970, il c.d. Statuto dei lavoratori, norma che stabilisce le tutele per i licenziamenti illegittimi effettuati dai datori di lavoro con più di 15 dipendenti (5 se agricoli) in ciascuna sede o nello stesso comune e in ogni caso con più di 60 dipendenti. Tale modifica è motivata dal fatto che **il procedimento giudiziario che riguarda l'impugnazione dei licenziamenti c.d. economici**, effettuati dai predetti datori e motivati da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al regolare funzionamento di essa, **è stato ritenuto incerto e discrezionale**.

La disciplina attuale richiede al giudice di verificare se vi sia manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o se invece, più semplicemente, non ricorrano gli estremi del giustificato motivo oggettivo. Nel primo caso il licenziamento sarà nullo ed al lavoratore spetterà la reintegrazione nel posto di lavoro – salvo che lo stesso non richieda un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto – ed il datore sarà condannato al pagamento di un'indennità risarcitoria, che in ogni caso non potrà essere superiore a 12 mensilità, ed al versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione. Nella seconda fattispecie invece il rapporto di lavoro si considererà risolto dalla data del licenziamento, ma il datore sarà condannato al pagamento di un'indennità

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), e in *Libero*, 3 ottobre 2014.

risarcitoria determinata tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

**Ciò che emerge** dalle ipotesi di riforma delle tutele spettanti in caso di illegittimità dei licenziamenti economici **è la volontà di abolire la possibilità della reintegrazione nel posto di lavoro sostituendola con la condanna del datore al pagamento di un'indennità risarcitoria** da determinarsi in relazione all'anzianità del lavoratore. Tale misura si applicherebbe quindi sia ove è manifesta l'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, sia ove lo stesso è insussistente, ma in modo "non manifesto". Sarebbe così limitata la discrezionalità del giudice nella determinazione della tutela da applicare in caso di illegittimità di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Pertanto le imprese dovrebbero acquisire la certezza che ove il licenziamento dipenda da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al regolare funzionamento di essa, la eventuale insussistenza delle stesse non condurrebbe alla reintegrazione del lavoratore licenziato. In tal maniera sarebbe pertanto astrattamente determinabile il costo a cui il datore di lavoro dovrebbe far fronte ove un licenziamento economico venisse dichiarato illegittimo. **Tale certezza potrebbe tuttavia venir meno nel caso in cui il giudice volesse ritenere che il licenziamento in questione rientri in una delle fattispecie per cui viene mantenuto il diritto al reintegro.**

Infatti, nonostante le ipotesi di riforma, **la reintegrazione nel posto di lavoro continuerebbe comunque ad essere garantita, indipendentemente al numero dei lavoratori occupati dal datore di lavoro, ove il giudice stabilisca che le ragioni del licenziamento dipendono dal credo politico o dalla fede religiosa; dall'appartenenza o no ad un sindacato; dalla partecipazione ad attività sindacali o ad uno sciopero; da questioni razziali, di lingua o di sesso, di handicap, di età, di orientamento sessuale o di convinzioni personali.**

Si ipotizza inoltre il diritto alla reintegrazione anche nel caso di illegittimità dei licenziamenti motivati da una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto o da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro. Tuttavia parrebbe che in tali circostanze la reintegrazione potrà avvenire solo se la causa che motiva il licenziamento rientri all'interno di una casistica precedentemente stabilita (es. falsità di un'accusa di furto).



## Karl Marx, il Jobs Act e le modifiche all'articolo 18

di Michele Tiraboschi

**La storia si ripete sempre due volte: la prima come tragedia, la seconda come farsa.** Richiamare la celebre massima di Karl Marx per commentare il discusso superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, vero e proprio totem della sinistra ortodossa italiana, non vuole avere nulla di provocatorio e tanto meno di ironico. Semmai è un tentativo di fare chiarezza sulla reale portata del tanto atteso *Jobs Act* di Matteo Renzi: un provvedimento giunto al nastro di partenza non senza, tuttavia, qualche incidente di percorso che ne ha ampiamente compromesso l'efficacia.

**Di riforma dell'art. 18 se ne parla da anni.** E non è certo il caso di richiamare vere e proprie tragedie – come l'omicidio di Marco Biagi – per segnalare quanto sia tormentata la strada del processo di modernizzazione di un mercato del lavoro, quello italiano, tra i peggiori d'Europa per numero di occupati e per reali opportunità di accesso a un lavoro specie per i giovani e le donne.

In un Paese dalla memoria corta come il nostro – dove autorevoli dirigenti politici e sindacali che attaccavano pesantemente la legge Biagi hanno oggi votato in Parlamento il testo del *Jobs Act* – **è sufficiente fare pochi passi indietro nel passato. Perché la tragedia inizia nel 2012, con le altisonanti promesse della legge Fornero**, enfaticamente titolata: “Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”. Crescita che nessuno ha visto e che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#), e in *Panorama*, 4 dicembre 2014, con il titolo *Jobs Act arriva l'apartheid*.

anzi si è subito tramutata, per colpa dei gravi errori del Ministro del lavoro di Mario Monti, in un drastico peggioramento di tutti i principali indicatori del mercato del lavoro. **Un impianto, quello della legge Fornero, che poco o nulla si discosta dal *Jobs Act* di Renzi:** con una immancabile enfasi su quelle politiche attive che nel nostro Paese non ci sono, come bene dimostra il **flop di Garanzia Giovani**, e con **nuove rigidità per le imprese**, specie quelle di piccole dimensioni, in termini di (maggiori) costi e (minori) flessibilità contrattuali dovute al tentativo, del tutto antistorico, di ribadire la centralità dei contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

**Nel non comprendere la vera natura del lavoro del futuro, la tragedia si trasforma ora in farsa col *Jobs Act*.** Perché la promessa di superare l'art. 18, come tributo alla modernità, è solo nelle intenzioni. L'ambiguo compromesso parlamentare che ha consentito, oggi come ai tempi della approvazione della legge Fornero, **l'approvazione del testo di legge non supera affatto l'art. 18** e il conseguente spazio di intervento della magistratura che mantiene ampi margini per ordinare al datore di lavoro la reintegra nel posto di lavoro. Le forze di conservazione avranno così buon gioco nel replicare anche nei confronti del *Jobs Act* lo schema adottato con la riforma Fornero che, come è noto agli addetti ai lavori, ne è uscita alquanto depotenziata dalla prassi applicativa ben più di quanto potesse lasciare intendere il disposto normativo e la *ratio legis* sottostante. Nessuna reale semplificazione delle regole del diritto del lavoro pare del resto possibile in un contesto normativo che vedrà convivere, almeno per i prossimi 15/20 anni, **due diversi regimi di tutele tra loro profondamente differenziate a seconda della data di assunzione**, prima o dopo il 2015. Oltre a inevitabili dubbi di legittimità costituzionale, forieri di nuovo contenzioso, la scelta di mantenere il vecchio art. 18 per chi già oggi è assunto a tempo indeterminato finirà anzi per ridurre la propensione dei lavoratori a cambiare lavoro anche per il rischio oggettivo, nel passaggio a rapporti meno stabili, di pregiudicare la piena maturazione dei requisiti pensionistici.

**Insomma, poco o nulla cambia rispetto al passato.** Se non che si introduce ora una nuova e più odiosa forma di *apartheid* nel nostro mercato del lavoro: quella tra i nuovi e i vecchi assunti. Con questi ultimi che, esclusi dal campo di applicazione del nuovo art. 18, manterranno a vita, alla stregua di un diritto quesito, le tutele ereditate dal Novecento industriale contribuendo così alla creazione di **nuove e insospettite barriere per i giovani** nell'accesso al mercato del lavoro.

## Anche i dirigenti nella procedura dei licenziamenti collettivi

di Valentina Picarelli

**È entrata in vigore il 25 novembre la normativa che include i dirigenti, assistiti dalle Organizzazioni sindacali di rappresentanza, tra i lavoratori cui si applica la procedura di licenziamento collettivo.** Si tratta dell'art. 16 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, c.d. legge europea 2013-*bis*, che interviene a modificare gli artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991 e si concretizza, anzitutto, nella inclusione dei dirigenti tra il novero delle categorie di lavoratori da conteggiare in caso di esubero del personale ai fini dell'applicabilità della procedura collettiva.

**L'intervento del legislatore italiano si è reso necessario a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea C-596/2012 del 13 febbraio 2014** che ha censurato l'Italia per il mancato recepimento della Direttiva comunitaria 98/59/CE, emanata al fine di avvicinare le legislazioni degli Stati membri dell'UE in materia, poiché, nonostante le sollecitazioni della Comunità europea, con la legge n. 223/1991, si continuava ad escludere il personale con qualifica dirigenziale dall'obbligo di rispettare le procedure collettive di riduzione del personale. Fino a quel momento il legislatore italiano, la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria avevano giustificato la mancata estensione di tale disciplina facendo leva sulle peculiarità del rapporto dirigenziale, in particolare il rapporto fiduciario con il datore di lavoro e l'inapplicabilità delle norme limitative del licenziamento individuale *ex lege* n. 604/1966.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

La novità di maggior rilievo introdotta dalla Legge comunitaria è di tipo quantitativo: **i dirigenti vanno conteggiati nella soglia dimensionale dell'azienda – oltre 15 dipendenti – e nel numero dei lavoratori interessati dal licenziamento collettivo – almeno 5 dipendenti** – intervenuto nell'arco di 120 giorni in ciascuna unità produttiva o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa Provincia.

**La novella si preoccupa, altresì, di precisare quali regole della procedura collettiva si applicano al personale dirigenziale**, estendendo ovvero introducendo, per alcuni aspetti, particolari specifiche rispetto a quanto generalmente previsto dalla legge n. 223 per gli altri lavoratori. Per ciò che concerne l'avvio della procedura vanno applicate le comuni regole che stabiliscono l'obbligo di inviare comunicazione scritta, per effetto della Legge europea, anche alle Organizzazioni di rappresentanza sindacale dei manager – più precisamente all'associazione territoriale competente in base alla sede dell'azienda che intende attivare la procedura –, indicando gli aspetti salienti della riduzione del personale: il numero degli esuberanti, i motivi sottesi, le ragioni per cui non sono possibili soluzioni alternative, ecc.

**Per conseguenza, le Organizzazioni sindacali dei dirigenti andranno coinvolte in tutte le fasi della procedura collettiva a partire dall'obbligo di svolgere l'esame congiunto.** La legge in commento fa riferimento espressamente ad «appositi incontri» riferendosi, con tutta probabilità, alla possibilità di svolgere un esame con le rappresentanze sindacali dirigenziali in sede separata rispetto a quella di confronto con gli altri lavoratori, fermi restando i termini e le procedure di legge. Nel caso si raggiunga un accordo in sede di esame congiunto tra Azienda e RSA/Associazione sindacale di categoria, le condizioni di uscita nei confronti dei dirigenti licenziati saranno quelle stabilite dall'accordo; in caso contrario, l'impresa avrà facoltà di procedere ai licenziamenti dei dirigenti eccedenti comunicando, per iscritto, a ciascuno di essi il recesso nel rispetto del termine di preavviso. La previsione di «appositi incontri» è volta, chiaramente, a favorire la definizione di criteri di scelta ed eventuali soluzioni alternative che tengano conto delle specificità del rapporto di lavoro dirigenziale, con la conseguente possibilità che la procedura possa avere sviluppi e tempistiche differenti da quelle degli altri lavoratori.

**Altra novità di rilievo, relativa all'intimazione del licenziamento, consiste nell'estendere i criteri di scelta, residuali, di legge, per quanto riguarda**

l'individuazione dei dirigenti da licenziare. Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 223/1991, in merito, occorre riferirsi ai criteri previsti dai contratti collettivi stipulati con i sindacati di cui all'art. 4, comma 2, ovvero, in mancanza, applicare, in concorso tra loro, i carichi di famiglia, l'anzianità di servizio, le esigenze tecnico-produttive e organizzative. Tale previsione ha destato particolare stupore in quanto la sentenza comunitaria, nonostante tutto, non aveva avallato alcuna estensione dei criteri di scelta, considerandoli poco coerenti con la peculiare natura fiduciaria del rapporto di lavoro tra dirigente e imprenditore. In tal senso è auspicabile attendersi un atteggiamento proattivo da parte delle organizzazioni sindacali al fine di definire criteri più confacenti.

**Il regime sanzionatorio subisce importanti modifiche.** Anche in questo caso il legislatore ha scelto una strada diversificata in merito, stavolta, alla disciplina delle conseguenze del licenziamento collettivo illegittimo. In caso di violazione delle procedure o dei criteri di scelta, il datore di lavoro sarà tenuto al pagamento in favore del dirigente di un'indennità risarcitoria in misura compresa tra dodici e ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, determinata dal giudice a seconda della natura e della gravità della violazione, fatte salve, comunque, diverse previsioni sulla misura stabilite nei contratti collettivi. Per la prima volta viene definito compiutamente dalla legge il regime di tutela spettante al dirigente in caso di vizi procedurali, fino ad ora definito a livello contrattuale, a precise condizioni, solo in ipotesi di aziende in crisi che dessero luogo a licenziamenti collettivi.

Ai fini dell'impugnazione del licenziamento ingiustificato nulla cambia rispetto agli altri lavoratori: i termini sono quelli previsti dall'art. 6 della legge n. 604/1966 stabiliti, a pena di decadenza, 60 giorni dalla ricezione della comunicazione di licenziamento e 180 dall'impugnativa per presentare il ricorso giudiziale.

**Nessun cambiamento sul versante degli ammortizzatori sociali.** Nonostante l'inclusione della procedura dei licenziamenti collettivi, i dirigenti continuano a non vedersi riconosciuta l'indennità di mobilità, nonostante partecipino alla relativa contribuzione; ma questa, secondo Federmanager, la Federazione nazionale di rappresentanza dei dirigenti di aziende industriali, è stata una fortuna perché, come sottolinea il suo Presidente Giorgio Ambrogioni, «se anche al dirigente si applicassero tutte le tutele previste per gli altri dipendenti salterebbero le peculiarità che contraddistinguono la categoria dirigenziale». Si

spera, piuttosto, che i contributi versati per la mobilità siano dirottati sulle politiche attive del lavoro.

**Certamente una legge chiara, ben ponderata ed equilibrata** che pone alcuni doverosi paletti su determinati aspetti che da tempo attendevano dettaglio come il computo numerico e l'esame congiunto, aprendosi, invece, su altri – criteri di scelta, misura dell'indennità risarcitoria – al dialogo tra parti sociali.

**Sul piano concreto i manager possono dirsi soddisfatti:** con la legge n. 161/2014 essi acquisiscono, a pieno titolo, il diritto all'informazione, consultazione e al confronto con l'Azienda in merito ad una procedura risolutiva che li riguarda direttamente, potendo apprendere dalla *viva vox* le ragioni sottese e dialogare circa possibili soluzioni alternative, anche in attesa di vedere se e come i decreti attuativi del Jobs Act andranno ad impattare sulla categoria per quanto riguarda, invece, il fronte dei licenziamenti individuali.

16.

**MERCATO DEL LAVORO  
E LEGGI DI RIFORMA**





## Lavoro, cosa aspettarci nel 2014?

di Antonio Bonardo

**Nel recente discorso con cui il Premier Letta ha chiesto la fiducia alla nuova maggioranza venutasi a creare dopo l'uscita di Forza Italia, la parte sul lavoro non ha enunciato nulla di sostanzialmente nuovo.**

**Si è ribadito l'obiettivo di implementare da gennaio 2014 la "Garanzia Giovani"** (la misura pensata dall'Europa per affrontare il dramma della disoccupazione giovanile) **e l'impegno a destinare automaticamente alla riduzione del costo del lavoro** di tutti i proventi derivanti dai tagli di spesa operati dalla Spending Review.

**Nessun significativo cambio di passo**, dunque, rispetto al tran tran che ha caratterizzato sin qui gli 8 mesi trascorsi dall'insediamento dell'esecutivo Letta.

**È però vero che un fatto nuovo in queste settimane è accaduto: l'elezione plebiscitaria di Matteo Renzi** (e del suo programma marcatamente riformista!) alla segreteria del PD potrebbe rappresentare quell'elemento di forte discontinuità di cui l'Italia ha urgente necessità, se non vuole soccombere definitivamente.

**Per la fine di gennaio è atteso dunque l'elaborazione del suo piano per il lavoro (Job Act).** Dalle prime analisi dei documenti preparati dallo staff di Matteo Renzi per le ultime 2 primarie cui ha gareggiato, **possiamo prevedere alcune linee di indirizzo:**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

- **la netta semplificazione del nostro** pletorico e ingarbugliato **diritto del lavoro**, rendendolo traducibile in inglese;
- **l'introduzione universale delle politiche attive del lavoro**, facendo in modo che la protezione del lavoratore non sia più legata alla sussistenza del posto di lavoro (se questo nella realtà non esiste più) ma avvenga nel mercato del lavoro, attraverso percorsi di ricollocazione ed eventuale riqualificazione professionale;
- **una nuova centralità per il contratto di lavoro a tempo indeterminato**, reso flessibile in uscita dietro indennizzo per i neo-assunti, e non più inamovibile come accade oggi. Con la contestuale revisione di tutte le forme supposta di flessibilità, (tipo i cocopro) che nei fatti si sono dimostrate prevalentemente degli strumenti contrattuali abusati per aggirare l'ostacolo di un contratto a tempo indeterminato con regole ormai impraticabili in una moderna economia globalizzata.

**Sicuramente si tratterebbe di proposte capaci di portare una forte modernizzazione nel nostro mercato del lavoro.**

Notiamo che **la realizzazione di questo progetto di flexicurity potrà trovare grande ausilio dalle Agenzie per il lavoro, per 2 aspetti:**

- **la buona flessibilità:** potrà transitare tutta dal contratto di somministrazione di lavoro tramite agenzia l'esigenza crescente di flessibilità del sistema economico, facendo in modo che le persone siano sempre accompagnate (e continuamente formate) durante la transizione tra i vari posti di lavoro e non abbandonate a se stesse. Sarebbe dunque opportuno, sempre nell'ottica della semplificazione, l'abolizione definitiva dell'obbligo di indicazione della causale di ricorso a questa tipologia di contratti da parte delle imprese utilizzatrici;
- **le politiche attive del lavoro:** tramite il servizio di presa in carico e di ricollocazione, finanziato con voucher pubblici assegnati alle persone disoccupate, e differenziati in base al grado di occupabilità delle persone, le agenzie potranno facilitare la transizione dei lavoratori da aziende e settori in crisi a quelle in crescita e sviluppo. Come sta avvenendo in Lombardia con il sistema Dote Unica Lavoro, unica Regione italiana in cui i cittadini che cercano occupazione possono godere di un sistema di politiche attive del lavoro si stampo Europeo. Laddove invece i Centri per l'Impiego, (trasferiti all'Inps, non appena le Province saranno finalmente abolite?) potranno invece focalizzarsi sulla condizionalità da parte di chi percepisce i

sussidi pubblici ed essere monitorati circa il loro impegno a cercare una nuova occupazione.

## Job Act: nulla di nuovo sotto il sole

di Giuliano Cazzola

**Non possiamo farci nulla. Non riusciamo ad unirci al coro osannante che accompagna ogni parola del sindaco-segretario, di quel Matteo Renzi** (chi?), il cui migliore interprete, a nostro avviso (ovviamente, l'uso del plurale impegna solo il sottoscritto, come quando in albergo ti affittano una stanza doppia ad uso singola) rimane Maurizio Crozza, l'unico ad aver capito che l'astro nascente della politica italiana è soltanto capace di presentare bene quel nulla che ha da dire.

Anche se non tutte le materie sono di nostra competenza, **le recenti proposte di Matteo Renzi in tema di legge elettorale e di unioni civili denotano il pressapochismo con cui agisce**, anche quando si tratta di lavoro, quella “band of brothers” della nuova segreteria del Pd.

**Per quanto riguarda il primo argomento Renzi ha indicato tre soluzioni (il ripristino del c.d. mattarellum con correzioni in senso maggioritario; il modello spagnolo; la c.d. elezione del sindaco d'Italia).** Nulla di nuovo sotto il sole. Nella vasta letteratura che accompagna il dibattito ultraventennale sulla legge elettorale ognuna di queste proposte aveva trovato i suoi sostenitori ed incontrato il proprio momento di gloria. Al momento della loro riproposizione, è stato facile agli esperti di sistemi elettorali (ricordiamo in proposito alcune interviste di Gianfranco Pasquino) evidenziare che in realtà erano soluzioni assai discutibili sia perché connotate da effetti diversi, sia perché correlate a specifiche situazioni non correlabili alla nostra (il caso spagnolo), sia perché imponibili alla luce dell'ordinamento costituzionale (il sindaco d'Italia).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1](#), *Politically (in)correct*.

**Quanto alla questione delle unioni civili, l'entusiasmo dei neofiti ha indotto l'entourage del segretario ad andare oltre le proposte a suo tempo formulate dal secondo governo Prodi (segnatamente dal ministro per la famiglia Rosy Bindi), arrivando a riconoscere nell'ambito di quel rapporto anche taluni diritti previdenziali**, senza tener conto del dato oggettivo che un'unione civile può essere contratta proprio allo scopo di lucrare, in caso di premorienza del partner, un trattamento di reversibilità. Del resto, laddove è istituito questo rapporto, il suo uso non è limitato – né potrebbe esserlo – alle sole coppie omosessuali, ma anche a persone che scelgono per tante ragioni – magari economiche o di lontana parentela o di assistenza reciproca – di convivere (a prescindere da quello che succede in camera da letto). Al di là, pertanto, delle questioni di ordine sociale od etico (in cui non intendiamo entrare, pur ritenendo che sia sbagliato confondere il concetto di libertà con quello di diritto) **ma assumendo solo una mera considerazione di carattere economico circa l'attribuzione dei diritti previdenziali, sarebbe più opportuno ammettere il matrimonio tra persone del medesimo sesso che non accontentarsi di un surrogato facilmente eludibile come, appunto, l'unione civile**. In più, con il paradosso per cui, a legislazione vigente, una norma scoraggia – proprio sul versante della mancata corresponsione del trattamento ai superstiti se non siano trascorsi almeno 10 anni dalla celebrazione – il matrimonio tra persone con importanti differenze di età (allo scopo di contrastare i presunti raggiri da parte di prosperose badanti ai danni dei vecchietti affidati alle loro cure e dei loro familiari e futuri eredi).

**Passando al campo del lavoro**, a conclusione del vertice fiorentino della baby segreteria, **è stato annunciato che il Job Act vedrà la luce il prossimo 16 gennaio**. Alleluia! **Eppure, anche in questo campo i giovani rottamatori** – che hanno accarezzato l'arma dell'antipolitica per farsi strada nel partito, pur non conoscendo il sudore della fronte del lavoro ed essendo vissuti fino ad oggi soltanto grazie alla politica – **dimostrano di non avere principi a cui ispirare le proprie azioni**. Seguono le mode con lo scopo di “stupire” l'opinione pubblica grazie all'aiuto che proviene dai giornali amici, pronti a segnalare come significativo anche ciò che non lo è affatto purchè provenga da quella fucina. Sempre con approssimazione e cinismo.

**Chi è, infatti, l'interlocutore del sindaco-segretario nel sindacato?** E, di converso, chi, fino ad ora, ha fornito un lasciapassare alle proposte del *Job Act* in materia di licenziamenti? **Il nome è già un programma: Maurizio Landini**. Anche il leader della Fiom dà un'inquietante prova di sé,

**dimostrando di essere pronto ad allearsi con chiunque** – anche con l'ex amico di Sergio Marchionne quando più aspra era la polemica tra i due – lo sottragga dall'isolamento in cui è finito e lo riporti lontano dalla deriva grillina in cui stava per essere inghiottita la sua organizzazione. **Oppure è vera un'altra tesi e cioè che Landini, da vero sindacalista benchè trinariciuto, sia il solo ad aver compreso che il Job Act non sarà nient'altro che una montagna di coriandoli** ricavati dall'aver trasformato in strisce variopinte i progetti "politicamente corretti" circolati negli ultimi anni. **E che il famoso "contratto unico a tempo indeterminato a tutele crescenti" finirà per risolversi in un allungamento del periodo di prova.**

**La sinistra, in fondo, è sempre la stessa**, anche quando pretende di "lavare i panni in Arno". **È sufficiente che, nel suo Tribunale della Sacra Rota, si rispettino i principi.** Per loro fa differenza che un'assunzione avvenga a tempo indeterminato, ma con un periodo di prova di 24 mesi, piuttosto che con un contratto a termine per la stessa durata. O con un rapporto di apprendistato. Gli effetti sono praticamente i medesimi per il lavoratore interessato, il quale, trascorso quel periodo, può ritrovarsi ugualmente a spasso, se il datore non ritiene di stabilizzare il rapporto. **Ma l'ideologia se ne frega della gente in carne ed ossa.** Le leggi non sono fatte per servire le persone nella loro normalità di vita. Sono le persone che devono mettersi a disposizione delle leggi e comportarsi non come viene loro naturale, ma secondo gli schemi imposti dalla ideologia. Di una ideologia che una volta, almeno, veniva letta sui testi della vulgata marxista-leninista. Oggi i "nuovi" confondono Karl Popper con Harry Potter.

# La subordinazione come “doppia alienità” del lavoratore

di Carmine Santoro

La sentenza 30 settembre 2013 della Corte di Appello di Genova si segnala per aver richiamato un concetto di subordinazione, quello di “doppia alienità” del lavoratore, usualmente trascurato nelle sedi ermeneutiche, nonostante la sua autorevole origine risalga alla giurisprudenza costituzionale.

## Il concetto di “doppia alienità” del lavoratore

Nel contesto dell’ampio dibattito sulla nozione di subordinazione e sulla sua distinzione con il lavoro autonomo, la sentenza in commento offre l’occasione per richiamare una concezione che sembrava sopita, per non dire dimenticata. Il riferimento è alla fattispecie della subordinazione intesa come c.d. doppia alienità del lavoratore rispetto all’organizzazione produttiva del datore di lavoro. In proposito, è necessario menzionare una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 30 del 5 febbraio 1996 (in *D&L*, 1996, 616 ss.), dalla quale trae origine l’orientamento. Secondo tale pronuncia, la “subordinazione in senso stretto” è un concetto più pregnante e insieme qualitativamente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

Per ulteriori approfondimenti si vedano L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 1998, 86-87; M. ROCCELLA, *Spigolature in tema di subordinazione. Lo strano caso del sig. B.*, in *RGL*, 2007, n. 2, 131 ss.; A. ALLAMPRESE, *Subordinazione e doppia alienità: la Cassazione batte un colpo* (nota a Cass. n. 820/2007), in *RGL*, 2007, n. 4, 658-659; M.D. FERRARA, *La corte di cassazione e la qualificazione del rapporto di lavoro: «doppia alienità», «lavoro tipologicamente subordinato» e valorizzazione dei «legami personali»* (nota a Cass. n. 18692/2007), in *RGL*, 2008, n. 3, 637 ss.

diverso dalla subordinazione riscontrabile in altri contratti, come quelli associativi, pur coinvolgenti la capacità di lavoro di una delle parti. La differenza è determinata, a detta dei giudici costituzionali, dal concorso di due condizioni che negli altri casi non si trovano mai congiunte: la prima è costituita dall'alienità – nel senso di destinazione esclusiva ad altri – del risultato per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata; mentre la seconda è rappresentata dall'alienità dell'organizzazione produttiva in cui la prestazione si inserisce (c.d. etero-organizzazione). La conclusione testuale della Consulta è la seguente: «Quando è integrata da queste due condizioni, la subordinazione non è semplicemente un modo di essere della prestazione dedotta in contratto, ma è una qualificazione della prestazione derivante dal tipo di regolamento di interessi prescelto dalle parti con la stipulazione di un contratto di lavoro, comportante l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato». Quindi, nell'ordine delle idee della Corte, assume rilievo non tanto lo svolgimento di fatto di un'attività di lavoro connotata da elementi di subordinazione, quanto il tipo di interessi cui l'attività è funzionalizzata e il corrispondente assetto di situazioni giuridiche in cui è inserita. Ovviamente, non sembra superfluo aggiungere che l'individuazione del regolamento di interessi delle parti costituisce operazione ermeneutica rigorosamente oggettiva, e prescinde dalle eventuali dichiarazioni contrattuali con detto regolamento eventualmente contrastanti.

La tesi del giudice delle leggi, fino alla recente decisione in commento, risulta espressamente ripresa da un unico precedente di legittimità, sentenza n. 820/2007 della Cassazione, e pare – salvo sporadiche eccezioni – praticamente ignorata dalla dottrina.

### **La sentenza della Corte di Appello**

Nella sentenza della Corte di Appello ligure, viene riconosciuto il carattere subordinato del rapporto tra una segretaria addetta a mansioni di *front office*, formalmente qualificata “collaboratrice autonoma”, ed un'agenzia, in ragione dell'esistenza dei seguenti indici combinati tra di loro: continuità della prestazione, inserimento stabile nell'organizzazione altrui – tra l'altro, dagli atti risultava che la lavoratrice avesse sostituito una segretaria dipendente – e assolvimento di compiti essenziali senza i quali essa non poteva funzionare, assenza di rischio, compenso fisso e, aggiunge il giudice richiamando i due



precedenti costituzionali e di legittimità di cui sopra, alienità dell'organizzazione e ad un tempo alienità dei risultati della prestazione.

Al di là della laconicità del suo contenuto di diritto, la pronuncia opera un richiamo decisamente inusuale in giurisprudenza, ed appare come un ulteriore segnale di una svolta – iniziata approssimativamente negli anni 2006/2007 soprattutto con Cass. 9 ottobre 2006, n. 21646 (in *RGL* 2/2007) e Cass. 6 settembre 2007, n. 18692 (in *RIDL*, 2/2008) – tendente a depotenziare, nell'identificazione della fattispecie del lavoro subordinato, il ruolo dell'eterodeterminazione in favore del criterio dell'etero-organizzazione ed addirittura di quello, ripudiato da tempo dalla dottrina, della dipendenza socio-economica del prestatore. In definitiva, sebbene formalmente nessun giudice abbia sinora negato il rilievo decisivo dell'individuazione del potere direttivo datoriale – fondamento della c.d. subordinazione giuridica –, nella sostanza tale corrente giurisprudenziale sembra averlo surrettiziamente sconfessato per privilegiare, ormai sempre più esplicitamente, il criterio della dipendenza socio-economica.

Il declino sostanziale, nell'impostazione giurisprudenziale, del criterio dell'eterodeterminazione è ovviamente oggetto di vivaci discussioni in sede dottrinale e sembra avvicinare le posizioni dei giudici alla concezione della c.d. subordinazione socio-economica, pur sempre fondamento dello statuto protettivo del prestatore di lavoro. A prescindere da valutazioni di merito sull'assunto, che andrebbero certamente formulate in maniera approfondita, non può dubitarsi della sua utilità soprattutto nel contesto della repressione del lavoro sommerso – laddove esso semplifica notevolmente la prova della subordinazione del lavoratore, richiesta dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 73/2002 – e della qualificazione dei rapporti controversi.

In attesa di annunciate riforme normative, la tormentata vicenda ermeneutica dell'art. 2094 c.c. è certamente destinata ad ulteriori drammatizzazioni.

# Jobs Act: l'ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro

di Silvia Spattini

V. Agenzia Unica Federale che coordini e indirizzi i centri per l'impiego, la formazione e l'erogazione degli ammortizzatori sociali. Questo è ciò che ipotizza Renzi in materia di organizzazione del mercato del lavoro e coordinamento tra politiche attive e passive.

Anche se per qualcuno il Jobs Act è soltanto un insieme di “titoli” ai quali mancano i “contenuti”, essi sono in realtà scelti con molta cura, e infatti leggendo con attenzione le poche parole del punto V, è possibile intravedere una idea progettuale.

In prima battuta l'espressione Agenzia Unica può far pensare ad un ente nazionale competente in materia di collocamento, formazione e ammortizzatori. Per quanto ciò possa essere auspicabile, almeno a parere di chi scrive, **non sarebbe possibile a costituzione vigente**, poiché la gestione del collocamento, dei centri per l'impiego, della formazione e più in generale delle politiche attive sono competenze attribuite alle Regioni e agli enti locali. Allo Stato residua la definizione di principi fondamentali e un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento.

Infatti, l'espressione Agenzia Unica è completata dall'aggettivo Federale, che unitamente alla descrizione delle funzioni attribuite, consistenti nel coordinamento e nell'indirizzo, fa comprendere che **non si tratta di un ente statale con la funzione di gestione diretta di questi ambiti**, ma appunto uno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 13 gennaio 2014, n. 2.](#)

strumento federale, quindi espressione della volontà delle Regioni, in particolare per i temi di competenza.

In Italia, infatti, **dall'attribuzione alle Regioni delle competenze in materia di collocamento e politiche attive**, ancor prima della riforma del titolo V della Costituzione, è **mancato un indirizzo e un coordinamento in tale ambito**. L'unico strumento adottato in questa prospettiva è stato il *Masterplan* nazionale dei servizi per l'impiego del 2000, non più rinnovato. Esso rispondeva all'esigenza di definire e condividere a livello nazionale di obiettivi quantitativi e standard qualitativi per garantire una minima omogeneità sul territorio nazionale dell'azione dei centri per l'impiego, cercando per questa via di prevenire le possibili differenziazioni legate al decentramento.

Qualche commentatore ha osservato che questa agenzia è già esistente nella "struttura di missione" di cui all'articolo 5 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, che in effetti ha la funzione di definizione di linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale. Benché non si possa affermare nulla con certezza fino a una maggiore esplicitazione dei punti del Jobs Act, tuttavia la denominazione utilizzata per l'agenzia suggerisce l'idea di una struttura costituita da rappresentanti delle Regioni e non tanto una struttura burocratico-ministeriale come è la "struttura di missione".

Altri pensano che sia il "momento storico unico e irripetibile per alleggerirci dei vincoli del Titolo V" (N. Porelli, suo [tweet](#)) e forse lo potrebbe essere anche rispetto alla ri-attribuzione allo Stato delle competenze in materia di collocamento, politiche del lavoro e formazione (che ci sia un messaggio subliminale nel fatto che il punto dell'elenco di Renzi sia il V?). Forse non esiste la forza politica di attuare questa riforma (v. P. Rausei, suo [tweet](#)). Ma, l'Agenzia Unica Federale potrebbe essere un primo passo per la costituzione di una agenzia, sul modello tedesco, a cui affidare non solo il coordinamento, ma la gestione di collocamento, politiche del lavoro, formazione e ammortizzatori sociali, che consentirebbe di realizzare una vero raccordo tra politiche attive e passive e una vera condizionalità, per un'efficace attivazione dei lavoratori disoccupati.

## **Job Act, la direzione è quella giusta. Ora ragioniamo con spirito costruttivo e senza pregiudizi**

di Michele Tiraboschi

**Criticato ancor prima di essere presentato pubblicamente, il piano del lavoro di Matteo Renzi sembra partire con il passo giusto.** Dobbiamo ancora attendere la riunione della segreteria del PD del prossimo 16 gennaio per il documento tecnico completo e, conseguentemente, per un giudizio di merito più solido e ponderato.

**La bozza divulgata ieri dal neo-segretario del PD presenta, tuttavia, non pochi elementi positivi e di novità rispetto al recente passato.** È da anni, infatti, che la politica italiana pone il lavoro al centro della agenda di Governo. Le ricette sin qui prospettate non sono però riuscite a porre neppure un minimo argine alla crescente disoccupazione, soprattutto giovanile, e alla costante perdita di posti di lavoro praticamente in ogni settore produttivo. **Poco o nulla ha sin qui funzionato rispetto ai tanti annunci di voler risolvere in tempi rapidi il problema lavoro. Non la soluzione muscolare del Governo Monti,** con una riforma del mercato del lavoro firmata dal Ministro Fornero che ipotizzava la creazione di nuova occupazione attraverso un radicale ripensamento del quadro normativo e contrattuale (meno flessibilità in entrata a fronte di maggiore flessibilità in uscita). **Ma neppure il pacchetto Letta-Giovannini,** con un imponente piano di incentivi economici per le nuove assunzioni stabili (coperte per circa un terzo dallo Stato), che si è rivelato un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#), in *L'Eco di Bergamo*, 10 gennaio 2014, con il titolo *Renzi, buone idee sul lavoro*, e in *Linkiesta*, 11 gennaio 2014, con il titolo *Tiraboschi: bene il Job Act, ora nuova contrattazione*.

flop in assenza di un ripensamento complessivo dell'impianto della legge Fornero su cui si è intervenuti, usando le parole del Primo Ministro Letta, con più o meno sapienti colpi di cacciavite.

**La novità della proposta di Renzi sta nell'aver compreso la lezione dei fallimenti dei suoi predecessori ribaltando la prospettiva.** Il lavoro non si crea per legge o decreto, ma con la crescita e il sostegno alle imprese. Da qui, una prima serie di proposte, sui costi dell'energia e del lavoro, nonché l'individuazione di misure finalizzate a rilanciare settori tradizionali del nostro Paese (manifattura, ristorazione, turismo, cultura), a anche a sostenere i settori emergenti (lavori verdi, ICT e nuovo welfare), nonché a ridare efficienza alla pubblica amministrazione.

Solo a valle di queste misure, il cui impatto si potrà ovviamente misurare nel medio e lungo periodo, il Job Act di Renzi affronta il controverso dibattito sulle regole del lavoro e cioè le norme di legge e contratto su come si assume e si licenzia. Anche rispetto a questo profilo, fonte di infinite dispute ideologiche dalla legge Biagi in poi, il piano di Renzi presenta alcune novità in primo luogo in termini di metodo.

**Allo stato vengono infatti prospettare alcune ipotesi di intervento nell'ottica del documento aperto come tale suscettibile di modifiche al termine del confronto con le rappresentanze del mondo del lavoro, sindacati e imprese. Già però si nota, rispetto ad alcuni iniziali annunci che avevano giustamente dato luogo a critiche e perplessità, che l'idea di un codice semplificato del lavoro non è più una caricatura della realtà** tale da far pensare, in una primissima versione, alla possibilità di governare la complessità del mercato del lavoro con soli 40 articoli di legge. **Il piano del lavoro parla ora di un percorso di otto mesi per condividere un testo di semplificazione che contenga in modo ragionevole tutte le norme necessarie a governare i processi organizzativi del lavoro nel rispetto della tutela della persona che vive del proprio lavoro.** Superata è anche la proposta di comprimere il dinamismo e pluralismo dei modi di lavorare e produrre in un unico schema di lavoro. Abbandonate le bozze di Boeri e Ichino, il Job Act si orienta verso un contratto unico di primo ingresso come tale valido, almeno stando a quanto è dato intuire, per i soli giovani, vittime predestinate dalla disoccupazione e del precariato. Si evita così di alimentare, almeno per ora, il dibattito senza fine sulla abrogazione o meno dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori.

**Apprezzabili sono anche le proposte su una formazione orientata verso i fabbisogni professionali e formativi espressi realmente dal mondo del lavoro e non in chiave autoreferenziale come ancora troppo spesso avviene.** Così come condivisibile, anche se onerosa e da dimostrare nella sua sostenibilità finanziaria, l'idea di un sussidio universale per chi perde il lavoro che deve tuttavia essere seriamente condizionato all'impegno di chi percepisce il denaro pubblico di cercare attivamente un nuovo lavoro anche attraverso la partecipazione a percorsi di formazione e riqualificazione professionale.

**Tutto bene, allora, nel Job Act di Renzi? Difficile dirlo ora,** anche perché la storia del nostro Paese mostra, non di rado, il tradimento delle buone intenzioni nella fase di attuazione. **Se una perplessità può emergere è semmai quella verso l'idea di regolare per legge la rappresentanza sindacale.** In una società aperta e pluralista compete alle sole parti sociali definire le linee della propria azione ed organizzazione senza che sia il Legislatore o un giudice dello Stato a indicare chi, nella dialettica intersindacale, debba prevalere. È questo il solo modo per tutelare un principio costituzionale di libertà sindacale che si fonda sulla legittimazione degli associati e il riconoscimento della controparte e non certo su una rappresentanza legale di tutti i lavoratori che finisce con lo svuotare di significato l'atto di adesione o meno a una organizzazione sindacale facendo del sindacato niente altro che una grande struttura parastatale e burocratica. È nella forza di questa visione che si spiegano, del resto, sessant'anni di convinto astensionismo legislativo in un campo di libertà e autonomia sociale dove la politica, a ben vedere, ha davvero ben poco o nulla da dire.

La garanzia di una vera libertà sindacale potrebbe del resto consentire di affiancare al Job Act quel tassello cruciale che oggi manca (come bene ha evidenziato su Linkiesta Thomas Manfredi dell'OCSE ([Al Jobs Act manca una riforma della contrattazione](#))) e cioè un sistema di flessibilità e garanzie calibrato sulle esigenze delle singole aziende. Cosa possibile e auspicabile solo attraverso una piena e convinta valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale e territoriale oggi ancora compressa non solo da norme di legge rigide, ma anche dal predominio di contratti collettivi nazionali che frenano la produttività del lavoro, la flessibilità salariale e il dinamismo delle imprese.

## **Jobs Act: il primo merito è il cambio di metodo**

di Emmanuele Massagli, Flavia Pasquini e Silvia Spattini

**È difficile non riconoscere alla bozza di *Jobs Act* di Matteo Renzi il merito di aver smosso le acque di un dibattito sulle necessarie riforme del lavoro ancora troppo rivolto al passato**, polarizzato nel confronto tra chi abolirebbe qualsiasi intervento dalla Legge Fornero in poi e chi ha sposato in pieno la logica del cacciavite del premier Letta, predicando prudenza e piccoli passi.

La proposta Renzi non si posiziona in nessuno di questi due estremi. **Certamente non ha intenti conservatori rispetto all'impianto riformatore del 2003-2012**. D'altra parte il segretario del PD ha capito che l'intervento a margine porta tante complicazioni e pochi vantaggi. Per questo preferisce uno shock nelle regole del lavoro che possa incoraggiare la propensione ad assumere delle imprese (correttamente ammettendo, tra l'altro, che non è la legge a creare posti di lavoro).

La novità del *Jobs Act* non è quindi da ricercarsi nelle misure individuate, invero tutte già presenti nel dibattito politico e dottrinale, ma nella **volontà di superare le barriere ideologiche e nella disponibilità a raccogliere il consenso di chiunque** per chiudere in tempi brevi un articolato normativo che può avere tanti difetti, ma non certo quello di essere timido e senza pretese.

**Questo primissimo Bollettino evidenzia una vivacità impressionante di interventi e proposte scaturite dalla presentazione del piano sul lavoro renziano che non si registrava dai tempi del Libro Bianco di Marco Biagi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2.](#)

L'attivazione di un confronto di così vasta scala è certamente un merito da ascrivere all'iniziativa del segretario PD.

**Riconosciuta la concretezza del metodo e dell'intenzione, si possono commentare le singole proposte**, senza dimenticare che si tratta ancora di poco più di titoli generali da riempire di contenuti tecnici.

**A una prima lettura appaiono positivi gli intendimenti in materia di semplificazione, agenzia federale del lavoro, valutazione della formazione e partecipazione.** Qualche perplessità destano invece le proposte in materia di contratto di inserimento (non definito "unico!"), legge sul sindacato e assegno universale.

**Renzi si dimostra figlio della sua epoca in materia di semplificazione: non riesce a non associare a un'idea condivisa da tutti** (la riduzione del numero delle norme) **un desiderio di drastica riduzione delle tipologie contrattuali** che porti a un contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti, parente dell'araba fenice del diritto del lavoro, ovvero quel "contratto unico" sostenuto in forme diverse da tanti politici e professori, ma incapace di abbandonare le aule di università per entrare nelle imprese.

Figlia della semplificazione, se correttamente composta e responsabilizzata, sarebbe anche l'**Agenzia Unica Federale** per coordinare i centri per l'impiego, l'erogazione degli ammortizzatori sociali e la formazione. Quest'ultima, quando sussidiata dal pubblico, dovrebbe essere, nei piani del sindaco di Firenze, rendicontata in trasparenza e costruita sulle esigenze dell'impresa.

Il messaggio sulla partecipazione, per quanto stranamente declinata solo nell'ottica, la più delicata, della **partecipazione dei lavoratori** ai Consigli di Amministrazione, denota una visione delle relazioni di lavoro tutto sommato cooperativa e non distruttiva. Anche per questo stupisce la pressione sul Parlamento per l'approvazione di una legge sindacale, contraddittorio messaggio di sfiducia verso la capacità autoregolatoria e l'indipendenza delle associazioni datoriali e sindacali.

Molto "sindacale", invece, il passaggio dedicato all'**assegno universale per disoccupati**, che è materia talmente incidente sul disastroso bilancio pubblico



che merita di essere trattata con precisione solo quando sarà dettagliata in un testo di legge vero e proprio.

**Luci e ombre assolutamente da non demonizzare**, ma con le quali confrontarsi per valutarne gli effetti e – perché no? È stato lo stesso Renzi a chiederlo – provare ad intervenire correggendo le storture più pericolose.

**Questo Bollettino intende fare proprio questo: fornire un contributo alla ricostruzione di un dibattito molto variopinto, da arricchire con il punto di vista dei nostri ricercatori e, ci auguriamo, dei nostri lettori.**

# Qui, Quo, Qua, il manuale delle giovani Marmotte e il Jobs Act di Renzi

di Francesco Nespoli

**L'intera, seppure breve, esistenza comunicativa del piano renziano per il lavoro (alle cronache "Jobs Act")** che sta vivendo in questi giorni il suo vero svezzamento mediatico, è materia buona per appassionati di semiotica della comunicazione politica. Se si volesse condurre un'analisi della vicenda con gli strumenti classici della narratologia, sarebbe evidente come nell'azzeccata caricatura di Maurizio Crozza, il neo segretario del Pd Matteo Renzi, appaia un esperto manipolatore delle categorie modali (le competenze di cui è dotato un personaggio in una storia) sono definite "far fare", "far dovere", "far volere", "essere del fare", "essere dell'essere", e che possono essere incrociate in modo ancor più confuso. Ne ha parlato anche Luca Ricolfi su La Stampa ([Le riforme non le fanno i dilettanti](#)) accostando la proposta di Renzi al Manuale delle giovani Marmotte e cioè alle istruzioni per l'uso dei puntuali Qui, Quo, Qua per Paperino Letta che, in effetti, sul lavoro ha sin qui combinato ben poco.

**Più facile è però porre attenzione a un altro aspetto narrativo della comunicazione renziana, ossia l'abilità nel mantenere nei suoi discorsi sul Jobs Act la distanza tra un "noi" appena costituito (il nuovo PD) e un "voi" (il resto del mondo politico e sociale che commenta e discute la proposta del Jobs Act) pur sempre trattenuto gentilmente nell'orbita della discussione.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#), e in *Linkiesta*, 13 gennaio 2014, con il titolo *Qui Quo Qua e il Jobs Act di Matteo Renzi*.

**Sarebbe però ingeneroso affermare che questo effetto sia la diretta conseguenza della componente affabulatoria** della strategia di Renzi, che a ben vedere è almeno duale e combina slogan meramente cosmetici ed evasivi e prese di posizioni nette, perorate senza molti ripensamenti.

**È così che il sindaco-segretario sta portando a compimento la strada intrapresa a marzo 2013 quando il lavoro era stato lanciato da lui stesso come nuovo cavallo di battaglia**, che avrebbe programmaticamente sostituito l'antifona della "rottamazione". Quella parola, secondo il neosegretario, non comunicava speranza. Ora era venuto "il momento di dire un'altra parola: lavoro" (*L'Espresso*). Proprio in quelle righe compariva per la prima volta il termine "Jobs Act" che avrebbe dovuto essere presentato tra aprile e maggio dello stesso anno. Renzi si è però riservato il lancio del piano per il momento migliore e solo durante le festività natalizie ha cominciato a presidiare la scena (sgombra) dei media, con il suo nuovo prodotto politico.

**Che dir si voglia, oltre quelli meramente tattici, il metodo di Renzi ha effetti potenzialmente positivi anche per i contenuti.** Innanzitutto Renzi e il suo staff sembrano aver selezionato accuratamente i tratti salienti del Jobs Act da anticipare. Questi sono risultati quantitativamente sufficienti a riportare il lavoro verso le prime pagine dei giornali e le aperture dei Tg, innescando un dibattito che ha il pregio di fare discutere delle soluzioni anziché lasciare ai media la celebrazione, spesso commiseratoria, dei pur drammatici problemi del lavoro.

**Allo stesso tempo i contenuti anticipati sono stati qualitativamente insufficienti a permettere agli altri attori della scena di cavalcare consumati schemi ideologici.** Saggiate le prime pur miti reazioni alla citazione dell'articolo 18, Renzi ha scelto di portare il dibattito fuori dall'ormai esausto nodo del licenziamento. L'articolo 18 è infatti un tema che, come dimostrano le [analisi specialistiche](#), a partire dalla vicenda della riforma Fornero non è più in grado di provocare sollevazioni popolari. Più che al vulcano pronto a riesplodere somiglia a una molla scarica, ma comunque deviante, un pantano da aggirare, onde evitare di assistere ad un confronto ricco di ritornelli ormai logori.

**Lo scenario delle reazioni che emergono dai telegiornali del 9 gennaio, giorno successivo alla presentazione dello schema del piano sul sito di Renzi, è così di difficile definizione,** composto da apprezzamenti e critiche

tutto sommato blande, “liquide e magmatiche, confusive”, come le ha definite Beatrice Toro, psicologa e psicoterapeuta, docente dell’università LUMSA di Roma. Si è delineata quindi nel complesso una trasversalità delle aperture al dialogo che include gli ex Ministri Fornero e Damiano, la Cisl, nella sua freddezza la Cgil, persino Landini, nonché un acerrimo oppositore di Renzi come Nichi Vendola, che ha definito il suo stile “vitale”.

**Ecco allora il secondo merito: essere riuscito a predisporre un dibattito a tensione polemica ridotta ma a mediatizzazione elevata;** strano binomio, difficile da realizzare nell’informazione italiana.

**Fare attenzione ai telegiornali, considerati da alcuni vecchi cerimoniali retorici destinati a poltrone ormai vuote, non è in questo caso superfluo** ed è anzi utile a osservare come lo staff della comunicazione di Renzi non consideri la forma in modo separato dai contenuti.

Se Renzi è celebrato come il “nuovo che avanza”, il “*chattatore* incallito”, è invece attraverso i vecchi media che la comunicazione del Jobs Act è passata. Sono molti di più gli spettatori che l’hanno visto *chattare* con prodigiosa rapidità in tv nelle immagini riprese dal Tg La7, che gli utenti che hanno interagito con lui via Twitter durante l’iniziativa “Matteo risponde”. E per contare i suoi tweet con hashtag #jobsact da novembre ad oggi vi basterà una mano.

**Per contro Renzi ha presidiato soprattutto gli studi televisivi.** Nel mese di novembre, cumulando talk show e notiziabilità sui Tg, è stato “[campione delle apparizioni in tv](#)” e in poco più di un mese è stato in prima serata a *Ballarò*, a *Ottoemzo* e due volte a *Che Tempo Che Fa*. L’ultima il 22 dicembre, giorno in cui Repubblica annunciava l’imminente presentazione del piano. **Fatto curioso: se si sottraggono i passaggi nei Tg, Renzi non è più “campione”, a dimostrazione del peso che i telegiornali hanno avuto e avranno per la comunicazione del Jobs Act.**

**Fare riferimento a Twitter è semmai utile per evidenziare come lo staff di Renzi sappia ascoltare le reazioni prontamente, predisponendo correzioni di rotta precise.** E qui infatti che si è svolto maggiormente il dibattito tra gli specialisti, basta guardare la *timeline* dell’account [@JobAct\\_Italia](#) per rendersene conto (nonché il [Bollettino speciale ADAPT, n. 2/2014](#)).

**Se si riflette sul sottile cambio di termine da “Job Act” a “Jobs Act”** due denominazioni distinte solo da una sibilante, è facile notare come tutto d’un

tratto nella e-news del 2 gennaio, Renzi cominci a usare il plurale. Fatto che si evince anche da un [confronto tra i tweet](#) emessi con hastag #jobact e #jobsact. Se mentre tra il 24 e il 26 dicembre i tweet con hashtag #jobact superano di poco quelli con l'hashtag al plurale, che sono però quasi pari a zero, dal 6 gennaio #jobsact fa segnare il distacco.

Quale sia la *ratio* dietro a questa scelta non è dato sapere. Forse Renzi voleva ricalcare l'acronimo americano (*jumpstars our businnes startup*)? O più probabilmente mirava a tenersi più lontano possibile dalla disputa sul contratto unico (cfr. [Martina Ori](#)) aderendo pienamente alla terminologia e allo spirito della riforma tentata da Obama?

**Quello che è certo è che da ora in avanti l'opera di composizione degli umori e delle posizioni per Renzi si farà sempre più difficile.** Perché alla prova dei contenuti di dettaglio, quando il Jobs Act assumerà i connotati di una vera riforma, molto dipenderà dal peso di chi sarà scontentato.

Solo se della strategia comunicativa di Renzi continuerà a giovare non solo la sua visibilità, ma anche la partecipatività non ideologica alla costruzione del futuro del lavoro, avvisteremo i primi benefici per tutti.

## Job Act tra il dire e il fare

di Giuliano Cazzola

**Un leader sindacale di altri tempi soleva dire che il suo punto di riferimento era il negoziante da cui acquistava il cibo per i suoi cani** (dal momento che, essendo “povero di spirito”, era anche cacciatore). Queste sue affermazioni, sostenute da una convinzione che rasantava l’arroganza, lo facevano apparire ai nostri occhi per quello che effettivamente era: un personaggio inadeguato al ruolo che svolgeva perché non si va a trattare con il governo sui problemi del Paese sulla base delle indicazioni del “canaro” sotto casa.

Eppure, **proprio in questi giorni ci siamo imbattuti nell’intervista di un certo Francesco Nicodemo che sarebbe, niente meno, il responsabile della comunicazione nella nuova segreteria del Pd** (“Spunta il sole, canta il gallo, Matteo Renzi va a cavallo!”). Sapete chi è il punto di riferimento di questo signore? Bill Clinton? Tony Blair? Barack Obama? Stefano Rodotà? Pietro Ichino? Harry Potter? Sbagliato. **Nicodemo si confronta con Paolo, il barista di S. Giovanni a Teduccio perché «ascoltare i suoi commenti... ti mette a contatto con il sentire comune».**

**Ci sentiamo autorizzati a suggerire, allora, che le politiche del lavoro di Giamburrasca Renzi siano sperimentate nel bar del signor Paolo** quando dovrà assumere dei camerieri per il servizio ai tavoli nel giorno della festa del Santo Patrono (vista la grande l’affluenza) o se vorrà avvalersi di un esperto per “mettere in rete” la sua azienda. **Gli vadano a spiegare che la *band of brothers* del sindaco-segretario ha in mente di disboscare talune forme di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#), *Politically (in)correct*.

**flessibilità** (che non sono 40) per aprire – come è scritto nell' eNews 381 – un «processo verso un contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti».

**Noi non conosciamo Paolo, ma immaginiamo la faccia che farebbe e le domande preoccupate che rivolgerebbe al suo interlocutore.** Ci sentiamo solidali con il barista d'*antan* non per un afflato dell'animo, ma perché anche noi – che un po' di diritto lo mastichiamo – **non riusciamo a capire dove andrà a parare il Job Act a questo proposito.** Di solito, infatti, gli istituti giuridici hanno un solo significato: i concetti sono espressi attraverso le parole e cambiano con il mutare di esse e della loro combinazione. Così, rispetto a quanto si è copiosamente scritto in tema di “contratto unico” **nei giorni scorsi abbiamo notato che nell'eNews 381, è sparito, dopo il sostantivo “contratto” l'aggettivo “unico” e si sono aggiunte, al suo posto, le parole di “inserimento”.**

**Verrebbe da dire che si è fatto un passo importante in direzione di una maggiore chiarezza** essendo balzana l'idea di un contratto unico che sia in grado di assorbire e regolare tutti i rapporti di lavoro. Bisognerà pure dirla la verità! **Al di là degli abusi** (che esistono e che vanno combattuti) **i c.d. contratti atipici sono rivolti a regolare nel modo più appropriato situazioni lavorative specifiche** che, in assenza di disposizioni particolari, resterebbero confinate nel lavoro sommerso. Tutti i teorici dell'unicità di un nuovo contratto a tempo indeterminato sono pronti a sottoscrivere (perché sono persone serie) che, a loro avviso, il nuovo istituto non sostituirebbe il contratto a termine, la somministrazione, il lavoro a chiamata e quant'altro è già passato sotto le “forche caudine” della legge Fornero.

**Poi si vogliono ammazzare del tutto le collaborazioni o il lavoro in partecipazione? Non ne vediamo l'esigenza, ma non ne faremo un dramma.** Ci limitiamo soltanto a ricordare che l'ultimo governo Prodi si accanì contro lo *staff leasing* a cui tutti oggi riconoscono di essere una forma di flessibilità “buona”. La sostanza, però, non cambia. **Gira e rigira, il sarchiapone di superRenzi altro non può essere se non un contratto a tempo indeterminato** che, nella fase iniziale (anni? mesi?), sia sottoposto ad una normativa meno invasiva per quanto riguarda la risoluzione del rapporto.

In tal senso, **sarebbe sicuramente un passo in avanti demolire ancora un po' l'articolo 18.** Ma se ci fermassimo a considerare non solo la forma, ma anche la funzione degli istituti giuridici (seguendo l'insegnamento di Gino

Giugni) verrebbe fatto di domandarsi se obiettivi analoghi non siano già conseguibili nell'ordinamento vigente attraverso il contratto di apprendistato oppure per mezzo di un contratto a termine a cui sia riconosciuta un'acausalità più lunga dei dodici mesi attuali. O addirittura tirando oltre misura il collo al periodo di prova.

Certo – **ce ne rendiamo conto – conquistare una norma che sancisca, per un certo numero di anni, soltanto una tutela di carattere risarcitorio contro il licenziamento illegittimo** (fatti salvi i motivi discriminatori sempre sottoposti a salvaguardia di carattere reale) **sarebbe una novità significativa.**



## Job Act: chi l'ha visto?

di Giuliano Cazzola

**Che fine ha fatto il job act?** Scomparso dalle cronache, anzi desaparecido. Ormai, sulla scena del “Grande fratello” mediatico, del piano del lavoro di Giamburrasca Renzi non si parla più a “Ballarò” ma a “Chi l’ha visto?”. **Nel frattempo**, mani pietose **hanno aggiunto una “s” di stile obamiano** che non solo rende il tutto più corretto sul piano grammaticale, ma fa anche più “moda”, anzi “fashion”.

**Così, lo spettro del contratto unico ritorna** tra le nebbie degli spalti del castello di Elsinore trascinando seco, in cerca di vendetta, il bagaglio delle tutele differenziate e crescenti. Già, come si era potuto notare, nel documento classificato come eNews 831 era sparito, dopo il sostantivo “contratto” l’aggettivo “unico” e si erano aggiunte, al suo posto, le parole “di inserimento”. Insomma, la pietra filosofale del diritto del lavoro aveva già cambiato *nomen juris* e quindi anche funzione. Adesso, le cronache ben informate raccontano che l’accantonamento del job(s) act è dipeso dall’esigenza di indicare qualche soluzione di copertura soprattutto per le proposte più onerose come l’estensione in senso universalistico della protezione sociale in caso di perdita (anche di mancanza?) del lavoro. Poi, come se volessero usare un codice per adepti, i commentatori spiegano che gli sherpa stanno lavorando ad una ipotesi intermedia tra le proposte Boeri-Garibaldi e Damiano-Madia ovvero tra quella degli “ideologi” e quella dei “pratici” della teoria del “contratto unico”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3](#), *Politically (in)correct*.

**Mentre il job(S) act era intento a “lavare i panni in Arno” sono scesi in campo, in materia di lavoro, anche il Nuovo centro destra e Scelta civica.** Se quest’ultima formazione politica si avvale delle elaborazioni di Pietro Ichino – il quale finalmente ha trovato un partito che ne assume, meritoriamente, le proposte – incentrate prevalentemente in questa fase, sul contratto di ricollocazione, per come è stato incluso nella legge di stabilità per il 2014. Quanto al partito di Angelino Alfano il pacchetto lavoro è sicuramente più organico e definito (in taluni casi, infatti, vengono richiamate persino norme in vigore ancorché “in sonno” a causa dell’ignavia delle parti sociali: parliamo dell’articolo 8 della legge n. 138 del 2011) di quello, appena abborracciato e molto confuso, del sindaco-segretario.

**Ma le differenze tra i due documenti si intravedono; e sono parecchie ed importanti.** Soprattutto se le due linee devono essere composte nella sintesi che il premier Letta sta cercando di compiere. Per quanto riguarda la contrattazione collettiva, **la nota Alfano-Sacconi privilegia** (con qualche eccessivo entusiasmo per la contrattazione individuale ancorché certificata ed assistita) **la negoziazione “di prossimità”** (che ben si tiene insieme con gli effetti discendenti dall’applicazione del citato articolo 8) rivolta a migliorare e a qualificare una maggiore produttività del lavoro, **mentre la bozza Renzi se la cava con un generico richiamo alla semplificazione con particolare riferimento alle differenti tipologie contrattuali** (che non sono affatto 40) e alla problematica del nuovo codice del lavoro (per la stesura del quale otto mesi sono davvero pochi).

Giustamente **ad avviso di chi scrive** (tanto più dopo la sottoscrizione del Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio) **il NCD prende posizione contro un intervento legislativo in tema di rappresentanza e di rappresentatività dei sindacati:** una proposta, invece, che trovava spazio nell’eNews 381 di Renzi, in conseguenza della *liaison* con Maurizio Landini. **Il NCD difende la flessibilità in entrata, al punto da voler ripristinare le norme della legge Biagi,** modificate dalla riforma Fornero. **E per quanto riguarda la risoluzione del rapporto di lavoro il NCD gioca l’asso di briscola, chiedendo una radicale modifica della disciplina del licenziamento individuale,** con sanzioni solo risarcitorie e di carattere patrimoniale rimanendo la reintegra confinata ai soli casi di evidenti discriminazioni.

Tutto ciò premesso, **vedremo nei prossimi giorni se la materia del lavoro entrerà a far parte del “nuovo inizio” di un governo Letta** tenuto in vita nella camera di rianimazione del Quirinale. Sarebbe comunque opportuno che non si riaprisse il cantiere del diritto del lavoro mettendo nuovamente in difficoltà non solo gli operatori ma anche le imprese che ancora stentano ad orientarsi dopo la riforma Fornero. **Se modifiche vanno apportate esse dovrebbero restituire flessibilità laddove le correzioni della legge n. 92/2012** sono state troppo severe. Il che non è contraddittorio con una revisione del contratto a tempo indeterminato, come sembra proporre Matteo Renzi, purché, alla buon ora, si faccia chiarezza sugli obiettivi che si intendono raggiungere con la filosofia del “contratto unico”.

In sostanza, **è venuto il momento di affermare che pur se venisse totalmente abolito l’articolo 18** dello statuto (una scelta, in realtà, improponibile perché una tutela contro il licenziamento ingiustificato – di cui la reintegra è solo una modalità non obbligatoria – è richiesta dalla nostra appartenenza alla UE oltretutto dal nostro ordinamento costituzionale) **non verrebbe certamente meno l’utilità di talune forme contrattuali disciplinate dalla legge Biagi** e, prima ancora, dal pacchetto Treu. Il job on call, la somministrazione, le collaborazioni e quant’altro non sono “regali” o “sconti” ai padroni ma regole di rapporti specifici per i quali le norme del lavoro standard (il contratto a tempo indeterminato, appunto) sono insostenibili.

**Analogo discorso vale per il lavoro a termine.** Ha forse un senso compiuto che un’impresa – dovendo gestire una commessa imprevista, sia tenuta a dilatare per un periodo transitorio il proprio organico – anziché avvalersi di contratti a termine o della somministrazione, si infili nella trappola del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e differite? Con quale utilità, poi? Se è un pretesto per allungare il periodo di prova, non è consentito andare oltre un anno. Se invece viene in causa la tutela contro il licenziamento, anche applicando il contratto di nuovo conio ci si deve sempre porre, quanto meno, il problema – diversamente dalla conclusione alla scadenza di un contratto a termine – di un accertamento giudiziale del giustificato motivo e dell’eventuale risarcimento del danno.

**Che dire poi dell’apprendistato e del part time.** Ben poco se non chiedersi a che cosa serva, a fronte dell’apprendistato, un nuovo contratto di inserimento. **È comunque il part time, il rapporto di lavoro più vilipeso** come se fosse

imposto a povere lavoratrici condannate agli arresti domiciliari tra mura domestiche a svalutare la professionalità e la carriera per badare al marito, ai figli e agli anziani genitori. Il fatto è che nei Paesi in cui l'occupazione femminile è altissima, anche il lavoro a tempo parziale delle lavoratrici è molto diffuso, nonostante una robusta struttura di servizi e di congedi parentali. **Alla fine della fiera il contratto unico o di inserimento non può che andare a sbattere sulla disciplina del licenziamento, alleggerendone i vincoli anche rispetto alla riforma del 2012. Ce la farà Matteo Renzi?** Non creda di cavarsela nascondendo una norma delicata sul piano politico, tra un mare di chiacchiere. I “diciottisti” a volte sembrano cani da tartufo.

## **Legge Fornero: il monitoraggio conferma i problemi**

di Giuliano Cazzola

**Il “monitoraggio” era la linea Maginot di Elsa Fornero**, eretta a difesa nei confronti dei critici della legge n. 92 del 2012 e di quanti le attribuivano effetti disastrosi sui livelli di occupazione. Nei giorni scorsi, il Ministero del lavoro, preceduto da una prefazione di Enrico Giovannini in cui sono ricordate le attività svolte e quelle in cantiere, ha pubblicato, con annesse tabelle statistiche, **il Quaderno n. 1 riguardante “Il primo anno di applicazione” della riforma Fornero**.

**Si tratta di un buon lavoro**, compiuto dal Gruppo incaricato in un lasso di tempo breve e con grande onestà intellettuale. Ciò premesso, il documento si sofferma, giustamente, a delineare un quadro macroeconomico che fa da sfondo e che condiziona in modo determinante il mercato del lavoro, nella convinzione che sarebbe comunque sbagliato attribuire unicamente agli effetti di una legge un trend difficile dell’occupazione nel contesto di una crisi di cui solo ora si intravedono primi ed incerti segnali di inversione di tendenza. **I dati, però, parlano chiaro** e, tutto sommato, confermano quanto gli operatori del settore – mi riferisco in particolare ai consulenti del lavoro – avevano già avvertito fin dalla seconda metà del 2012, subito dopo l’entrata in vigore della legge.

**Per quanto riguarda i rapporti di lavoro non vi è stato quel significativo aumento delle assunzioni a tempo indeterminato**, mentre si è assistito ad **un crollo dei rapporti c.d. atipici**. Il mercato del lavoro **si è ancor più ancorato**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), *Politically (in)correct*.

**al contratto a termine**, anche attraverso la somministrazione, mentre – in chiave difensiva – **vi è stato un incremento del ricorso al part time** che, insieme alla messa in campo delle prestazioni a sostegno del reddito (gli ammortizzatori sociali), ha contribuito a contenere, almeno sul piano formale, il tasso di disoccupazione.

Se si volesse – e non è elegante farlo – liquidare la questione con una battuta, si direbbe che gli italiani assumono a tempo indeterminato soltanto le collaboratrici domestiche e le c.d. badanti (usiamo il femminile perché si tratta soprattutto di donne per di più straniere).

Infatti **nel secondo trimestre 2013 rispetto a quello del 2012, con riguardo ai servizi per attività svolte da famiglie e convivenze, le attivazioni di contratti a tempo indeterminato sono aumentate del 3%**. Tutti gli altri comparti produttivi – nel confronto tra i citati trimestri – hanno fatto registrare una variazione percentuale negativa: *commercio e riparazioni* (-18,8%); *industria in senso stretto* (-14,6%); *turismo, trasporti e attività terziarie avanzate* (-14%). Con riguardo alla cittadinanza le attivazioni dei contratti a tempo indeterminato nel secondo trimestre del 2013 sono diminuiti in termini tendenziali del 15,8% per gli stranieri comunitari, del 12,7% per gli italiani e solo del 2,3% per i cittadini extracomunitari, grazie all'incremento delle attività legate alle famiglie che, a quanto pare, reclutano personale da paesi sempre più lontani. Considerando, inoltre, il fatto che 6 attivazioni su 10 di contratti a tempo indeterminato sono riservati a lavoratori con più di 34 anni e che solo 1 su 10 interessa giovani con meno di 24 anni, il rapporto conclude laconicamente che «la riforma non sembra ancora aver sollecitato le imprese ad un maggior ricorso a forme di lavoro “standard” per le giovani generazioni». In sostanza, **le attivazioni di contratti a tempo determinato sono di poco inferiori al 70% totale di tutte le attivazioni** (sono dati di flusso non di stock). Ma **anche per quanto concerne le trasformazioni dal contratto a termine a quello a tempo indeterminato si osserva una dinamica un po' altalenante ma tendenzialmente negativa**: mentre nel quarto trimestre 2012 vi era stato un incremento del 14,9% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, già nel secondo trimestre del 2013 (con 73 mila trasformazioni su oltre 1,7 milioni di attivazioni con contratti a termine) vi era stato un calo del 22% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

**Insomma, grazie ad alcune correzioni apportate dal pacchetto Giovannini (dl n. 76/2013) alla legge Fornero e grazie, soprattutto, al requisito**

**dell'acausalità nei primi 12 mesi il contratto a termine risulta essere lo strumento preferito dalle imprese per le assunzioni.** Addirittura, a fronte delle ripetute manomissioni compiute dalla legge n. 92 del 2012 sui c.d. contratti flessibili, si sta verificando il paradosso che le imprese preferiscano avvalersi del nuovo contratto a termine, anziché avventurarsi nelle nuove regole di un contratto flessibile post riforma. Ciò ha determinato un frequente ricorso a domande di lavoro soddisfatte con contratti a termine di brevissima durata (da 1 a 3 giorni): nel 2012 si è trattato di 1,7 milioni di attivazioni pari al 17,4% del totale. Tali casi si sono verificati soprattutto nei servizi (ristorazione, accoglienza, ma anche supplenze nella scuola e nella sanità) in misura di 1,6 milioni.

**E l'apprendistato, il fiore all'occhiello della riforma,** la “Madonna pellegrina” che tutti omaggiano? **Il monitoraggio è spietato nel denunciare che il trend di questo tipo di attivazioni «appare nettamente decrescente».** La flessione più robusta risulta esservi tra i giovani fino a 19 anni (- 40% della base tendenziale nel secondo trimestre 2013), con una attenuazione del decremento nella fascia 25-29 anni (-9,7%) dove si concentra il maggior numero di contratti (216mila). Cresce, invece, del 3% il numero medio dei contratti di apprendistato per la componente più adulta (30-34 anni). Il che sembra avere una spiegazione prevalente: in questi casi le imprese si avvalgono dei bonus fiscali e contributivi connessi a questo contratto. Così non è una forzatura affermare che siamo lontani dalla prospettiva dell'apprendistato come normale accesso dei giovani nel mercato del lavoro. **Anche la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dimostra parecchie carenze.** Tra aprile e giugno del 2013 è stato trasformato solo 1/3 dei contratti di apprendistato attivi (6.013, il 14% in meno su base tendenziale).

**Per quanto riguarda, infine, i rapporti di lavoro intermittente e le collaborazioni si è assistito ad un netto ridimensionamento,** tanto da far presumere, pur in mancanza di indagini longitudinali, lo spostamento verso altre forme contrattuali (lavoro occasionale accessorio, somministrazione, contratti a termine di brevissima durata). **Il contratto a termine è il dominus anche nel campo della risoluzione dei rapporti di lavoro.** Nel secondo trimestre del 2013 le cessazioni sono avvenute in misura di 2/3 per scadenza dei termini. Solo nel 9% dei casi sono determinati da licenziamento individuale (il 75% per motivi oggettivi e quasi sempre in aziende con meno di 15 dipendenti) e solo l'1% da licenziamenti collettivi. In questo campo si

prende una “triste” rivincita il contratto a tempo indeterminato: l’80% dei licenziamenti avviene nel contesto di tale tipologia. In quello a tempo determinato le cause superano di poco il 10%.

**E la conciliazione?** Nel primo semestre del 2013 si contano 11.430 pratiche avviate, secondo i dati forniti dalle DTL, quasi il 15% in più di quelle dello stesso semestre dell’anno precedente (con una maggiore attenzione a questa opzione in Lombardia e in Veneto). Si potrebbe quasi affermare che è in atto un consolidamento di questa prassi e che tale circostanza rientrava negli obiettivi della riforma.

**Quanto all’Aspi (e mini-Aspi) l’introduzione di questi istituti ha comportato un allargamento della platea degli aventi diritto di circa 1,5 milioni di unità rispetto alla situazione precedente.** Questo dato di fatto va tenuto presente nel considerare il numero delle domande e delle prestazioni erogate.



## **Jobs Act: appunti sulla proposta di Agenzia Federale Unica**

di Gianluca Meloni

**La recente pubblicazione delle proposte del segretario del Partito Democratico Matteo Renzi, relative alle tematiche del lavoro, ha promosso un vasto dibattito tra le differenti componenti politiche e sociali, nonché nel mondo accademico e tra gli addetti ai lavori, sia per l'impatto mediatico generato, sia quale conseguenza della vastità degli argomenti trattati. Il dibattito è stato in particolare alimentato dalla successiva proposta di legge presentata dall'ex Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi, definita "*Delega per la predisposizione di uno Statuto dei lavori e disposizioni urgenti in materia di lavoro*".**

**Le idee contenute nel "Jobs Act" appaiono improntate a criteri di carattere generale, indicando viepiù obiettivi di innovazione del mercato del lavoro, di semplificazione amministrativa e di politica economica largamente condivisi (assegnazione universale di disoccupazione, legge sulla rappresentatività sindacale, semplificazione delle norme in materia di lavoro ecc.), rimandando la formulazione degli strumenti e dei percorsi necessari per il raggiungimento degli stessi ad una fase successiva.**

**Una delle principali proposte riguardanti la ri-organizzazione del mercato del lavoro, indica la necessità di creazione di un'"*Agenzia Unica Federale che coordini e indirizzi i centri per l'impiego, la formazione e l'erogazione degli ammortizzatori sociali*". È una proposta la quale da un lato richiede interventi complessi dal punto di vista normativo, dall'altro avrebbe quale**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4.](#)

effetto principale un “cambio di paradigma” nel funzionamento delle strutture organizzative che erogano i servizi pubblici per il lavoro, anche in conseguenza dei cambiamenti necessari relativamente alle prerogative degli enti gestori degli ammortizzatori sociali e della formazione.

**Dal punto di vista normativo è necessario ricordare come – in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, approvata con la Legge Costituzionale n°3 del 2001 – le Regioni abbiano competenza esclusiva in materia di formazione professionale e una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro.** In quest’ultimo ambito esiste però una vasta competenza regionale che scaturisce dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, attraverso il quale – in virtù della delega conferita dalla c.d. Legge Bassanini, Legge 15 marzo 1997, n. 59 – sono state attribuite alle Regioni vaste funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l’impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro. Sul piano operativo le Regioni hanno spesso attuato una forte delega della gestione dei centri per l’impiego alle Province, realizzando nei fatti un “iperfederalismo” nell’organizzazione dei servizi pubblici per il lavoro che non ha portato vantaggi tangibili ai lavoratori e alle aziende. Il passaggio dai tradizionali “servizi di collocamento”, caratterizzati da compiti meramente amministrativi, ai “servizi per l’impiego”, i quali dovrebbero avere anche funzioni di politica attiva del lavoro e fornire servizi specialistici, spesso si è tradotto in un fatto poco più che meramente formale.

**La frammentarietà che caratterizza il funzionamento dei servizi pubblici per il lavoro, è un costo sia dal punto di vista sociale** – per i lavoratori, che incontrano difficoltà anche soltanto per relazionarsi con due centri per l’impiego di province limitrofe, i quali agiscono perlopiù come entità distinte – sia dal *punto di vista economico* – per le aziende che incontrano difficoltà simili a quelle dei lavoratori e per la collettività che paga i costi delle inefficienze e della mancanza di economie di scala laddove queste sarebbero realizzabili, a partire dalla condivisione e dalla integrazione dei sistemi informatici utilizzati.

**Analogamente alla proposta di Matteo Renzi, la proposta di legge del Senatore Sacconi va nella direzione della razionalizzazione dell’articolazione dei soggetti titolari delle azioni di politica attiva del lavoro,** prevedendo – attraverso l’istituzione di una “Agenzia nazionale per il lavoro e la formazione” – la fusione di Italia Lavoro e dell’Istituto per lo

Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL). Benché tra gli obiettivi indicati dall'ex Ministro del Lavoro vi sia “*il coordinamento dei servizi per il lavoro*”, nel testo normativo non è presente una esplicita ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego, e non è definito con quali modalità sarebbe attuata la proposta di attribuire ai disoccupati “*una dote da spendersi presso i servizi competenti liberamente scelti dall'interessato*”. In particolare non è chiaro a quali strumenti di ricollocazione lavorativa si affiancherebbe tale misura e quali sarebbero i soggetti gestori, anche in considerazione che nei centri per l'impiego, né le agenzie per il lavoro sono attualmente in grado di promuovere percorsi di formazione adeguati, realizzabili soltanto attraverso una efficace valutazione delle competenze del lavoratore e l'individuazione di interventi formativi che siano orientati alle richieste professionali delle aziende (elementi complessi ed estremamente variabili in base al contesto territoriale).

**Una proposta analoga al progetto di legge di Maurizio Sacconi** – relativamente all'istituzione di una dote che i lavoratori potrebbero liberamente spendere presso i servizi competenti – è quella avanzata da Francesco Giubileo e Francesco Pastore su “Lavoce.info”, nella quale il conferimento a ciascun disoccupato di “*un determinato budget, proporzionale alla difficoltà di collocamento dei destinatari, che verrà indirizzato ai providers delegati al loro collocamento. La somma potrà essere spesa per alcuni servizi o rappresentare un premio di collocamento*” (F. Giubileo, F. Pastore, *Quale futuro per i centri per l'impiego*, in *Lavoce.info*, 25 ottobre 2013). La proposta di Giubileo e Pastore si inserisce in quadro complessivo il quale prevede un sostanziale superamento dei servizi per l'impiego, mantenendo in capo alle funzioni pubbliche le *attività di coordinamento, pianificazione e controllo del territorio*, trasferendo interamente ai soggetti privati le attività relative al collocamento: non è chiaro se e come le attività di coordinamento dei soggetti pubblici dovrebbero intervenire sulle attività delle agenzie per il lavoro, e in particolare desta perplessità:

- la possibilità che i soggetti privati possano gestire specifiche categorie di utenti, in particolare i soggetti disabili per i quali la norma prevede procedure complesse e difficilmente gestibili in base ad una logica di mercato;
- la mancata previsione di una integrazione tra il collocamento, l'attribuzione del sussidio di disoccupazione, e l'attività formativa finalizzata al reinserimento professionale.

**È però evidente come l'esigenza di *ripensare i servizi pubblici per l'impiego* sia ampiamente riconosciuta**, così come la loro attuale inefficienza e la necessità di un loro rinnovamento in un'ottica di forte orientamento ai risultati – o, in alternativa, di un loro superamento. Come precedentemente detto, la modifica dell'organizzazione e delle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego necessita di un complesso iter normativo, a causa delle previsioni del Titolo V della Costituzione; esso appare però come l'unico percorso in grado di dare efficacia agli interventi di politica attiva del lavoro, anche in conseguenza della presenza capillare dei SPI nel territorio.

**La proposta di istituire un'unica Agenzia nazionale che si occupi di politiche del lavoro, articolata sul territorio, partendo dalle proposte di “Agenzia Unica Federale”, di Matteo Renzi e di “Agenzia nazionale per il lavoro e la formazione” di Maurizio Sacconi**, potrebbe – al netto degli interventi normativi necessari – essere una soluzione utile per razionalizzare e riportare a sistema la molteplicità dei sistemi regionali per l'impiego, purché fosse in grado di raggiungere i seguenti obiettivi:

- integrare i servizi pubblici per l'impiego e le agenzie pubbliche che si occupano di mercato del lavoro, a iniziare da Italia Lavoro e dall'Isfol, in una struttura articolata federalmente, che sia in grado di stare sul mercato offrendo servizi di qualità. Sarebbe utile che l'Agenzia, pur restando prevalentemente di proprietà pubblica, avesse una natura societaria privatistica, fortemente orientata alla soddisfazione del cliente, superando le logiche burocratiche degli uffici pubblici: è evidente che se i servizi per l'impiego non ridefiniscono la loro mission e sono in grado di produrre “utili sociali” restano soltanto un costo inutile, e in tale caso andrebbero chiusi, trasferendo il personale ad altre mansioni;
- improntare l'Agenzia al criterio della sussidiarietà, mantenendo la gestione regionale per le attività che possono essere svolte con maggiore incisività a tale livello – come ad esempio la gestione dei dossier delle competenze professionali – e riportando a livello centrale tutti gli aspetti che richiedono indirizzi, decisioni e una gestione unitaria – come ad esempio i sistemi informativi del lavoro.

**Quest'ultimo punto tocca un aspetto nevralgico per il funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego**, totalmente assente in tutte le proposte analizzate, ossia il riferimento all'utilizzo dell'infrastruttura tecnologica nella gestione mercato del lavoro, e di come l'utilizzo della stessa costituisca un

aspetto strategico per il miglioramento della qualità, della rapidità e dell'efficienza dei servizi offerti.

**Attualmente la gestione delle attività dei servizi per l'impiego è garantita da una molteplicità di sistemi informativi del lavoro, differenti da Regione a Regione e spesso anche nell'ambito della stessa Regione:** tale situazione genera notevoli difficoltà nell'interscambio dei dati e il moltiplicarsi di costi e problematiche per gli utenti, e non garantisce la completa circolazione e condivisione delle informazioni tra tutti i servizi per l'impiego del territorio nazionale. Per superare tale situazione occorre la costituzione di una “*posizione unica*” per i lavoratori e per le aziende nei confronti del sistema dei servizi per l'impiego – ossia la possibilità, attraverso la prima iscrizione, di usufruire di tutti i servizi in qualunque centro per l'impiego del paese, senza dover reiterare percorsi di iscrizione, colloqui di selezione, bilancio delle competenze, ecc.

**È evidente come il raggiungimento di tale obiettivo sia possibile soltanto raggiungendo una piena ed efficace integrazione tra i tutti i sistemi informativi del lavoro regionali e provinciali:** la mancanza di tale integrazione costituisce una notevole criticità nella realizzazione di servizi pubblici realmente integrati e orientati all'utente.

**Gli ulteriori aspetti connessi alla costituzione di una “Agenzia Unica Federale” proposta nel *Jobs Act*, riguardano il coordinamento della formazione** – tematica di stretta competenza regionale – e l'erogazione degli ammortizzatori sociali – la cui gestione è attualmente demandata all'INPS. Si tratta di due aspetti che richiedono interventi radicali, i quali da un lato – quello della formazione – andrebbero a rideterminare l'ambito delle competenze statali e di quelle regionali, dall'altro – relativamente all'erogazione degli ammortizzatori sociali – andrebbero a rideterminare le competenze dell'INPS.

**È intuibile che la gestione da parte dei centri per l'impiego di questi due aspetti richiederebbe una complessità organizzativa e competenze professionali che attualmente non appartengono al patrimonio dei servizi pubblici per il lavoro,** ai quali sarebbe richiesta la capacità di intervenire sull'intero ciclo di inserimento o reinserimento del lavoratore nel mondo del lavoro, dalla valutazione delle competenze alla individuazione delle esigenze formative, dalla ricerca attiva dell'occupazione alla erogazione di una

indennità di disoccupazione vincolata ad una reale ed effettiva disponibilità al lavoro. Soltanto il compimento di un percorso con queste caratteristiche, unitamente all'implementazione di servizi utili per le aziende, può consentire la realizzazione di un'*Agenzia Unica Federale* che non consegna definitivamente i servizi pubblici per l'impiego alla marginalità e all'inefficienza.

## Matteo Renzi: oltre il giardino?

di Giuliano Cazzola

**La “resistibile ascesa” di Matteo Renzi ricorda la storia raccontata in un vecchio film “Oltre il giardino”.** Il protagonista, un ex giardiniere, Chance, interpretato da un impareggiabile Peter Sellers, capita per caso nel giro di una potente lobby di Washington in un momento in cui la classe dirigente americana non sa che pesci pigliare nel mezzo di una grave crisi economica. Chance sforna una sfilza di banalità che vengono scambiate per pensieri di grande saggezza. Così i suoi protettori pensano di candidarlo alla presidenza degli Usa. Il film si ferma a questo punto. Non è dato sapere, dunque, se l'ex giardiniere arrivi alla Casa Bianca.

**A Matteo *Chance* Renzi è riuscito invece di varcare, da inquilino pro tempore, il portone di Palazzo Chigi.** In verità, il sindaco-segretario-premier non è un mentecatto come Chance. Anche se il suo profilo ricorda “la profondità della superficie” di cui parlava Robert Musil (“L'uomo senza qualità”) Renzi è un ottimo comunicatore, astuto e spregiudicato; ha un po' di esperienza politica e, soprattutto, è fortunato. L'esibizione con Mike Bongiorno lo ha segnato per la vita intera.

**Aspettando di vederlo all'opera** – insieme alla sua squadra in cui il nuovo si mescola con l'antico – **sarebbe sbagliato non accorgersi che dietro al fenomeno Renzi, sostenuto da poteri fortissimi, si raccoglie pure un pensiero politico.** Lo si intuisce, prima ancora che dal caotico procedere del leader, da alcune esternazioni dei suoi più stretti collaboratori. Il 13 febbraio, quando in direzione si era consumato lo strappo, il responsabile del welfare di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8](#), *Politically (in)correct*.

Largo del Nazareno, Davide Faraone, in una lunga intervista televisiva ha fatto capire meglio i motivi di contrasto tra il Pd di Renzi ed il governo Letta. Secondo Faraone l'esecutivo uscente aveva delle caratteristiche troppo "tecniche" come se fosse una prosecuzione della precedente compagine presieduta da Mario Monti; il Pd non era più in grado, soprattutto in vista delle elezioni europee ed amministrative, di condividerne le politiche – ancora troppo orientate al rigore e al risanamento – e di difenderle con la propria base e con l'elettorato. **In sostanza, il governo metteva in imbarazzo il partito.**

**Ovviamente, questi ragionamenti vanno a sbattere contro il rapporto dell'Italia con l'Unione europea**, riproponendo una volta di più il quesito che ci portiamo appresso da anni e che sarà al centro delle elezioni per il Parlamento europeo, non solo nel nostro Paese. Quella del risanamento è stata una delle tante politiche possibili, per giunta rivelatasi sbagliata alla prova dei fatti, oppure era rimasta priva di valide alternative, anche ai fini di promuovere la crescita? Chi scrive è di quest'ultimo avviso, non solo sulla base di convenzioni personali, ma osservando la realtà sotto i nostri occhi.

**I Paesi che hanno promosso ed attuato politiche di rigore più severe delle nostre (Spagna, Portogallo, Irlanda, persino la Grecia) stanno tornando a crescere** prima e più intensamente di noi. In sostanza, può esservi crescita soltanto se si riesce a spezzare la spirale perversa tra deficit-debito-tassi di interesse-nuovo deficit-nuovo debito-più elevati tassi di interesse. Solo rompendo questa sequenza distruttiva si possono liberare risorse per gli investimenti e lo sviluppo. I parametri di Maastricht non sono una camicia di forza. Ci siamo mai chiesti quali siano le ragioni che indussero a fissare nel 3% il tetto del deficit consentito? Quando venne definito il trattato i negoziatori si preoccuparono di lasciare dei margini per le politiche di sviluppo: venne indicato il 3% di flessibilità dei bilanci tenendo conto di quanto, in media, gli Stati riservavano agli investimenti. Noi abbiamo consumato queste disponibilità nella spesa corrente.

**Pertanto, le politiche dei governi Monti e Letta non meritano le critiche che vengono loro rivolte.** Il 9 novembre 2011 lo spread era di 575 punti; il 14 febbraio 2014 era sceso a 201 punti. I tassi di interesse sui Btp decennali erano passati dal 7,49% al 3,69%: si erano praticamente dimezzati. È stato certamente un merito di Enrico Letta (dei Ministri economici Fabrizio Saccomanni e di Enrico Giovannini, in particolare) quello di essersi mossi in continuità con la precedente esperienza dei "tecnici" senza farsi sorprendere



dalle tentazioni di smontare le riforme del ministro Elsa Fornero che serpeggiavano nella maggioranza. Intanto, l'aver "mollato" sul risanamento in queste ultime settimane di incertezza ha messo a rischio una somma di 6 miliardi che ci era stata promessa dalla Ue.

**Se il cambiamento significa prendere le distanze dalla Ue, il risultato – visti gli impegni sottoscritti dall'Italia – non potrà che essere quello di finire sotto la tutela della trojka in breve tempo.** Ecco perché è stata importante la scelta del Ministro dell'Economia ed è singolare che tra i nomi fatti vi fossero personalità con posizioni nettamente diverse rispetto alle scelte da compiere a proposito del nodo cruciale della Ue. **Pier Carlo Padoan è una soluzione di compromesso: è il più "politico" dei "tecnici"**, ma è sicuramente conosciuto e stimato nell'ambito internazionale, più dell'ex sindaco di una piccola città dell'Emilia, meno noto di Peppone, il celebre personaggio della saga di Mondo piccolo che, insieme a Don Camillo, ha reso celebri quelle terre generose. **Padoan, purtroppo, sostiene una linea differente rispetto alla stretta osservanza Ue dei suoi predecessori.**

**È il caso di inserire a questo punto un'altra considerazione-chiave dell'attuale fase del dibattito politico.** L'altro aspetto che caratterizza il nuovo gruppo dirigente del Pd è **una fiducia manichea nella politica** che non solo induce a chiudere la stagione dei ministri tecnici, ma sembra persino ritenere che si possa fare a meno di quel minimo di esperienze e di competenze specifiche che non guasterebbero in coloro che sono chiamati alla guida di un ministero. Non basta essere giovani e donne per avere una marcia in più. Oddio, in passato ne abbiamo viste di tutti i colori, anche nella composizione dell'esecutivo presieduto da Mario Monti (per non parlare di quello di Berlusconi). Ma questa discrepanza – tra ruolo politico e qualità dei problemi da gestire – era oggetto di severe critiche da parte dei media.

**Oggi è Dario Nardella a rivendicare, sul Corriere della Sera, una sorta di primato della politica e dei politici per la loro capacità di interagire meglio con il "sentire" della gente.** Come se questa fosse la trasformazione da realizzare. E non più invece quella funzione dirigistica-educativa che la politica aveva delegato ai tecnici, "missi dominici" di Bruxelles. È significativo, per esempio, che questi giovanotti se la prendano con gli apparati ministeriali e con la Ragioneria generale dello Stato come se qui stessero i nemici delle riforme, sempre pronti a incatenare al suolo il libero dispiegarsi dell'iniziativa politica. Sono posizioni molto pericolose perché la

verità è che queste istituzioni hanno impedito alla politica di sfasciare ancor di più il bilancio dello Stato. Non a caso tutte le norme di spesa devono avere il “bollino” della Ragioneria, a certificazione dell’esistenza di un’adeguata copertura finanziaria; altrimenti la Commissione Bilancio non fa passare i provvedimenti e il Capo dello Stato non li promulga. Eppure si parla di far saltare la “bollinatura”, come se la politica fosse in grado di moltiplicare i pani e i pesci.

**Proprio così: dopo anni che la politica è messa alla gogna, si sta tornando all’idea per cui essa, come il cuore, “ha delle ragioni che la ragione non conosce”.** Al punto che dei ragazzini di primo pelo si sono permessi persino di criticare chi – come Fabrizio Saccomanni – proveniva dal santuario di via Nazionale fino ad ora sacro alla Patria come il fiume Piave. La cosa comunque incomprensibile è la svolta dei media. Per anni i grandi quotidiani e il talk show hanno trattato i politici come ladroni, grassatori, imbroglioni, prostitute e manutengoli. Li hanno derisi per le loro gaffe, hanno saccheggiano i loro curricula, persino i loro menu e le loro buste paga. Li hanno trattati come pezzenti e mentecatti. Eccoli ora, pronti e complici, ad osservare, ad occhi spalancati, il giovanilismo brandito come una clava, l’inesperienza e l’incompetenza presentate come valori e qualità. E fingono di non vedere che i “Renzi boys and girls” sono figli e mantenuti dalla politica, perché nella vita non hanno mai fatto altro.

**In tutto ciò, chi scrive ha apprezzato che al Lavoro vada Giuliano Poletti.** Non è sicuramente un intellettuale, non ha inventato una tipologia di contratto unico, ma è una persona di buon senso e di esperienza, proveniente da un settore – Renzi ha motivato bene il criterio della scelta – che può fornire (e che già fornisce), un grande contributo ad una nuova idea di welfare e di lavoro: dal privato sociale, al non profit, all’auto-imprenditorialità, ai modelli del socio-lavoratore che Marco Biagi studiò tra i primi (non a caso il professore era uno stimato consulente della Lega Coop). Per l’età, Poletti ha fatto a tempo ad essere iscritto al Pci. Ormai, con i tempi che corrono e con gli *homines novi* in circolazione, questa è divenuta una garanzia di serietà.

## **Jobs act: una notte in cui tutte le vacche sono nere**

di Giuliano Cazzola

Benché venga invocato con la stessa sfibrante insistenza di una tribù di aborigeni che intesse, in tempi di prolungata siccità, una danza della pioggia, **il Jobs act di Matteo Renzi, da quanto è stato reso noto il documento eNews381 ad oggi, è riuscito soltanto a farsi aggiungere una “s”**. Il resto è immerso – direbbe Gigliola Cinquetti – in “una notte in cui tutte le vacche sono nere”. Anche la sua collocazione nei punti prioritari dell’agenda del “garzoncello scherzoso” è piuttosto variabile: **da ultimo, dopo la doccia fredda dei dati Istat sulla (dis)occupazione, l’impegno per il varo Jobs act ha ripreso fiato e vigore**. I bene informati garantiscono che anche il codice semplificato del lavoro subirà un’accelerazione, essendo questo il biglietto da visita con cui Renzi vuol presentare il suo governo ad Angela Merkel.

Chi ha avuto la pazienza di seguire la rubrica si sarà accorto che la stima e la considerazione di chi scrive per il giovane premier sono assai ridotte. Considerando, però, che non si può sempre stare in guerra soprattutto quando, come il sottoscritto, si “conta” all’incirca come il due di coppe quando briscola è bastoni, **sembra il caso di attendere il governo all’opera, essendo per ora le indicazioni di Renzi talmente generiche da poter approdare in ogni dove**. Del resto, in materia di lavoro e di welfare è già stato inventato di tutto. Il problema vero è quello di scegliere una linea che sia in grado non già di risolvere la questione del lavoro a partire dal dramma della disoccupazione giovanile, ma di promuovere almeno delle iniziative legislative che – unitamente alle politiche economiche possibili – siano di aiuto e non di ostacolo alle assunzioni. È un’idea balzana quella che i governi abbiano il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), *Politically (in)correct*.

potere di creare lavoro, sbloccare il credito, finanziare infrastrutture, assumere nella pubblica amministrazione: un'idea balzana, purtroppo messa in circolazione in questi anni in cui si è voluto fare strame della politica per tornare, con l'attuale governo, alla fine della fiera, alla solita politica, con l'aggravante dell'inesperienza e della improvvisazione.

**Per farla breve: quale sarà il Renzi del *Jobs act*?** Quello che, nel 2012, alla sera dopo cena faceva i compiti che gli aveva assegnato Pietro Ichino (non è un caso che abbia voluto esibire sul banco del governo un libro scritto dal giurista-senatore per spiegare il diritto del lavoro ai ragazzi)? Oppure colui che nel 2013 ha vinto la sua battaglia contrapponendo al populismo plebeo di Beppe Grillo e a quello in doppiopetto del Cavaliere, il suo populismo istituzionale? Durante il dibattito nella direzione del Pd del 13 febbraio, quando Renzi ha cambiato il suo hashtag da #enicostasereno in #enicofattidaparte, è stato tutto un fiorire di citazioni poetiche da parte di quanti si sforzavano di legare l'asino laddove indicava il nuovo padrone. La parte del leone, a partire dalla relazione del segretario, è toccata a **Robert Frost** con la storia delle due strade nel bosco di cui occorre percorrere quella meno battuta. Ricordate? La citazione produsse un effetto imitativo: i giovani renziani non avevano dimenticato che i loro genitori – ex sessantottini – li condussero al cinema a vedere “**L’attimo fuggente**” e, da nostalgici del voto politico, indicarono come fulgido esempio di docente quel professore – interpretato da **Robin Williams** – che invitava i suoi studenti a strappare e a cestinare le pagine dei libri di testo. Però il bivio è drammaticamente reale.

**In materia di lavoro Matteo Renzi ha davanti a sé due strade:** ambedue presenti nel suo partito, nello stesso governo e nel dibattito aperto nel Paese. **Il primo sentiero**, quello più battuto, **conduce ad un mercato del lavoro drogato dagli incentivi ad assumere a tempo indeterminato**, ossessionato dal dover rispondere alle esigenze di flessibilità di cui il sistema produttivo ha bisogno, convinto che solo i vincoli, le proibizioni e le abiure possano ripristinare quel sistema tolemaico in cui tutto ruotava (o almeno così appariva) intorno all'asse del lavoro standard. La sinistra del suo partito ha preparato un *cahier de doléances*, includendovi una revisione della riforma Monti-Fornero delle pensioni, così da consentire ancora a legioni di under 60enni di andare in quiescenza (dal 2000 al 2012 si è trattato di tre milioni di persone circa) e, magari, un inasprimento della legge n. 92 del 2012 in materia di lavoro allo scopo di togliere di mezzo anche quei modesti accorgimenti che il mondo delle imprese ha adottato per difendersi dagli aspetti più persecutori che in quel testo sono previsti per quanto riguarda le assunzioni e le tipologie dei rapporti di lavoro. Quale sarà il ruolo degli ammortizzatori sociali dopo la

cura di Renzi? La logica sarà quella di estendere, a tutti, prestazioni di sostegno al reddito di chi ha perduto o sta perdendo il lavoro senza preoccuparsi di aiutarlo ed incentivarlo a trovare altre opportunità? Ovvero, tali prestazioni riformate serviranno ad accompagnare il lavoratore verso una nuova occupazione. In sostanza, il governo allargherà ancora i cordoni della borsa per fare politiche passive che durino il più a lungo possibile, magari rendendo permanente, da un lato, il ricorso alla cassa integrazione in deroga, dall'altro assistendo i c.d. esodati per decenni, come se fossero Cavalieri di Vittorio Veneto? Oppure accetterà la sfida delle politiche attive, del contratto di ri-collocazione, della mobilità da posto a posto, della riconversione professionale e dell'outplacement: azioni ed iniziative sorrette da una rete efficace ed efficiente di ammortizzatori sociali di nuova generazione di cui siano caratteristiche essenziali la condizionalità, la temporaneità, l'incentivazione a darsi da fare?

**Il destino** – Renzi ha sicuramente molto fortuna – **ha voluto che al nuovo governo arrivasse in dote il programma “Garanzia giovani”, predisposto con sufficiente cura dall'esecutivo precedente.** Il programma prevede che ad ogni giovane che esca da un ciclo scolastico e non abbia immediatamente un'occasione di lavoro venga offerto dal servizio pubblico in collaborazione stretta con organizzazioni private imprenditoriali, entro il termine massimo di 4 mesi: un servizio di orientamento scolastico e professionale; una opportunità di lavoro, o di addestramento, di formazione *on the job* o apprendistato, indirizzata verso gli *skill shortages*, cioè le migliaia di posti di lavoro che in Italia restano permanentemente scoperti per difetto di persone con le attitudini richieste; oppure, dove possibile, una forma di assistenza per l'avvio di lavoro autonomo o di impresa o un impegno nel servizio civile. La novità di questo programma, promosso in tutti i Paesi e co-finanziato dalla Ue, sta proprio nel mettere a prova i servizi per l'impiego pubblici e privati nello svolgere una funzione di politica attiva. È questa la svolta di valore generale che va oltre i risultati che si potranno ottenere, nell'opera di “stanare” i **NEET** offrendo loro una opportunità lavorativa e formativa e favorendo così il loro approccio con il mercato del lavoro.

**A fronte di tale impegno** (che non è chiamato a risolvere il problema dell'occupazione giovanile, che non crea posti ma cerca di coprire quelli che ci sono), **aver fatto “tabula rasa” nel dicastero del lavoro non è stata un atto di buona politica.** Essersi privati, oltreché di un buon ministro come Enrico Giovannini, di uno dei migliori economisti del lavoro come Carlo dell'Aringa,

è stata un'operazione stucchevole, arrogante ed insensata. Ma tant'è. Si arriva poi alle carte non ancora scoperte nel poker di Renzi. Come sarà il contratto di inserimento a tutela differenziata e crescente? Tutti si aspettano che questa iniziativa si misuri con il tabù dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, in quanto la prevista tutela ad efficacia reale (consistente nella reintegra nel posto di lavoro) dovrebbe cedere il passo, durante i primi anni, ad una forma di protezione obbligatoria. **Intanto è stato accantonato l'aggettivo "unico".**

**Tutti coloro che si sono avventurati nei meandri del "contratto unico a tutela differenziata e crescente", da Tito Boeri a Pietro Ichino, sono concordi nel ritenere che una forma siffatta non potrà mai escludere tutte le altre** anche vi fosse l'assoluta libertà di licenziamento. Ci sono tipologie di rapporti che possono essere adeguatamente regolati soltanto attraverso contratti specifici (a termine, job on call, somministrazione, consulenze, ecc.). Se vogliamo essere seri e attenti alla realtà (nel 2007 la sinistra che volle abolire lo *staff leasing* è arrivata a riconoscere oggi che si tratta di un chiaro esempio di flessibilità buona), il rapporto prefigurato dal premier-segretario potrà avere un senso se diventa una revisione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, chiamato a convivere con le altre forme, ciascuna nel suo ambito e nella sua funzione. Ma non sarebbe più opportuno assecondare una tendenza esistente, certificata tra l'altro dal primo monitoraggio sull'applicazione della legge Fornero, e sperimentare l'acausalità nel contratto a tempo determinato, estendendola a tutti i 36 mesi previsti? In fondo si tratterebbe di tornare all'idea del "contratto Expo" (indicando quindi anche la data del 31 dicembre 2015 come conclusione della sperimentazione) che nel frattempo si è smarrita nei meandri in un negoziato sindacale.

## **Il Codice semplificato del lavoro: si può fare subito e noi siamo pronti**

di Pietro Ichino e Michele Tiraboschi

Il 22 novembre scorso vi abbiamo dato notizia della **attivazione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un Codice del lavoro semplificato, aperto a tutti gli studiosi ed esperti della materia che vi fossero interessati**. Al nostro appello hanno risposto oltre [200 tra ricercatori, uomini e donne di azienda e del sindacato, avvocati, consulenti ed esperti a vario titolo](#) che, fra dicembre e febbraio, hanno lavorato molto intensamente utilizzando una [piattaforma di cooperazione in rete attivata da ADAPT](#).

**Il primo risultato di questo lavoro è una conferma della bontà del metodo pratico: la piattaforma ha funzionato benissimo e il confronto ha arricchito quanti vi hanno partecipato** offrendo diversi punti di vista, culturali e interdisciplinari, che risultano sempre preziosi nella elaborazione di un testo normativo che non voglia essere “calato dall’alto”. **L’altro risultato ?** non secondo per importanza – è [il testo legislativo](#) che oggi pubblichiamo, anche in vista dell’imminente processo di attuazione del [Jobs Act](#), secondo le deleghe approvate dal Consiglio dei Ministri di mercoledì 12 marzo e di cui avremo modo di discutere assieme al Ministro del lavoro il 19 marzo prossimo, a Roma, nel corso del [12° convegno in ricordo di Marco Biagi](#).

È, certo, **un testo ancora apertissimo a tutte le correzioni e integrazioni che emergeranno dalla discussione in sede accademica, sindacale e parlamentare**. Esso tuttavia fin d’ora dimostra come la semplificazione della legislazione su questa materia sia possibile, e anzi matura, non solo sul piano tecnico ma anche sul piano politico. **I componenti del gruppo di lavoro che**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

**hanno discusso il testo** in ogni sua parte, pur annoverando studiosi ed esperti di provenienza e di orientamento molto diversi tra loro, **hanno raggiunto nella maggior parte dei casi una convergenza largamente prevalente su di una soluzione; e solo in un numero relativamente esiguo di casi** (art. 2092 su compenso orario minimo; art. 2103 in tema di *ius variandi*; art. 2117 in tema di dimissioni; artt. 2118-19 in tema di licenziamento; art. 2127 in tema di somministrazione di lavoro) **hanno individuato due soluzioni alternative, entrambe compatibili sul piano sistematico con il resto del Codice**, oltre che con gli obiettivi fondamentali della semplificazione e dell'allineamento della nostra legislazione ai migliori modelli disponibili nel panorama internazionale e comparato. Ulteriori soluzioni alternative sono, ovviamente, prospettabili su questi come su altri articoli del Codice; ma il testo che proponiamo all'esame della comunità scientifica, degli "addetti ai lavori" e soprattutto del Ministro del lavoro e delle parti sociali mostra come l'obiettivo della semplificazione – sul quale in linea di principio tutte le forze politiche e le parti sociali concordano – sia concretamente a portata di mano. **Al Governo e al Parlamento il compito di scegliere tra queste – e anche eventuali altre – alternative sui singoli punti, salvaguardando l'impianto del nuovo Codice.**

**La riforma proposta è strutturata in forma di novella degli articoli del Codice civile.** E una cura particolare è stata posta nel far sì che il nuovo testo di ciascun articolo abbia per oggetto, nella misura del possibile, la stessa materia dell'articolo originario: questo per ridurre al minimo – in omaggio alle *guidelines* contenute nel *Decalogue for Smart Regulation* emanato dal Gruppo di alto livello UE a Stoccolma il 10 novembre 2009 – l'impegno che gli operatori dovranno dedicare al reperimento delle nuove norme. **Ma l'inserimento di questi 58 articoli nel corpo del Codice civile ha anche due altri significati:**

- **quello di sottolineare**, e in qualche misura recuperare, **l'appartenenza del diritto del lavoro al diritto civile** e quindi il rilievo centrale che in esso assumono – sia pure con i correttivi richiesti dalla particolarità strutturale del mercato del lavoro – **il principio di autonomia negoziale come prerogativa fondamentale della persona** e le regole generali in materia di obbligazioni e contratti contenute nel titolo IV, con il quale il titolo V Del Lavoro è strettamente interconnesso;
- **quello di recuperare, del nostro Codice civile, la sobrietà ed essenzialità della scrittura;** che nella materia del lavoro significa ricondurre la legge statutale alla sua funzione originaria di fissazione di principi e regole



essenziali, in armonia con gli ordinamenti sovranazionali, **restituendo alla contrattazione collettiva** – soprattutto, ma non soltanto, al livello aziendale – **la sua funzione originaria di adattare, in una logica di sussidiarietà**, i *terms and conditions* secondo esigenze che mutano nel tempo e nei diversi contesti.

**In questa fase si è preferito comprendere nell'intervento legislativo soltanto la materia dei rapporti individuali di lavoro, lasciando fuori quella dei rapporti sindacali e della contrattazione collettiva**, in considerazione del fatto che quest'ultima richiederà con tutta probabilità una riscrittura dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 39 della Costituzione, con tempi nettamente maggiori rispetto a quelli che possono invece essere realisticamente richiesti per l'approvazione in Parlamento di una delega legislativa al Governo e il successivo varo di questo Codice semplificato. **Nulla vieterà di completare l'opera, non appena la riforma costituzionale sarà stata compiuta**, adottando lo stesso metodo per la riscrittura degli articoli da 2063 a 2074 del Codice civile.

**Per concludere, rivolgiamo un ringraziamento vivissimo a tutti coloro che hanno partecipato al Gruppo autore di questo lavoro, nonché a tutti coloro che vorranno contribuire nel prossimo futuro, con le loro osservazioni e proposte, all'ulteriore miglioramento del testo.**

## **Il lavoro, i lavoratori e le imprese verso il futuro che verrà: essere un organismo sociale**

di David Trotti

È certamente vero che, **le norme non creano il lavoro**, ma è altrettanto vero che **l'utilizzo delle norme è lavoro**. È certamente vero che, le norme non creano il lavoro, ma è altrettanto vero che **le norme chiare danno certezza ed attenuano i rischi negli investimenti**.

È certamente vero che, le norme non creano il lavoro, ma è altrettanto vero che **le norme pensate per lavoratore ed azienda creano possibilità ed agevolano la crescita**.

È certamente vero che, norme sul lavoro, complesse, incerte, poco chiare rendono difficile creare il lavoro e ne diminuiscono la quantità e la qualità.

**Il cambiamento proposto dal progetto #semplificareillavoro è epocale.**

**Oggi una azienda oltre alla GU, alla GUCE, deve conoscere le BUR, la prassi Inps, Inail, del Ministero del lavoro** (circolari, interPELLI, note, lettere circolari, faq e vademecum) senza avere alcuna sicurezza e deve coprire la incertezza interpretativa con un fondo rischi.

Domani speriamo di avere il LAVORO semplice e certo.

Questa è l'intenzione che nel percorso della "proposta bipartisan per semplificare il quadro regolatorio del lavoro" mi ha più entusiasmato, e che corrisponde ad un desiderio che ho vissuto nei mille incontri avuti come **Coordinatore del Centro Studi Nazionale dell'Associazione Italiana per la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**Direzione del Personale (AIDP) in ogni dove d'Italia: vedere UNA LEGGE per il lavoro.**

Ho sognato, in questi mesi di confronto, di vedere **le regole pensate per facilitare la vita di quel corpo che chiamiamo azienda e le cui cellule si chiamano lavoratori.**

Il lavoro ovvero l'utilizzo di energia (in senso fisico il lavoro è proprio questo) per far crescere e nutrire il corpo sociale che chiamiamo azienda deve avere i suoi canoni senza essere autoreferenziale, deve essere pensato per garantire azienda e lavoratore, poiché **non c'è lavoratore senza azienda ne azienda senza lavoratore, come non c'è corpo senza organi e non ci sono organi senza corpo.**

Dobbiamo imparare a vivere su questo "algoritmo", nel tentativo di creare soluzioni che considerino entrambi gli attori, affinché non accada più che il "lavoro" sia un'esperienza in cui tutti i giorni ci sia da chiedersi come faccio?

**Il percorso proposto da Michele e Pietro presenta tutte queste sfaccettature e rappresenta il tentativo, con tutti i limiti e le criticabilità possibili, di far parlare e di mettere in comune le infinite ricchezze di mille "sentire".**

Fatte queste premesse, indispensabili, vorrei indicare quali sono le **cose** che ritengo **essenziali nella nuova cassetta degli attrezzi da mettere a disposizione di datori di lavoro e lavoratori.**

**Regole chiare e poche, su cui la prassi amministrativa non possa e non debba intervenire** (pensiamo a quello che è successo sul cosiddetto ticket di licenziamento tra part time e definizione dell'importo).

**Regole chiare e poche, su cui la prassi amministrativa non possa e non debba intervenire** (pensiamo a quello che è successo sul cosiddetto ticket di licenziamento tra part time e definizione dell'importo).

**Regole che permettano alle aziende di inserire le persone e di sperimentarle; di adeguare l'organico alla transitorietà dei mercati, ma che allo stesso tempo premino il lavoratore che produce e che arricchisce l'azienda quando l'azienda è in salute e cresce.**

Regole che promuovano **lavoratori e aziende in rete ed interconnessi**, perché il mondo del lavoro sta passando dal concetto di sinallagma al concetto di comunità. Oggi, infatti, il lavoro diviene il luogo centrale dove si vive e l'azienda una sorta di corpo sociale di cui i lavoratori sono cellule e organi. Un lavoro che si misura sul Glocal (globalizzazione e territorio) in cui anche il singolo ha il suo ruolo e può “valere” in relazione al suo qui ed al suo ora.

Regole in cui **le patologie vengano messe al bando e punite duramente**.

Regole che permettano ad una parte del **costo del lavoro** di ritornare al dipendente in termini di **welfare e di supporto**; in cui lo stato è attore e stimolo e non “papà”.

Regole in cui **agli ammortizzatori sociali** vengano sostituiti da supporti economici che stimolino alla riconversione ed alla riqualificazione.

Regole in cui il **CCNL** deve essere un quadro definitivo che si muove con il tempo e lo spazio e che vale per tutti nello stesso modo.

Infine, e credo che questo sia ormai senso comune, deve esserci la consapevolezza che dobbiamo mettere la **contrattazione aziendale** (con il suo qui e il suo ora) **al centro** incorniciata da CCNL e legge.

Questa la nuova filosofia che deve improntare il diritto: non strumento regolatorio rigido che dirime i conflitti tra due parti o ne difende una, ma **REGOLO che misura e che favorisce la partecipazione ed il coinvolgimento e che tutela azienda, lavoratore e corpo sociale** (territorio, comunità...) in cui il lavoro è immerso.

Un lavoro in cui la vita del dipendente non è scissa tra tempo lavoro e altro tempo, ed in cui la vita dell'azienda rivolta al mondo non è separata dal suo territorio.

Siamo di fronte ad una opportunità che nasce da una crisi e se dovessi definire il lavoro del gruppo direi che è il tentativo di lottare perché il bruco diventi una meravigliosa farfalla.

**Buon Lavoro a tutti.**

## L'officina del gruppo di lavoro sulla semplificazione: un commento dall'interno

di Gabriele Gamberini

Negli ultimi giorni del novembre 2013 **Pietro Ichino e Michele Tiraboschi hanno promosso una [iniziativa](#) volta alla redazione di un disegno di legge che**, armonizzando le idee contenute nel [Codice semplificato del lavoro](#) predisposto da Pietro Ichino e nello [Statuto dei lavori](#) elaborato da Michele Tiraboschi e Marco Biagi, **potesse realizzare una effettiva semplificazione delle regole del lavoro in grado di raccogliere consensi bipartisan.**

Il Prof. Tiraboschi mi propose di fare da coordinatore dei lavori di questo ambizioso progetto su una carrozza di uno *shinkansen*, dopo un convegno internazionale su lavoro e catastrofi naturali, di ritorno verso Tokyo dove svolgevo allora un periodo di ricerca. Intuendo la portata dell'impresa accettai subito di buon grado, lui mi ringraziò e mi disse che ci saremmo poi organizzati. Dopo poco lo accompagnai in albergo e mi avviai verso casa. Camminando tra le straordinarie luminarie natalizie di Ginza non prestavo particolare attenzione al mio cellulare, così che quando lo tornai a guardare rimasi assolutamente stupefatto dalla mole di e-mail, inoltrami da Tiraboschi, inviategli da persone che, nell'arco di poche ore dalla comunicazione che lanciava il progetto, avevano già manifestato con grande entusiasmo la propria volontà di partecipare.

A questa impresa hanno infatti aderito attivamente oltre [duecento esperti](#), portatori di diversi interessi, che, su una [piattaforma virtuale](#) gestita dalla [associazione di ricerca ADAPT](#), hanno collaborato volontariamente e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

gratuitamente, animati solo dalla genuina volontà di dare un apporto concreto al futuro del lavoro in Italia. È stato interessante notare come l'entusiasmo iniziale non fosse che una piccola parte della passione dimostrata poi durante i lavori.

La prima fase del progetto ha visto i partecipanti confrontarsi in 44 differenti forum tematici di discussione, alimentati da più di 500 interventi, volti ad individuare le principali criticità che caratterizzano il mercato del lavoro italiano ed a trovare punti di convergenza per risolverle.

I partecipanti si sono visti concordi nella redazione di un **testo semplificato** che regoli il lavoro **all'interno del Codice Civile**, riconducendo poi alcune materie a "**testi unici**" (quali ad esempio salute e sicurezza degli ambienti di lavoro, apprendistato, somministrazione, ammortizzatori sociali e incentivi) e disponendo la **abrogazione di tutto quanto non rientra** nel nuovo **Codice** e nei (pochi) **testi unici** tematici.

Una tale impostazione dovrebbe essere idonea a garantire la corretta **interpretazione del diritto del lavoro** e dovrebbe di conseguenza condurre alla **eliminazione delle circolari interpretative**.

Riguardo alle forme contrattuali è stato particolarmente interessante notare come sia stata generalmente condivisa una idea coraggiosa, che riprende il pensiero di Marco Biagi, **di procedere verso un contratto personale** che consenta, all'interno di parametri di garanzia minimi, una **modulazione del patto tra datore di lavoro e prestatore d'opera**, la cui libera volontà viene garantita da apposita **procedura di certificazione** presso le commissioni di certificazione, la cui disciplina è stata semplificata e collocata all'articolo 2129-*bis*.

Tale tendenza muove probabilmente dalla condivisa necessità di **revisione** della categoria della **parasubordinazione** che ha creato eccessivi contenziosi e, più in generale, della necessità di rivedere i confini tra il lavoro subordinato ed il lavoro non subordinato. In tal senso è stata quindi apprezzata la possibilità di classificare i lavoratori in subordinati e dipendenti (articolo 2094) e di modulare le tutele in modo da garantire una soglia minima di protezione a tutti i rapporti aventi per oggetto una attività lavorativa, un esempio di ciò è la introduzione del **salario minimo legale**.

A livello contrattualistico è stato inoltre considerato fondamentale adattare le vecchie norme alle nuove esigenze produttive ed alle nuove tecnologie utilizzate dalle imprese, da qui il **rilancio del telelavoro** di cui all'articolo 2123.

Riguardo alle assunzioni con **contratto a termine** sono state molteplici le richieste di chi riteneva opportuno lasciare che la **prima assunzione** avvenga senza la dichiarazione di una motivazione, prevedendo però una indennità di cessazione. Nel testo del Codice è stato poi previsto che la stessa indennità non debba invece essere corrisposta se l'assunzione è fondata sulle motivazioni tipiche di cui al secondo comma dell'articolo 2097.

Si è poi trovata volontà comune nel continuare a puntare sull'**apprendistato**, già regolato da apposito testo unico, **al quale potrebbero essere apportati alcuni correttivi**. Riguardo alla **formazione** è emersa unanime la necessità di modificare l'articolo 117 della Costituzione per superare la competenza regionale che comporta eccessive differenze normative. Sono inoltre state proposte idee interessanti che potranno essere valutate in un eventuale momento successivo in cui si andrà a discutere su come migliorare le materie presenti nei testi unici. Tra gli spunti più interessanti si segnala la possibilità dello svolgimento della **formazione trasversale** da parte dei giovani iscritti ai centri per l'impiego **precedentemente all'ingresso in azienda**; la destinazione delle **sanzioni per la mancata formazione** ad un fondo per lo sviluppo dell'apprendistato volto alla **promozione della conoscenza dell'apprendistato** tramite la diffusione di buone prassi; la possibilità di indicare come **tutor un professionista** iscritto ad un albo; la **previsione per legge** degli aspetti quali la **durata**, il **periodo di prova** ed il **sottoinquadramento**; il **recesso libero al termine di ogni anno** oltre che la estensione anche alle **professioni ordinistiche**.

Si è inoltre ritenuto opportuno occuparsi dei lavoratori impiegati nelle filiere contrattuali che, indipendentemente dal contratto di lavoro con cui vengono assunti, rischiano di subire pregiudizi dalla dissociazione imprenditoriale. Sono pertanto state estese le tutele derivanti dalla disciplina della **responsabilità solidale** già operanti per i lavoratori impiegati nell'ambito di un contratto di appalto anche ad altre tipologie contrattuali volte a realizzare **forme di esternalizzazione diverse dall'appalto**.

Riguardo al diritto processuale del lavoro si sono sollevate molte voci a favore della **abrogazione** del rito introdotto per la impugnazione dei licenziamenti (c.d. **rito Fornero**) e l'**aggiornamento** del **modello** processuale del **1973**. Mentre già nel codice sono stati forniti gli strumenti che dovrebbero consentire un rilancio dell'**arbitrato** e la promozione di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** ritenuti una possibile soluzione concreta all'annoso problema dei contenziosi lavoristici.

Riguardo i temi di salute e sicurezza, si è confermato il testo unico di cui al decreto legislativo n. 81/2008 e sono state inoltre avanzate ipotesi per una concreta applicazione dello schema statunitense che prevede un massiccio uso dell'*experience rating* (anche tramite la diffusione del sistema di **patente a punti**, già prevista in edilizia, ed in generale del sistema di **qualificazione delle imprese**) e del sistema di denuncia delle condotte illecite c.d. *whistleblowing*.

Anche riguardo all'area ispettiva e sanzionatoria sono emerse prospettive interessanti nell'ottica di un testo unico. Una delle proposte più condivise è stata la abolizione dei servizi ispettivi degli enti previdenziali e la **creazione di un'agenzia unica di controllo in materia di lavoro** nella quale confluiscono tutti i funzionari di DTL-INAIL-INPS con analoghe competenze e poteri di p.g.

Infine, posta la bontà dello strumento di cooperazione virtuale sono state formulate anche proposte per semplificare i rapporti di lavoro collettivi, sebbene si sia deciso di affrontare tali tematiche in un secondo momento. Si rileva in generale la tendenza allo **spostamento del baricentro della contrattazione** di settore dal livello nazionale al livello territoriale (regionale), mentre per le aziende di grandi dimensioni e multilocalizzate potrebbe essere fatto valere il **contratto collettivo di gruppo** alternativo al contratto collettivo di settore (territoriale). Inoltre potrebbe esservi la **equiparazione** degli **accordi aziendali privi di sindacato** ove stipulati tra l'azienda e la maggioranza dei lavoratori presso la DTL o sottoposti a procedure di certificazione così che venga garantita la volontà dei lavoratori alla stipula del contratto e valutata la legittimità ed il rispetto dei diritti inderogabili. **Si ritiene in ogni caso necessaria una semplificazione e riduzione dei contratti collettivi** da raggiungere tramite mappatura dell'utilizzo "reale" dei singoli CCNL.



Senza la pretesa di essere riuscito in poche righe a trasmettere la bontà degli spunti emersi dal dibattito sull'area di cooperazione, la nostra officina di lavoro, mi pare comunque che queste idee siano sufficienti a dimostrare come per creare il diritto del lavoro del futuro sia importante mettersi in gioco e accettare liberamente il confronto evitando tanto le prese di posizioni aprioristiche quanto la mera critica distruttiva di qualunque tentativo, per quanto perfettibile, di entrare nel nuovo millennio con regole adeguate ai cambiamenti in atto e oramai irreversibili nei modi di lavorare e produrre. Il tempo degli alibi è finito, cambiare il diritto del lavoro oggi si può.

## **La suggestione del contratto unico e l'esigenza di una flessibilità razionale**

di Davide Costa

**Dal dibattito politico animatosi nelle settimane scorse sembra emergere un consenso pressoché unanime sulla necessità di rendere più semplici le norme sul lavoro.** Molteplici le ricette offerte. Tra queste, ha molto seguito l'idea secondo cui semplificare il lavoro significhi (anche) ridurre le tipologie contrattuali. La coesistenza di “diversi” contratti di lavoro, legittimando la possibilità di lavorare con modalità e tempistiche differenti, avrebbe alimentato precarietà e dualismo tra lavoratori protetti e non, rendendo l'obiettivo del lavoro unico e per l'intera vita un miraggio. Alla precarietà dei “lavori” si dovrebbe, quindi, rispondere con la (asserita) stabilità del contratto “unico”. Un lavoro a tempo indeterminato, a tutele crescenti certo, ma pur sempre a tempo indeterminato.

**Di fronte all'ennesima (al momento solo preannunciata) riforma del lavoro, è quanto meno legittimo domandarsi se l'idea del contratto unico sia davvero funzionale alle esigenze di un moderno mercato del lavoro.** La suggestione che attraverso una legge sia possibile imporre alle imprese di assumere a tempo indeterminato, per quanto attraente, è il vero limite di una soluzione che corre il rischio di essere semplicistica (e non di vera semplificazione). Invero, sembra tutt'altro che razionale offrire un unico schema contrattuale alla variegata e multiforme realtà dei diversi moderni modi di lavorare e di produrre. Il mercato del lavoro ha bisogno certamente di lavoratori a tempo indeterminato, ma anche di apprendisti, di lavoratori a termine, di collaboratori autonomi, di lavoratori in somministrazione. Così

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

come di contratti incentivati per lavoratori svantaggiati, agili voucher per regolare i lavori occasionali. Ipotesi contrattuali che verrebbero travolte da un'unica e sola forma contrattuale, formalmente a tempo indeterminato, ma da cui, nei primi (tre?) anni, il datore di lavoro potrà recedere, corrispondendo al lavoratore un indennizzo economico.

**L'insopprimibile esigenza di flessibilità – organizzativa e contrattuale – dell'impresa moderna non si cancella con un tratto di penna. Anche se compiuto dal Legislatore.** Per poter far fronte con dinamismo ed efficienza a picchi di lavoro stagionale, a commesse straordinarie, per poter gestire innovazioni del processo produttivo oppure fasi di start up, le aziende non possono non ricorrere al lavoro temporaneo. Piuttosto, il vero problema è stabilire quando è lecito utilizzare il lavoro flessibile ed impedirne gli abusi.

La riforma Fornero, ancorché avesse inteso affermare la centralità del lavoro a tempo indeterminato, quale «forma comune di rapporto di lavoro», ha, di fatto, finito per contraddire l'enfatica affermazione di principio, stabilendo una forte liberalizzazione del lavoro temporaneo: il primo contratto a termine tra lavoratore e azienda, per una durata massima di un anno, può essere stipulato anche in assenza di ragioni oggettive (il c.d. contratto acausale). Una scelta quest'ultima che, indubbiamente, si propone di porre un freno alle incertezze del controllo giudiziale sulla legittimità del termine, che, negli anni, a fronte di un imponente contenzioso, hanno dato luogo a decisioni giurisprudenziali spesso contrastanti.

È al contempo indubbio, però, che liberalizzando il primo contratto a termine, il Legislatore ha accettato il rischio di un suo utilizzo incontrollato, che può alimentare il turn over, specialmente tra lavoratori non particolarmente qualificati, per i quali non occorra una specifica formazione.

**Al bisogno di flessibilità delle imprese, si può rispondere con una flessibilità “controllata”, ammettendo il ricorso al lavoro temporaneo ogni qual volta esista una plausibile ed oggettiva ragione tecnica, organizzativa, produttiva, sostitutiva.**

Del resto, uno dei principi cardine dell'ordinamento lavoristico italiano è quello per cui la fine del rapporto di lavoro deve essere motivata. Coerentemente, quindi, così come alla base della cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato deve esserci una motivazione, ugualmente ragioni certe e oggettive devono giustificare la temporaneità del rapporto a tempo determinato.

L'alternativa, quindi, non è necessariamente tra contratto unico a tempo indeterminato (ma da cui è ammissibile, nei primi anni, recedere dietro versamento di un importo economico crescente con il passare del tempo) e flessibilità incontrollata (contratto acausale).

**La terza via è rappresentata dal lavoro temporaneo fondato su esigenze tecnico-produttive-organizzative certe, razionali e dimostrabili.** Senza aggravii economici ulteriori rispetto a quelli del tempo indeterminato. Uno strumento agile, in grado di sostenere le aziende in tutte quelle fasi in cui non si può esigere che l'assunzione sia a tempo indeterminato. Come avviene nei casi di punte di maggiore attività aziendale (anche stagionale), sperimentazione di innovazioni tecniche, avvio di una nuova attività produttiva o di nuovi processi lavorativi, ma anche nei casi di realizzazione di attività temporanee, anche nell'ambito della ricerca scientifica e nell'insegnamento, sostituzione di personale temporaneamente assente.

## **Il dibattito sul “contratto unico di lavoro”, tra mito e realtà**

di Gianluca Meloni

**Le recenti proposte politiche in materia di riforma del mercato del lavoro hanno riportato al centro del confronto la tematica del “contratto unico di lavoro”** (nel Jobs Act di Matteo Renzi si parla di “*contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti*”), con le relative proposte normative e le suggestioni che in questi anni hanno accompagnato il dibattito su tale “strumento”, spesso visto come una sorta di spada capace di tagliare con un solo colpo il nodo gordiano della precarietà del lavoro nel nostro paese. **La tematica del contratto unico ha avuto una attenzione specifica a partire dal 2008, in particolare in seguito alla pubblicazione del libro di Tito Boeri e Pietro Garibaldi e alla presentazione delle proposte di legge di Ichino e Nerozzi.**

**L’analisi di Boeri e Garibaldi parte da un dato oggettivo, l’esistenza nel nostro Paese di un mercato del lavoro “duale”.** L’Italia ha effettivamente uno dei regimi di protezione all’impiego per i lavoratori a tempo indeterminato più restrittivi dell’area OCSE, a fronte di meccanismi di protezione dei disoccupati fortemente squilibrati e parziali, ma i due autori individuano la causa del mercato del lavoro duale in particolare nei «ripetuti interventi legislativi che hanno profondamente modificato la fisionomia del panorama lavorativo in Italia. Si è trattato di una vera e propria rivoluzione silenziosa che ha preso l’avvio lentamente, con l’introduzione, negli anni Ottanta, dei contratti di formazione lavoro e del part-time, ed è proseguito dalla metà degli anni Novanta con l’accelerazione imposta alle riforme dal pacchetto Treu del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

1997» (T. Boeri, P. Garibaldi, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, ottobre 2008).

**La riforma Treu e la Legge Biagi sono considerate da Boeri e Garibaldi la causa di «una sorta di apartheid**, un mercato doppio, in cui lavoratori ipertutelati lavorano gomito a gomito con colleghi che svolgono le stesse mansioni, magari più qualificati, ma che hanno una scadenza scritta sul loro contratto, godono di scarse tutele e pagano contributi talmente bassi che rischiano di percepire un giorno pensioni da fame», e in questa condizione sarebbero stati relegati – nel 2008 – quattro milioni e mezzo di lavoratori, «i lavoratori a termine erano circa due milioni e centottantanovemila, circa il 9,4% degli occupati. I cosiddetti finti consulenti, quei lavoratori autonomi che di fatto sono lavoratori parasubordinati, possono essere stimati (sulla base di un'indagine svolta dall'Isfol nel 2006) in circa un milione e quattrocentomila, un altro 6% dell'occupazione. [...] A questi vanno infine aggiunti i 640.000 lavoratori part-time che vorrebbero un lavoro full-time e 260.000 apprendisti» (*cit.*).

**Secondo Boeri e Garibaldi la soluzione a tale situazione è l'introduzione di contratto unico a tempo indeterminato con tutele crescenti** «che garantisca un sentiero graduale, a tappe, verso la stabilità. La fase di inserimento del contratto dura per i primi tre anni di vita del contratto. Durante la fase di inserimento il licenziamento può avvenire solo dietro compensazione monetaria, fatta salva l'ipotesi di licenziamento per giusta causa nei casi in cui il licenziamento sia determinato da motivi discriminatori si applica la tutela prevista dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. [...] Superata la fase di inserimento, il contratto unico viene regolato dalla disciplina dei licenziamenti oggi prevista» (*cit.*).

**Il contratto unico proposto prevede un sostanziale superamento delle forme contrattuali “flessibili” esistenti**, anche se gli autori affermano che i contratti esistenti «rimarranno a condizione di rispettare gli standard minimi, sia in termini di salario minimo, sia in termini di contributi previdenziali obbligatori. Lavoratore e datore di lavoro sceglieranno il contratto unico semplicemente perché è conveniente» (*cit.*).

**Come abbiamo precedentemente visto, Boeri e Garibaldi annoverano tra le tipologie contrattuali “precarie” anche l'apprendistato**, il quale dovrebbe essere conseguentemente adeguato agli standard del contratto unico

o addirittura superato, in quanto «contrariamente all'apprendistato, il contratto unico è applicabile a tutti, non soltanto agli under 30, quindi facilita l'inserimento delle donne dopo il periodo di maternità e il reintegro dei lavoratori anziani. E non prevede riduzioni dei contributi previdenziali, come avviene per l'apprendistato» (*cit.*).

**Le riflessioni di Boeri e Garibaldi sono alla base del Proposta di legge n. 2000/2010 di Nerozzi e altri**, finalizzata a «ricomporre in uno schema unitario le prestazioni oggi più esposte alla precarizzazione, offrendo contestualmente alle imprese quella maggiore flessibilità in entrata necessaria per scommettere con minor rischio sulle performance di produzione nel medio periodo».

**Lo strumento contrattuale proposto è denominato “contratto unico di ingresso (CUI)”** e si articola in due fasi: una “fase di ingresso”, di durata non superiore a tre anni, e una successiva, definita “fase di stabilità”, nella quale il CUI è a tutti gli effetti un contratto di dipendenza a tempo indeterminato caratterizzato da un meccanismo di tutela progressiva della stabilità. Rispetto alle forme di flessibilità in entrata oggi disponibili, il CUI offre al lavoratore un'indennità di licenziamento di entità rapportata alla durata del rapporto – anche nella fase caratterizzata dal minor grado di protezione, ossia quella di ingresso. A questo fine, il disegno di legge propone la modifica della disciplina in materia di contratti a termine, prevedendo, accanto alla reintroduzione di vincoli causali oggettivi (stagionalità, sostituzione temporanea di lavoratori, lavori nello spettacolo), un vincolo – indipendente dai precedenti – riferito esclusivamente al contenuto economico minimo della prestazione lavorativa, fissato in 25 mila euro annui lordi per una prestazione a tempo pieno o l'importo equivalente pro quota per durate inferiori. Inoltre, «allo scopo di aumentare la partecipazione dei datori di lavoro ai costi sostenuti dalla collettività per il mancato rinnovo di tali contratti», è previsto per i contratti a termine l'incremento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

**Il Disegno di legge n. 2000/2010 riconosce, inoltre, l'esigenza di portare gradualmente allo stesso livello del lavoro dipendente la contribuzione previdenziale dovuta per i collaboratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata INPS.** Per quanto riguarda il profilo retributivo, la proposta prevede per le collaborazioni a monocommittenza un contenuto economico minimo, al di sotto del quale devono a tutti gli effetti ritenersi delle prestazioni di lavoro subordinato: nello specifico si indica la soglia dei 30mila

euro lordi annui, al di sotto della quale il rapporto di lavoro autonomo continuativo, di lavoro a progetto e di associazione in partecipazione – con committenza pubblica o privata – dal quale il prestatore tragga più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo, sia considerato a tutti gli effetti un contratto unico di ingresso, a meno che il lavoratore sia iscritto a un albo o un ordine professionale incompatibile con la posizione di dipendenza dall'azienda. Per i giovani professionisti in avvio di carriera, il limite si dimezza per i primi due anni di iscrizione ad una gestione di previdenza obbligatoria.

Con il recente **Disegno di legge n. 1006/2013**, Ichino indica la necessità di una **ridefinizione della disciplina del lavoro dipendente e del lavoro subordinato**, proponendo che sia considerato «prestatore di lavoro subordinato colui che si sia obbligato, dietro retribuzione, a svolgere per una azienda in modo continuativo una prestazione di lavoro personale soggetta al potere direttivo del creditore». Nello specifico Ichino propone che sia considerato «prestatore di lavoro dipendente da un'azienda» non solo il lavoratore subordinato, ma anche il lavoratore autonomo continuativo, l'associato in partecipazione, o il socio lavoratore di società commerciale, che traggano più di tre quarti del proprio reddito di lavoro complessivo dal rapporto con l'azienda medesima, a meno che non sia presente una delle seguenti condizioni:

- a) la retribuzione annua lorda annua del collaboratore autonomo o dell'associato in partecipazione superi i 40.000 euro. Tale limite si dimezza per i primi due anni di esercizio dell'attività professionale;
- b) il collaboratore autonomo, l'associato in partecipazione o il socio lavoratore sia iscritto a un albo o un ordine professionale incompatibile con la posizione di dipendenza dall'azienda.

Analoghe proposte erano contenute nel **DDL n. 1481/2009**, nel quale Ichino proponeva un percorso basato sulla sperimentazione di un **contratto collettivo di transizione**, applicabile a tutti i nuovi assunti in posizione di dipendenza economica, secondo le specifiche precedentemente esposte con riferimento al DDL n. 1006/2013.

Le proposte di carattere sperimentale indicate nel DDL n. 1481/2009 hanno assunto carattere organico nel **DDL n. 1873/2009**, nel quale Ichino propone una profonda rivisitazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300), prospettando – qualora siano maturati due anni di



anzianità di servizio – l’instaurazione di un **contratto di ricollocazione** tra l’impresa e il lavoratore, il quale prevede:

- un **trattamento complementare di disoccupazione** tale da garantire al lavoratore per il primo anno il 90% dell’ultima retribuzione (con il tetto di 3000 euro al mese); in caso di necessità l’80% il secondo anno e il 70% il terzo. La durata del trattamento è pari all’anzianità di servizio maturata dopo i primi due anni, con un massimo di tre anni (gli anni previsti erano invece quattro nella versione sperimentale del DDL n. 1481/2009);
- l’attivazione di **servizi di outplacement e di riqualificazione professionale mirata**, ai livelli migliori disponibili nel mercato del lavoro. Il costo di questi servizi può essere rimborsato dalla Regione, anche con il contributo del Fondo sociale europeo.

Nel nuovo regime, il controllo giudiziale sarebbe limitato ai soli licenziamenti disciplinari e a quelli discriminatori. Per i licenziamenti dettati da motivi economici od organizzativi, invece, l’idea centrale è la **sostituzione integrale del controllo giudiziale con una ragionevole responsabilizzazione dell’impresa** per la ricollocazione del lavoratore.

Dopo il periodo di prova, della durata di sei mesi, il lavoratore licenziato per motivi economico-organizzativi avrebbe sempre diritto a un’**indennità di licenziamento** pari a una mensilità per anno di anzianità di servizio, convertibile a scelta del lavoratore in un preavviso lungo, fino a un massimo di sei mesi, con costo aziendale invariato. La stessa indennità, senza convertibilità in preavviso, sarebbe dovuta al lavoratore anche in caso di contratto a termine, se esso non si converte in contratto a tempo indeterminato.

**Le proposte di Ichino, sia nella versione sperimentale (DDL n. 1481), sia nella versione organica (DDL n. 1873), non prevedono quindi una “deroga” temporanea all’articolo 18** – presente invece nel progetto Boeri-Garibaldi – bensì un regime generale radicalmente alternativo all’articolo 18, ispirato al modello scandinavo. La nuova disciplina prevista nei DDL n. 1481 e 1873 si applicherebbe soltanto ai lavoratori assunti dal momento della sua entrata in vigore in avanti, accorpando in un unico nuovo sistema di protezione unitario tutti i lavoratori in posizione di sostanziale dipendenza economica (quindi anche quasi tutti quelli che oggi sono qualificati come “parasubordinati” e molti di quelli che oggi lavorano “con partita Iva”, pur traendo di fatto un uno stipendio “limitato” da un unico committente).

Più recentemente, attraverso il **Disegno di legge n. 555/2013** (presentato dal Gruppo di Scelta Civica al Senato), Ichino propone una soluzione alla «grave difficoltà della regolarizzazione delle centinaia di migliaia di collaborazioni continuative autonome non rispondenti ai criteri posti dal d.lgs. n. 276/2003 e rafforzati dalla legge n. 92/2012». Nello specifico, il disposto normativo propone di rispondere all'emergenza sopra menzionata offrendo a imprese e lavoratori la possibilità di sperimentare, in sede di regolarizzazione di vecchie collaborazioni autonome continuative, o di costituzione di nuovi rapporti, un modello di contratto di lavoro dipendente meno costoso (per la riduzione del cuneo fiscale e contributivo che separa il costo del lavoro dalla retribuzione netta). Il nuovo modello di contratto di lavoro dipendente comporta l'assunzione da parte del datore di lavoro, per il caso di licenziamento dettato da motivi economico-organizzativi, di un "costo di separazione" – di entità limitata nella prima fase del rapporto, via via crescente col crescere dell'anzianità di servizio dal terzo anno in avanti – lasciando tuttavia libero il datore di lavoro di scegliere tra la forma ordinaria del rapporto di lavoro dipendente e la nuova sperimentale. Il progetto prevede che la stipulazione del contratto secondo il nuovo modello debba essere preceduta e prevista da un contratto aziendale di sperimentazione.

Nel **Progetto di legge n. 2630 del 2009**, presentata dall'attuale responsabile del lavoro del Partito Democratico, Marianna Madia, si propone l'istituzione del "**contratto unico di inserimento formativo (CUIF)**", finalizzato non a costituire un contratto diverso dal contratto di lavoro a tempo indeterminato, bensì ad «agevolare le assunzioni a tempo indeterminato e renderle più convenienti», attraverso «una nuova e unificante forma di accesso al lavoro che coniuga convenienza economica per le imprese, percorsi di formazione, flessibilità iniziale e processi di stabilità, assorbendo così le diverse e preesistenti modalità di accesso al lavoro».

**Nelle intenzioni dei proponenti, «il CUIF sostituisce l'apprendistato professionalizzante e di alta qualifica**, i contratti a tempo determinato, salvo i casi indicati, i contratti di collaborazione per le basse qualifiche, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, i contratti di inserimento, il contratto di formazione e lavoro». Relativamente a tale proposta, occorre precisare che il *contratto di inserimento* è stato abrogato dalla legge n. 92/2012, mentre il *contratto di formazione e lavoro* era stato superato (per il settore privato) con il [Decreto legislativo](#) 10 settembre 2003, n. 276.

**Per quel che riguarda il «contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione», viene proposta la nuova denominazione di «contratto di apprendistato per il conseguimento di una qualifica professionale», e diversi criteri con riferimento all'età degli apprendisti, fissata tra i sedici e i diciotto anni. Le modifiche proposte sono giustificate «dai problemi emersi in questi anni in relazione all'utilizzo di questa tipologia contrattuale».**

Per le forme di lavoro flessibile che permangono sono previsti il salario minimo e l'estensione degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro.

**Il CUIF delineato è un contratto a causa mista di natura subordinata, che può essere utilizzato dai datori di lavoro pubblici e privati che all'atto della stipula e nei dodici mesi precedenti non hanno in atto procedure di cassa integrazione guadagni straordinaria né hanno proceduto a riduzioni di personale di pari qualifiche e mansioni, ivi compresa la riduzione di personale operante con CUIF.**

**Il CUIF, il quale può essere utilizzato dai datori di lavoro una sola volta con lo stesso lavoratore, consiste in un percorso incentivato di accesso o reinserimento al lavoro suddiviso in un primo periodo di «abilitazione» a tempo determinato, a cui segue l'assunzione a tempo indeterminato.** All'atto dell'assunzione a tempo indeterminato, inizia il periodo, denominato di «consolidamento professionale», di durata pari all'«abilitazione».

Il periodo di «abilitazione» può avere una durata minima di sei mesi e massima di tre anni; tale durata è definita dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in base alla professionalità da conseguire e alle caratteristiche della formazione.

Sessanta giorni prima della scadenza del periodo di «abilitazione», il datore di lavoro comunica al lavoratore e all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), se il contratto viene interrotto o se prosegue con la conversione a tempo indeterminato. In quest'ultimo caso, al contratto a tempo indeterminato non si può apporre un ulteriore periodo di prova.

**Come già detto, il CUIF prevede il superamento dell'apprendistato professionalizzante e di alta qualificazione e del contratto di lavoro a tempo determinato; quest'ultimo permane esclusivamente nei seguenti casi:**

- a) quando la natura dell'attività lavorativa è stagionale;
- b) in caso di sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto di lavoro, purché nel contratto a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione;
- c) nel caso di picchi produttivi non programmabili e circoscritti nel tempo, previo accordo sindacale;
- d) nelle assunzioni di personale per specifici spettacoli o programmi radiofonici o televisivi;
- e) quando l'assunzione ha luogo per l'esecuzione di un'opera o di un servizio aventi carattere straordinario od occasionale.

**Nel caso di altre fattispecie oltre quelle sopra descritte, la proposta Madia prevede la possibilità di apporre un termine al contratto di lavoro solo attraverso la contrattazione collettiva nazionale o aziendale stipulata dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.**

Con l'entrata in vigore del CUIF, le collaborazioni coordinate e continuative e i rapporti di lavoro a progetto od occasionali di cui al titolo VII, capo I, del Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché le prestazioni d'opera di cui all'articolo 2222 del codice civile non potrebbero essere attivate per basse qualifiche e per le mansioni il cui contenuto sia prevalentemente esecutivo. Le basse qualifiche sarebbero definite nella contrattazione collettiva nazionale stipulata tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

**La proposta prevede inoltre l'abrogazione espressa degli articoli relativi agli strumenti contrattuali assorbiti: il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il contratto di formazione e lavoro, l'apprendistato professionalizzante e di alta qualificazione disciplinati dal Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché le estensioni alle causali per l'apposizione di un termine al contratto di lavoro e all'ambito di applicazione del contratto accessorio, introdotte dal Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.**

**La proposta di CUIF prevede la fissazione dei parametri relativi alla retribuzione e agli incentivi.** La retribuzione è fissata dai CCNL ed è calcolata mediante una quota percentuale, non inferiore al 65%, sui minimi stabiliti per i lavoratori con medesime qualifiche e mansioni. È prevista una progressione della retribuzione legata all'acquisizione della professionalità ed

esperienza fino al raggiungimento della parità con la retribuzione di riferimento. A tale retribuzione non può essere applicata alcuna forma di ulteriore riduzione del compenso dei lavoratori con CUIF.

Durante il periodo di «abilitazione» se l'azienda dimostra, alla fine di ciascun anno, di aver svolto la formazione, nei tempi e modalità stabilite dai CCNL di settore, si prevede l'applicazione per ciascun lavoratore una contribuzione del 25%.

Il livello di contribuzione applicato al CUIF durante il periodo di «consolidamento professionale» è pari al 21% per il quarto anno, 23% per il quinto anno e 25% per il sesto anno.

**L'assunzione con CUIF è subordinata all'approvazione, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta da parte del datore di lavoro, della direzione provinciale o regionale del lavoro competente per territorio**, che deve comunicare il suo assenso o rifiuto alle organizzazioni sindacali provinciali o regionali e ai centri per l'impiego competenti per territorio. La contrattazione nazionale stipulata tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può demandare l'approvazione dei piani formativi e delle forme di erogazione della formazione ai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, di seguito «fondi interprofessionali», ovvero a enti bilaterali individuati dalle medesime organizzazioni.

**La formazione prevista dai CUIF prevede l'affiancamento sul luogo di lavoro e corsi di formazione, anche esterni all'azienda.** Le aziende possono avvalersi, previo accordo sindacale aziendale o territoriale, dei fondi interprofessionali. Nel periodo di «abilitazione», il rapporto di lavoro può essere interrotto per giusta causa oppure da entrambe le parti col preavviso stabilito dal relativo CCNL.

**Infine, la proposta prevede l'istituzione di un «salario minimo nazionale previsto unicamente per i soggetti ai quali non si applicano i CCNL».**

**Le differenti proposte descritte partono da un dato oggettivo, l'esistenza di un mercato “duale”,** il quale però non può essere unicamente ricondotto all'esistenza di molteplici strumenti contrattuali, ma è bensì soprattutto dovuto alla presenza, nel nostro paese, di un sistema di protezione dei disoccupati vetusto, non equilibrato, prevalentemente rivolto ai lavoratori dell'industria e delle aziende di medie e grandi dimensioni.

**È necessario affrontare la materia senza la lente deformante dell'ideologia o basandosi esclusivamente sulle impressioni e sulle esperienze personali,** e partire dall'oggettività di un mercato del lavoro che negli ultimi trent'anni si è radicalmente trasformato, perché è mutato il panorama produttivo nel nostro paese, sono emerse nuove professioni e poiché i percorsi di transizione dalla scuola al lavoro sono divenuti particolarmente complessi. Qualsiasi riflessione sugli strumenti contrattuali deve partire da questi elementi, e deve superare un eccessivo difetto di "astrazione" e considerare i contratti di lavoro con una logica sistemica, quali strumenti che devono essere in grado di rispondere alle molteplici esigenze dei lavoratori e delle aziende: dalla transizione dai luoghi di istruzione ai luoghi di lavoro al reinserimento dei lavoratori in età avanzata, dal riconoscimento dei soggetti che non vogliono un rapporto di lavoro univoco alla armonizzazione dei tempi produttivi con i tempi della famiglia.

**Le proposte sopra descritte** – le proposte Boeri e Nerozzi e la proposta Madia in modo esplicito, le proposte Ichino in modo implicito – **propongono, tra l'altro, la profonda revisione di due forme contrattuali – il lavoro a termine e l'apprendistato** – le quali da un lato hanno dato un notevole impulso alla crescita del tasso di occupazione (il contratto a termine), dall'altro costituiscono un valido strumento di inserimento nel mondo del lavoro per i giovani (le differenti forme di apprendistato), ossia dei soggetti attualmente e cronicamente più deboli: in particolare le differenti tipologie di apprendistato andrebbero valorizzate e rafforzate e non destrutturate.

**L'analisi di Boeri e Garibaldi include nel novero dei lavoratori che vivono una situazione di «apartheid» i «lavoratori part-time che vorrebbero un lavoro full-time»:** oltre a non considerare il fatto ineludibile che la "quantità di lavoro" è determinato dalle dinamiche di mercato e non dagli strumenti contrattuali, si tralascia il fatto che il part-time è uno strumento fondamentale che può essere utilizzato – e viene utilizzato – per conciliare le esigenze di vita delle famiglie con i tempi di lavoro.

**I contratti di lavoro attualmente esistenti – seppure necessitino di correzioni e miglioramenti – sono dotati degli strumenti per consentire un equilibrato rapporto tra datore di lavoro e lavoratore,** nel rispetto dei principi costituzionali, e sono finalizzati alla facilitazione di una ottimale allocazione delle risorse, ossia a consentire che la complessa e differenziata offerta di lavoro – la quali dipende dalle diverse esigenze dei lavoratori – possa incontrarsi con l'altrettanto complessa e differenziata domanda di lavoro

proveniente dalle aziende: le diverse forme contrattuali – il part-time e l'apprendistato innanzitutto – hanno questa finalità, e **cancellarle *tout court* non significherebbe eliminare la precarietà, ma soltanto rendere più rigido il mercato del lavoro, ossia interdire ulteriori possibilità di lavoro.**

**Inoltre l'apprendistato si configura come un contratto che mantiene la flessibilità nel periodo della formazione, con l'automatica conversione del rapporto a tempo indeterminato o con la possibilità per le parti di recedere al termine dello stesso.** A differenza del contratto unico, però, «con l'apprendistato, la *optimal firing rule* non è solo funzione del tempo (in termini di distanza dalla soglia che aumenta le tutele contro il licenziamento), ma anche dell'investimento in capitale umano specifico e generale fatto dal datore di lavoro sull'apprendista, in termini di formazione on the job e formazione esterna» (P. Nicola Barbieri e F. Fazio, [Dibattito su mercati duali e contratto unico. Una analisi teorica](#), in *Bollettino Speciale ADAPT*, 2012, n. 2).

Le differenti proposte in campo, più che alla definizione di un contratto unico sembrano finalizzate alla affermazione di un contratto “master”, che dovrebbe essere in grado – nell'intenzione degli autori – di interdire, per via normativa o de facto, il funzionamento delle ulteriori forme contrattuali esistenti, col risultato di irrigidire il mercato del lavoro e inaridire i percorsi di transizione tra scuola e lavoro, senza tuttavia porre rimedio alle condizioni di precarietà diffusa. Anche gli strumenti proposti per i tutela dei lavoratori nel momento dell'uscita dal lavoro – come il **contratto di ricollocazione** delineato da Ichino – appaiono di difficile attuazione.

**D'altra parte, sono gli stessi Boeri e Garibaldi a riconoscere che «dal 1995 a oggi (2008, *nda*) l'occupazione italiana è cresciuta costantemente:** abbiamo assistito a una vera e propria primavera del lavoro. In tredici anni la disoccupazione è quasi dimezzata, passando da più dell'11% a poco più del 6%. E l'occupazione è aumentata, anche nei periodi di bassa crescita o addirittura di recessione. In questo lasso di tempo sono stati creati più di tre milioni di nuovi posti di lavoro» (T. Boeri, P. Garibaldi, *cit.*).

**Boeri fa scaturire la crescita occupazionale degli anni Novanta alla regolarizzazione degli immigrati ed alla moderazione salariale garantita dagli accordi del luglio 1993: ma non è plausibile pensare che le forme contrattuali flessibili abbiano contribuito a consentire l'ingresso nel mercato del lavoro di centinaia di migliaia di individui che altrimenti**

sarebbero rimasti senza lavoro o sarebbero stati relegati ad una condizione di lavoro nero?

**Un ulteriore aspetto presente nell'analisi di Boeri e Garibaldi è l'attribuzione alle diverse forme contrattuali degli effetti della loro "cattiva applicazione":** tali strumenti dovrebbero invece essere valutati sulla base del confronto con i parametri sopra descritti, ed eventualmente – se la valutazione fosse positiva – dovrebbero essere individuati gli interventi necessari ad una loro corretta applicazione, a partire dalla valorizzazione delle metodologie già esistenti. **È più utile, ad esempio, cancellare il contratto a progetto o riportarlo alla sua origine,** magari garantendo la coerenza tra forma e contenuti e la qualità di questi ultimi **attraverso la certificazione?**

Allo stesso modo, **non può essere richiesto alle diverse tipologie di contratto di divenire "creatrici" di nuova occupazione** – se non in conseguenza ed entro i limiti di quanto precedentemente detto, ossia in quanto strumento "facilitatore" dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Gli obiettivi di crescita del tasso di occupazione possono essere perseguiti soltanto affiancando solide politiche attive del lavoro, interventi economici ed efficaci misure volte ad arginare il lavoro sommerso agli strumenti contrattuali, ma a questi ultimi non può essere chiesto di supplire all'assenza o alla carenza dei primi, o addirittura **pensare che ci possa essere una rilevante crescita dell'occupazione in quadro di recessione economica.**

La tematica dei contratti di lavoro non può essere vista come un "terreno di battaglia" nel quale si scontrano i sindacati e le associazioni datoriali o le differenti posizioni politiche; è necessario altresì definire un percorso nel quale siano coinvolte le parti sociali, in un "dialogo continuo" volto ad individuare e correggere innanzitutto quelle che sono le criticità oggettive esistenti: ossia l'assenza di una forma di sussidio di disoccupazione universale e fortemente finalizzato al reinserimento lavorativo, la necessità di un progressivo superamento della cassa integrazione – perlomeno di quella straordinaria e di quella in deroga – e l'esigenza di una razionalizzazione delle tutele previste dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. Questi interventi non possono essere fatti in modo sporadico, ma necessitano – come precedentemente detto – di una logica sistemica, considerando il mercato del lavoro come un "organismo unitario", per il cui corretto funzionamento sono necessari opportuni pesi e contrappesi.



**Alla fine di tutto noi siamo le nostre scelte,  
anche sul mercato del lavoro.  
Prime note di commento  
alle misure sul lavoro varate dal Governo Renzi**

di Michele Tiraboschi

**“Alla fine di tutto, noi siamo le nostre scelte”**. Queste parole, pronunciate nel maggio del 2010 da Jeff Bezos, fondatore e Ceo di Amazon, davanti ai giovani studenti di Princeton, sono particolarmente utili anche per chi voglia ricostruire la storia e immaginare il futuro di un intero Paese e non solo di una singola persona. E sono queste le parole che mi vengono in mente ora per commentare a caldo le misure sul lavoro approvate ieri dal Consiglio dei Ministri guidato da Matteo Renzi. Difficile immaginare oggi quale sarà il futuro di un Paese come il nostro in evidente declino, non solo economico, e anche per questo in grave difficoltà nel contesto internazionale e comparato. È però certo che quando gli storici ricostruiranno le vicende del lavoro in Italia degli ultimi trent’anni, l’elemento più significativo da valutare saranno le scelte compiute dai Governi e dai sindacati.

**Invero, almeno sino ad oggi, si è trattato di non scelte o comunque di scelte rimaste a metà del guado.** Così è stato per il pacchetto Treu, il primo grande tentativo di riscrittura delle regole del mercato del lavoro ha infatti perso tasselli decisivi tra la iniziale proposta tecnica (1995) e la sua attuazione politica in sede di concertazione (1996) e infine di dibattito parlamentare (1997), limitandosi alla rivoluzione del lavoro interinale, una scelta compiuta ben trent’anni prima in tutti gli altri Paesi europei di rilievo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

**Lo stesso può dirsi per la riforma Biagi del 2003:** l'ambizioso tentativo di superare le vecchie tecniche regolatorie del lavoro subordinato nella impresa fordista per delineare un nuovo Statuto di tutti i lavori è stato presto archiviato a causa della forte azione di contrasto sindacale, per tradursi in un intervento ai margini del mercato del lavoro concentrato sulle sole flessibilità in ingresso nel mercato del lavoro e su un tentativo, fallito, di ridisegnare attraverso l'alternanza, l'apprendistato, il placement universitario ed i percorsi di transizione dalla scuola al lavoro. I nodi dell'articolo 18, della giustizia del lavoro e della riforma degli ammortizzatori sono invece presto confluiti in un disegno di legge delega (n. 848-*bis*) subito collocato su un binario morto per la mancanza di adeguato sostegno politico e soprattutto sindacale verso una scelta pure nettamente enunciata nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001.

**Anche la scelta di un modello regolatorio sussidiario e cooperativo, affidato a robusti sistemi bilaterali e assetti contrattuali fortemente decentrati, è fallita:** la legge sulla partecipazione non è mai venuta alla luce, mentre la centralità della contrattazione collettiva di prossimità è stata sancita (d.l. n. 138/2011) nella totale indifferenza degli attori sociali. Questi hanno subito replicato con la celebre postilla del settembre 2011 (apposta a margine della ratifica da parte di Confindustria e Cgil-Cisl-Uil all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011) secondo cui "le materia delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate alla autonoma determinazione delle parti" con ciò escludendo la volontà di utilizzare gli spazi aperti dal Legislatore a deroghe contrattuali di secondo livello a norme di legge e/o contratto collettivo nazionale di lavoro.

**A metà del guado è rimasta poi la legge Fornero** che, nel recepire la suggestione del "contratto unico" di derivazione dottrinale, ha solo scalfito il totem dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e ha proceduto in parallelo a una compressione delle forme flessibili di lavoro introdotte negli anni precedenti creando non pochi danni al mercato del lavoro, secondo una logica dirigista che ha finito per comprimere ogni spazio di azione alla autonomia non solo individuale ma anche collettiva, fino all'intervento parzialmente correttivo, a colpi di cacciavite, del Governo Letta che, seppure accompagnato da rilevanti risorse economiche, poco o nulla ha inciso sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulla propensione delle imprese ad assumere.

**Grandi, dunque, erano le attese verso il Jobs Act annunciato da Matteo Renzi** nella convinzione che fosse finalmente giunto il tempo delle scelte. Quelle scelte decisive e coraggiose che consentono di svoltare. “La svolta buona” come affermato più volte dal Presidente del Consiglio attraverso una tecnica e abilità di comunicazione certamente sino a qui mai viste tra i suoi predecessori. Doveva essere la svolta del contratto unico a tempo indeterminato, ma così non è stato. Il Governo ha anzi approvato il suo esatto contrario con una sostanziale liberalizzazione del contratto di lavoro a termine che già oggi copre il 60 per cento degli avviamenti al lavoro. Nel breve periodo la misura è senza dubbio utile per riattivare il mercato del lavoro anche se si pone in piena contraddizione, nel medio e lungo periodo, con la filosofia più volte annunciata del Jobs Act di sostegno al lavoro di qualità e alla lotta al precariato. Di fatto viene così svuotato l’articolo 18, su cui si sceglie ancora una volta di non intervenire direttamente, incentivando fortemente le imprese ad assunzioni temporanee **con una opzione regolatoria che pare tuttavia in aperto contrasto con la Direttiva europea che impone precisi limiti alla reiterazione di contratti a termine.**

**Inutile comunque fermarsi a questi rilievi di sistema in un Paese come il nostro che conosce tassi di lavoro nero e di disoccupazione, specie giovanile, tra i più alti d’Europa.** Positiva anche la scelta di tagliare le tasse sul lavoro dipendente per i salari bassi, anche se non si comprende bene la strategia di fondo vista la portata più che altro elettorale e di breve periodo della misura che consente di tagliare fuori e anzi piegare nel complesso il potere di veto del sindacato costretto ora a far buon viso a cattiva sorte. Vengono così ora accettate passivamente dal sindacato scelte sulla flessibilità in entrata su cui si era arenato il Governo Letta (la causale del termine per Expo 2015) e sui cui avevano fallito tutto i precedenti Governi incapaci di prendere di petto il sindacato e rottamare fino in fondo la concertazione.

**Delude, tuttavia, una visione limitata del mercato del lavoro che non riconosce la realtà dei nuovi lavori e soprattutto delle collaborazioni autonome genuine.**

**Bene invece l’intervento sulla “Garanzia per i giovani” che viene opportunamente estesa ai giovani fino a 29 anni, mentre sino a ieri era limitata agli under 25.** Positivo anche l’aver riconosciuto nell’apprendistato il contratto principe per l’ingresso dei giovani nel mondo del lavoro anche se l’estrema semplificazione realizzata per decreto rischia ora di rivelarsi un

boomerang con gravi danni per le imprese perché si ripropone il noto caso dei contratti di formazione e lavoro che sono stati giudicati dall'Europa come aiuto di Stato (con obbligo per le aziende di restituire gli sgravi) perché privi di un robusto contenuto formativo pubblico.

**Poche le misure da subito operative.** Il grosso dell'intervento di semplificazione del mercato del lavoro è rinviato a una legge delega che dovrà essere incardinata nel parlamento, con tutte le complicazioni e i tempi decisamente lunghi e incerti che questo comporta. Per fare solo un esempio, con un precedente progetto di riforma analogo, dal disegno di legge alla attuazione della legge Biagi ci sono voluti quasi tre anni.

**Alla fine di tutto, insomma, anche sul mercato del lavoro noi siamo il frutto delle nostre scelte** e, ancora una volta, il rinvio dei nodi critici e le scorciatoie prese sulla flessibilità e la costruzione di un vero sistema di apprendistato come leva della produttività delle imprese ci porta a ritenere che, al di là delle dubbie coperture finanziarie, la svolta culturale non c'è stata e si è scelto di non scegliere in attesa di tempi migliori.

**...e vada per il riordino delle forme contrattuali,  
ça va sans dire!**

di Gabriele Gamberini e Flavia Pasquini

Che sollievo.

**Dopo le slide del Presidente del Consiglio Renzi che promettevano «nuove regole del lavoro» mostrando un giovane nerboruto brandente un martello pneumatico (meglio conosciuto, nei cantieri, come motopicco demolitore), è arrivato il Ministro Poletti, il quale, con quell'aria tra il pragmatico ed il rassicurante che caratterizza la gente delle sue (e delle nostre) parti, ha lasciato sperare che l'inquietante utensile non verrà azionato in maniera troppo precipitosa.**

In verità, al momento il Ministro non pare nemmeno voler mettere mano al cacciavite di lettiana memoria, ma piuttosto sembra intenzionato a dotarsi di una **lente di ingrandimento con cui analizzare i contratti di lavoro vigenti**. Ed ecco che i prossimi sei mesi si prospettano più rosei se alla furia del barbuto picconatore che accompagnava il discorso di Renzi sostituiamo la lucidità e la concretezza dell'altrettanto barbuto Ministro del lavoro.

Sono stati infatti ritenuti **necessari sei mesi per rivedere le regole sulle diverse forme contrattuali: un tempo ragionevole**, non strettamente legato alle scadenze elettorali, e nemmeno all'urgenza che, considerato il momento, sarebbe pure stata comprensibile. Un tempo che **alimenta la speranza che si procederà solo dopo l'adeguato approfondimento che la realizzazione di un obiettivo del genere richiede**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

Il Governo, più in particolare, ha deciso di intervenire **immediatamente** con un **decreto legge che va a modificare il contratto a termine e l'apprendistato**, ma ha ipotizzato un **disegno di legge delega per introdurre le misure di riordino delle altre forme contrattuali in materia di lavoro**, col che concedendosi una più ponderata riflessione.

La delega è finalizzata a **rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione**. Una tale dizione lascia ipotizzare una presa di coscienza della necessità che il prossimo intervento normativo si concentri non solo sulla annosa questione della disoccupazione giovanile, ma anche sugli **over 29 che abbiano perso il proprio posto di lavoro**. In tal modo si potrebbe porre un rimedio agli errori fatti dal legislatore della legge n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), il quale, mosso dalla volontà quasi propagandistica di ridurre un numero di tipologie contrattuali in realtà “gonfiato” ad arte, aveva finito per **abolire anche il contratto di inserimento, che invece consentiva a determinate categorie di lavoratori, considerate svantaggiate, di rientrare nel mercato del lavoro a condizioni agevolate**.

Oltre a ciò si pensa a «**riordinare**» (e non più, come previsto nella prima versione del *Jobs Act*, a «**razionalizzare**» e «**semplificare**») i **contratti di lavoro vigenti** per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale ed – addirittura – internazionale.

**L'aver mutato il «razionalizzare» e «semplificare» nel «riordinare» sembra già di per sé apprezzabile**. Se è vero che la parola, espressione del pensiero, crea la realtà, sembra finalmente di essere davanti ad un approccio concreto, al di là delle astrazioni di un **legislatore che negli ultimi anni sembrava davvero lontano dal comprendere le esigenze quotidiane di lavoratori ed imprese**.

**È allora interessante chiedersi cosa penserebbero, dei principi e criteri direttivi posti alla base della delega in esame, le centinaia di imprenditori e le migliaia di lavoratori che, negli ultimi dieci anni, si sono rivolti alla Commissione di certificazione del Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università di Modena e Reggio Emilia** – per ottenere chiarimenti su un sistema normativo sempre più farraginoso e – spesso inutilmente – complicato.

Certamente riterrebbero essenziale *«individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale»*. Questo però dovrebbe avvenire, oltre che *«in funzione di eventuali interventi di riordino delle medesime tipologie contrattuali»*, soprattutto per *«prevedere l'introduzione, eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali»*, adatte a regolare **forme di lavoro per lo più nuove, che, finora, non hanno trovato risposta in norme di legge adeguate.**

**Norme che, senza necessariamente sanzionare, semplicemente contribuissero a regolare prassi diffuse per reprimere – giustamente – soltanto gli abusi.** Quindi, non solo e non tanto tipologie contrattuali *«espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti»*, posto che un intervento del genere non farebbe che introdurre una ulteriore forma contrattuale (**il c.d. contratto unico?**) **ben poco comprensibile, nelle sue possibili “gradazioni”, agli operatori che dovrebbero poi in concreto attuarlo, e peraltro ad alto rischio di incompatibilità con l'appena riformato apprendistato.**

Volendo proporre una provocazione si potrebbe addirittura rilevare che **le forme contrattuali attualmente esistenti nell'ordinamento italiano del lavoro non sono, a ben vedere, nemmeno sufficienti a regolare la eterogenea realtà di un mercato** che è molto diverso da quello che negli ultimi dieci anni il legislatore ha avuto come proprio riferimento. Come sono state infatti regolate le **prestazioni di chi si prende cura degli anziani** perché questo non può più avvenire all'interno di nuclei familiari sempre più parcellizzati? **O di chi occupa più in generale di assistenza alla persona?** Come sono stati regolati i rapporti di lavoro **di chi opera nella logistica**, spesso nell'ambito di cooperative legate ad aziende committenti con contratti di appalto stipulati a condizioni incompatibili con i costi del contratto subordinato a tempo indeterminato? E i rapporti degli **studenti lavoratori** che hanno necessità di flessibilità oraria, ma anche di entrate del tutto simili a chi ha un contratto “standard”, e che non hanno potuto trovare nel *part-time* (troppo costoso per il datore), nelle collaborazioni occasionali o nel lavoro accessorio adeguata risposta?

**Ancor meglio sarebbe se si riuscisse poi davvero a «procedere alla redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei**

**rapporti di lavoro»**, anche adeguatamente riordinate. Nel concetto di riordino pare infatti di poter intravedere una sorta di **intervento da “buon padre di famiglia”**: **diligente, puntuale, attento**.

Questo naturalmente consentirebbe di procedere anche alla **«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili»** con il suddetto testo, raggiungendo, peraltro, il dichiarato *«fine di assicurare certezza agli operatori eliminando duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative»*. Insomma, l'accozzaglia di interventi normativi ed interpretativi che negli anni hanno quasi stravolto la Legge Biagi.

**La medesima percezione non pare invece potersi applicare alla eventuale introduzione, anche soltanto in via sperimentale, di un «compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti di lavoro subordinato», in particolare se introdotta «previa consultazione delle parti sociali»**: una misura del genere rischia infatti di divenire uno dei consueti argomenti di mero dibattito, foriero di polemiche fini a sé stesse, con l'unico effetto concreto di **sabotare la contrattazione, soprattutto di prossimità (anche a non voler considerare quella individuale, che comunque, ove consapevole o adeguatamente accompagnata, come dimostra l'attività svolta in questi anni nell'ambito delle procedure di certificazione attivate presso la Commissione dell'Università di Modena, potrebbe certamente ambire a divenire la sede per la migliore calibrazione tra quello che deve essere riconosciuto come retribuzione/corrispettivo in senso stretto e quello che può essere fornito a titolo diverso per concorde volontà delle parti, rimborsi spese, benefit, etc.)**.

**Meglio sarebbe infatti delegare sempre ai contratti la individuazione del salario minimo**, posto che diversamente sarebbe tra l'altro impossibile ogni forma di deroga assistita, laddove la soglia fosse fissata troppo in alto, con conseguente ricaduta nel sommerso di un numero potenzialmente significativo di rapporti.

Inoltre, la **applicazione del compenso orario minimo solo ai rapporti di lavoro subordinato** potrebbe comportare il **rischio di un ulteriore inasprimento del dualismo tra lavoro subordinato e lavoro non subordinato**. Nel caso si ritenesse davvero opportuno garantire un compenso orario minimo, allora parrebbe più lungimirante estenderne la applicazione a tutti i rapporti aventi per oggetto una attività lavorativa, stabilendo adeguati



criteri per fare in modo che tale protezione trovi applicazione anche rispetto ai compensi non determinati su base oraria.

In sintesi, se **una svolta nella regolazione delle forme contrattuali di lavoro è certamente necessaria e per questo auspicabile**, meglio però che prima di azionare il martello pneumatico si valuti bene quali siano i punti da colpire, per non rischiare di distruggere anche quelle parti che dovrebbero essere utilizzate per poggiare le **basi del ponte che deve consentire la transizione da un modello di lavoro ormai superato al lavoro del futuro**.

## **Il “nuovo” contratto a termine ovvero la mancata riforma dell’articolo 18 e del “contratto unico” a tempo indeterminato**

di Michele Tiraboschi

**Sembrava la “svoltabuona” del contratto unico a tempo indeterminato, annunciato come cardine del *Jobs Act*, e invece ci troviamo l’ennesimo intervento sul lavoro a termine** diventato da tempo il vero e principale canale di accesso al lavoro come anche confermato dal Ministro del lavoro Poletti nella conferenza stampa di presentazione delle misure sul lavoro approvate dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014. Dopo i numerosi rimaneggiamenti dal 2001 a oggi (ben quattordici se si escludono gli interventi nel settore del pubblico impiego) e le modifiche a colpi di cacciavite introdotte dal Pacchetto Letta dello scorso luglio, registriamo così un nuovo intervento sul contratto di lavoro a tempo determinato. Il nuovo Governo e il Ministro del lavoro superano agilmente (e questo è certamente un merito) le secche entro cui si era arenato l’ex Ministro Giovannini nell’improduttivo e ancora ideologico confronto tra associazioni datoriali e sindacati sulle misure straordinarie per il lavoro connesse a Expo 2015.

**Più volte esperti e studiosi hanno parlato, sui temi del lavoro, di riforma epocale.** Raramente così è stato, nel passato, e anche in questo caso saremo titubanti nell’impiego di espressioni forti e toni enfatici se non fosse che il paradigma di regolazione del diritto del lavoro italiano è davvero cambiato. Non è ancora noto il testo del decreto-legge varato dal Governo e, dunque, non sappiamo se verrà confermato o meno il principio, formalmente sancito dagli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

interventi correttivi del 2007 sul decreto legislativo n. 368/2011, della centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come forma comune dei rapporti di lavoro. Né chiare sono ancora le intenzioni del Governo come documentato dal pasticcio di un primo comunicato stampa ufficiale, relativo alla liberalizzazione del solo primo rapporto a termine, subito contraddetto da una seconda nota ufficiale apparsa sul sito del Ministero che ora chiarisce la possibilità di stipulare sempre e comunque un contratto a termine cosiddetto acausale.

**Sta di fatto, tuttavia, che la previsione di una totale libertà di assunzione a termine per una durata massima di tre anni, senza l'obbligo di alcuna giustificazione oggettiva (ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive) o anche solo soggettiva (caratteristiche delle imprese come nel caso delle start-up o dei gruppi di lavoratori interessati in funzione dello stato di disoccupazione o inattività) ribalta sul piano sistematico e non solo operativo la regola formale prevista pure nel preambolo della direttiva europea del 1999. E, al tempo stesso, contraddice l'aspirazione di fondo e l'ambizioso impianto progettuale dell'atteso *Jobs Act* facendo del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato una ipotesi meramente marginale rinviando parimenti a tempi migliori l'atteso intervento sull'articolo 18 vera anomalia italiana nel confronto internazionale e comparato e nodo storico della modernizzazione (mancata) del nostro diritto del lavoro.**

**Con l'inserimento di un tetto massimo di otto proroghe, frutto del chiarimento/pentimento successivo al Consiglio dei Ministri del 12 marzo, e la decisione di non toccare i rinnovi viene opportunamente scongiurato il rischio di una procedura di infrazione della direttiva europea del 1999 che impone la presenza di vincoli alla reiterazione dei contratti a termine. Per la "svolta buona" della riforma organica del mercato del lavoro dobbiamo invece ancora attendere e lo faremo con fiducia, in attesa della presentazione del disegno di legge delega sulla semplificazione, lasciando tuttavia sulle spalle delle imprese e dei loro consulenti legali la scelta tra una oramai facile occupazione precaria o lo sforzo progettuale di un modo di fare impresa responsabile che veda sulle persone non un vincolo ma una opportunità su cui investire nel lungo periodo.**

## **Il contratto a termine nuovamente riformato**

di Maria Giovannone

Sono due i punti chiave della **riforma della disciplina del contratto a termine**.

**In merito alla durata, si prevede che il datore di lavoro possa sempre instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato senza causale, nel limite di durata di trentasei mesi e nel rispetto del 20% dell'organico complessivo.** Viene così superata la precedente disciplina che limitava tale possibilità solo al primo rapporto di lavoro a tempo determinato nel limite di soli dodici mesi.

**Il decreto legge fa comunque salvo quanto disposto dall'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 368/2001. Si lascia così alla contrattazione collettiva la possibilità di modificare tale limite quantitativo del 20% e si tiene conto delle esigenze connesse alle sostituzioni e alla stagionalità.** Infine, per tenere conto delle realtà imprenditoriali più piccole, **è previsto che le imprese che occupano fino a 5 dipendenti possano comunque stipulare un contratto a termine.**

In relazione alla **proroga, si prevede che la stessa per un contratto in corso di svolgimento sia sempre ammessa fino ad un massimo di otto volte nei trentasei mesi.** Condizione di validità della proroga è il fatto che essa si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato inizialmente stipulato. Alla proroga non si applica l'obbligo di rispettare intervalli minimi di tempo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**Le modifiche appena descritte, sono immediatamente operative. Si segnala però che le stesse sono state così messe a punto successivamente alla prima approvazione del provvedimento, sul quale il Ministero del Lavoro è intervenuto con alcune correzioni già all'indomani della seduta del Consiglio de Ministri.**

Infatti nella prima versione del decreto legge, la possibilità di aumentare la durata del contratto a-causale da 12 a 36 mesi era stata limitata al solo caso del primo rapporto di lavoro. In relazione alla proroga poi, si era inizialmente prevista la possibilità di prorogare anche più di una volta il contratto a tempo determinato entro il limite normativo dei tre anni, senza tuttavia specificare un numero massimo di proroghe e sempre che sussistessero ragioni oggettive giustificative e ci si riferisse alla medesima attività lavorativa.

Le novità, specie alla luce delle correzioni subito apportate, danno corso, in chiave molto più spinta, a quanto iniziato dal d.l. n. 76/2013 per mitigare le rigidità della legge Fornero.

**Ci sono però alcuni rilievi critici, specie per quel che concerne la funzione tecnico-giuridica della a-causalità legale.**

L'eccesso di attenzione del legislatore verso il contratto a termine del resto è indicativo, non solo di contrapposte visioni sul lavoro temporaneo, ma anche, a ben vedere, di una complessiva incapacità di riformare il diritto del lavoro nel suo complesso e non solo con riferimento a forme di flessibilità al margine. Non sorprende pertanto, a circa otto mesi dall'entrata in vigore del Pacchetto Lavoro, la proposta di un nuovo intervento del legislatore che evidentemente ancora non ha sciolto, soprattutto in merito alla a-causalità dei contratti a termine, il nodo circa il giudizio di valore che esprime l'ordinamento giuridico verso le assunzioni a tempo determinato.

**Con la prima modifica si generalizza indistintamente la a-causalità legale, introdotta dalla legge Fornero e rafforzata dal Pacchetto Lavoro che, da mera eccezione, diventa vera e propria regola nel limite dei trentasei mesi.** Vengono così superati a monte i dubbi, sorti all'indomani delle due citate riforme, relativi alla possibilità di accedere all'istituto in presenza di un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

**Sono messe così direttamente in discussione le causali tipiche del contratto a termine, che ora solo dai trentasei mesi in poi assumono rilevanza;** la misura risponde al duplice fine di incentivare l'occupazione e ridurre il contenzioso in materia.

Pare però che il prolungamento temporale a 36 mesi stravolga la *ratio* originaria della a-causalità legale – di concedere alle parti una “prova” lunga ma pur sempre contenuta – che pur era stata confermata dal Ministero del lavoro (si vedano Circ. Min. lav. 18 luglio 2012, n. 18 e Circ. Min. lav. 29 agosto 2013, n. 35). **La modifica avrà dunque senso se a conclusione del triennio di prova molto lunga si prevedano incentivi alla stabilizzazione.**

**Il provvedimento incide poi sulla proroga del contratto a termine; la modifica riguarda indifferentemente il contratto causale e a-causale.** Non sono però interessati i contratti di durata pari o superiore a tre anni per i quali, alla luce delle novità a suo tempo introdotte dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247, la proroga rimane in ogni caso non applicabile.

Si supera così, fissando un tetto massimo al numero delle proroghe, quel rilievo di legittimità paventato nella prima versione del decreto legge, per contrasto con la direttiva europea sul lavoro a termine n. 70 del 1999, secondo la quale gli Stati Membri devono comunque limitare proroghe indiscriminate fissando.

Inoltre applicando la possibilità di più proroghe *tout court* anche al contratto a termine a-causale (entro il nuovo limite dei tre anni), si risolve a monte la questione, sorta all'indomani della approvazione del Pacchetto Lavoro, sulla necessità di motivazione di detta proroga a-causale.

**Il decreto legge non interviene invece sulla successione dei contratti a termine nel tempo (cosiddetto *stop and go*) e sul regime degli intervalli obbligatori.** Si lascia così intatta la regola introdotta dal Pacchetto Lavoro, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia.

Nulla si dice poi sull'assunzione a termine dei lavoratori in mobilità e dei lavoratori in sostituzione di lavoratori licenziati al termine delle procedure collettive di riduzione di personale.

Oltre alle misure urgenti appena citate, il Consiglio dei Ministri ha anche approvato **un disegno di legge delega che tocca il riordino delle forme contrattuali** per renderle maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale, dal quale non si esclude possano derivare ulteriori novità strutturali in tema di contratto a termine.

Stando così le cose – nell’attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, che potrebbe apportare ulteriori correzioni, e della conversione in legge – **il decreto legge da una parte rompe la continuità col passato nel ribaltare il principio della specialità del rapporto di lavoro a tempo determinato. Dall’altra, dall’apertura ad una a-causalità temporalmente molto più spinta, emerge una forte tensione verso la liberalizzazione del mercato del lavoro che solo il tempo potrà comprovare se sia veramente in grado di porre un equilibrio dinamico tra le esigenze di flessibilità delle imprese e le istanze di tutela del lavoro.**

Sta di fatto che la forte spinta alla a-causalità, seppure potenzialmente gradita alle imprese, pare contrastare con la logica di sistema e “tagliare le gambe” al contratto unico.

## **Il Jobs Act alla prova del fuoco alla Camera: salvate il soldato Poletti**

di Giuliano Cazzola

**Il decreto n. 34 (in cui sono raccolte le norme del *Jobs Act* già definite) muove i primi passi verso la conversione in legge alla Camera.** La commissione Lavoro ne comincia l'esame in questi giorni; ma, già dalle dichiarazioni preliminari, si capisce che il provvedimento non avrà vita facile e che i problemi più seri verranno dall'interno della maggioranza.

**Il presidente della Commissione, Cesare Damiano, ha dichiarato che intende modificare il testo nei punti più qualificanti:** dalla soppressione del vincolo della causale per tutto l'arco dei 36 mesi, al numero delle possibili proroghe fino alle norme di semplificazione del contratto di apprendistato per quanto riguarda il piano formativo e l'obbligo di trasformazione di una quota di rapporti per poterne stipulare dei nuovi. Insomma, **se passasse questa linea, non si capirebbe quale senso continuerebbe ad avere il decreto.**

A conti fatti – **i numeri sono fondamentali quando si vota** – in Commissione Lavoro è tanta l'incertezza. il Pd e il Sel possono combinare una maggioranza spuria. **Ma tutto il Pd seguirà la linea di condotta del presidente Damiano,** il quale, al di là delle posizioni politiche allineate con quelle della Cgil, è certamente competente ed autorevole? Quanti *democrat* saranno fedeli al governo in Commissione prima, in Aula poi ? Il decreto ha scomposto gli schieramenti: a sostenerlo ci sono una parte (minoritaria?) del Pd, Forza Italia, il NCD e – immaginiamo – le formazioni centriste. A volere delle modifiche sostanziali sono l'altra parte del Pd (maggioritaria?), una forza di opposizione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12](#), *Politically (in)correct*.



come il Sel; le altre opposizioni faranno filibustering e... demagogia. E quindi lavoreranno contro l'impostazione del decreto.

**Chi scrive ha molto apprezzato le dichiarazioni rilasciate in proposito dal ministro Giuliano Poletti.** Se fosse istituito il premio del *politically(in)correct*, il ministro meriterebbe di ricevere quello settimanale per la franchezza dimostrata nel presentare le cose come stanno. Nei giorni scorsi, a quanti lamentavano che la liberalizzazione dei contratti a termine avrebbe favorito la precarietà, Poletti ha ricordato che già adesso il 70% delle assunzioni (sono dati di flusso e non di stock) avviene con questa forma contrattuale. Più recentemente, il ministro ha sottolineato che, grazie alle modifiche introdotte nel decreto, il governo vuole ridurre il contenzioso. Proposito lodevole, perché, nella sua genericità, il c.d. *causalone* era una classica furbizia all'italiana. Col suo dire e non dire, sottoponeva le imprese alla roulette russa dei tribunali.

**La riforma del contratto a termine** (il cui impiego viene sottratto, come abbiamo ricordato, al "capriccio" del giudice) **è tanto più importante per altri due motivi:**

- 1) se ne rafforza la centralità al momento dell'assunzione non solo rispetto al classico contratto standard a tempo indeterminato, ma anche nei confronti delle forme atipiche, il cui utilizzo, adesso, è molto rischioso dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 92 del 2012;
- 2) si rende marginale l'invenzione intellettualistica del contratto unico a tempo indeterminato e a tutela crescente non solo perché, per ora, è materia della delega, ma soprattutto perché ben pochi datori di lavoro ne faranno uso (anche se si dovesse alleggerire la protezione in caso di licenziamento) potendo avvalersi per un triennio di un contratto a termine "liberalizzato" e molto meno complicato, all'atto della risoluzione.

**Quanto alla Cgil e ai suoi alleati parlamentari è il caso di rimproverare un errore compiuto: quello di aver perduto apposta l'occasione dei contratti Expo.** A che cosa intendiamo fare riferimento? Nel testo iniziale del decreto legge n.76 del 2013 (il c.d. pacchetto Giovannini) era contenuta una norma che posticipava oltre i 12 mesi di cui alla legge n. 92 del 2012 e fino a tutto il 2015, la possibilità di assumere a termine, esonerando i datori dalla trappola di indicare la causale. In sostanza, **si trattava di "liberalizzare" l'utilizzo dei contratti a tempo determinato nella prospettiva e durante lo svolgimento di un evento eccezionale come l'Expo 2015** (sempre che i pm non ne

determinino il fallimento preventivo), adottando uno strumento di flessibilità, di carattere sperimentale temporaneo, dal momento che le imprese interessate non avrebbero mai potuto caricarsi di organici stabili, a partire dalle fasi preparatorie.

**Durante la conversione del decreto la norma venne stralciata e rinviata ad un avviso comune** per il quale il ministro Enrico Giovannini si affrettò ad aprire un tavolo di confronto nel mese di settembre dello scorso anno. **Ben presto si capì che quel negoziato era destinato ad arenarsi.** I sindacati (*in primis* la solita Cgil) insistettero per individuare le aree territoriali e i settori (a loro dire collegati all'Expo) nei quali fosse consentito applicare le nuove regole. Non arrivando così a capo di nulla perché l'operazione avrebbe avuto un senso soltanto se considerata come un'opportunità per l'apparato produttivo su tutto il territorio nazionale. E Giovannini manzianamente "rispose". Il limite temporale, che includeva in sé anche il criterio della sperimentaltà, avrebbe permesso, in sede di verifica degli effetti sull'occupazione, di assumere o meno, a ragion veduta, delle ulteriori decisioni di carattere strutturale.

**Oggi i sindacati si trovano ad affrontare una riforma del contratto a termine ben più robusta e definitiva di quella prefigurata a suo tempo. E si dividono.** Mentre la Cisl riconosce che la stipula di un contratto a termine è comunque una forma di impiego corredata di precise garanzie, la Cgil, dopo 48 ore di disattenzione, ha preso posizione, sollecitata dalla Fiom, contro le nuove disposizioni contenute in proposito nel decreto, evocando il pericolo di una maggiore precarietà. **E Giorgio Squinzi ? Chi lo capisce è bravo.** Ha rivendicato il cambio di governo. Ed ora se ne sta lì in un angolo corrucciato (come la "vergine cuccia" nei versi del Parini) dopo la "pedata" del bonus sull'Irpef per i soli lavoratori, mentre la sua principale alleata, Susanna Camusso, cerca di sfilargli, da sotto il naso, la norma sui contratti a termine, il principale provvedimento, utile alle imprese e all'occupazione, che il governo abbia fino ad ora disposto.

## Così germoglia il seme lasciato da Marco Biagi

di Silvia Spattini

Nel 1994, vent'anni fa, ero una studentessa di economia e frequentavo, un po' per caso, il corso di diritto del lavoro che il prof. Marco Biagi teneva con l'aiuto di un giovane ricercatore, Michele Tiraboschi.

**Le lezioni erano appassionate**, quindi coinvolgenti. Ricordo ancora una lezione sulla direttiva europea sui comitati aziendali europei, uscita proprio in quell'anno.

**La didattica che aveva scelto era innovativa e richiedeva un atteggiamento attivo e partecipativo degli studenti.** La possibilità di redigere "tesine" che venivano valutate ai fini dell'esame comportava un maggiore contatto con i docenti e portava a frequentare il loro ufficio della facoltà di Economia.

**Dopo il superamento dell'esame, gli studenti migliori o comunque quelli più motivati erano invitati a collaborare ad alcune attività. Si trattava di un tirocinio formativo e di orientamento ante litteram.** Significava collaborare alla correzione delle bozze della rivista di diritto del lavoro, all'organizzazione dei convegni, e successivamente partecipare ad attività di maggiore contenuto scientifico. Avevamo inoltre la possibilità di utilizzare i computer dell'ufficio (nacque così il mio amore per il Mac), in quegli anni, 1995-96 (sembrano secoli fa), non ancora così diffusi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12](#), e in *Gazzetta di Modena*, 20 marzo 2014.

**Frequentare l'ufficio di diritto del lavoro era un modo diverso di essere in università, più consapevole e concretamente formativo.** La giornata trascorreva tra la collaborazione alle attività, oltre allo studio per sostenere gli altri esami, la frequenza delle lezioni o la stesura della tesi.

Questo era per Marco Biagi essere un professore universitario.

**Da “piccoli collaboratori della bottega artigiana” del prof. Biagi** non lo vedevamo costantemente, spesso solo al mercoledì, giorno deputato ai consigli di facoltà o di dipartimento. Infatti, in quegli anni era iniziata la collaborazione del prof. Biagi con l'allora ministro Treu. Eravamo quotidianamente seguiti con grande attenzione e disponibilità da Michele Tiraboschi.

**Eravamo di fatto una piccola comunità, che condivideva esperienze, conoscenze e valori! C'era l'orgoglio di collaborare e supportare nel nostro piccolo persone impegnate in “incarichi importanti”, ma c'era anche il piacere di vivere un'esperienza semplice di studio, di “lavoro” e di amicizia.**

**Ricordo la sera del 19 marzo 2002,** stavo lavorando in azienda... **venni raggiunta dalla notizia. Non capivo. Ammazzato! Perché?** Chiamai le mie ex compagne di università con le quali frequentavo l'ufficio di diritto del lavoro... Scrisi a Michele Tiraboschi testimoniando la mia incredulità e la mia vicinanza.

Michele Tiraboschi scriveva nel 2003 in *Morte di un riformista*: **«L'incontro con lui ci ha profondamente cambiati e ha lasciato un seme che presto germoglierà».**

**Quel seme è germogliato.**

## **“La (S)volta Buona”... verso la vera riforma del mercato del lavoro?**

di Giancarlo Bergamo

**Il tema del lavoro resta al centro della agenda politica italiana.** È radicata la consapevolezza che il percorso con cui il governo Renzi punta a risolvere la drammatica emergenza occupazionale del Paese sia soltanto all’inizio. **Con il pacchetto approvato la scorsa settimana dal Consiglio dei Ministri è partito l’iter di semplificazione** di un quadro regolatorio che ha smesso di funzionare da tempo e che, paradossalmente, non soddisfa più nessuna delle due parti del rapporto di lavoro. Non i lavoratori che si sentono oggi più insicuri e precari. Non gli imprenditori che sono chiamati ad affrontare la sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati con una pesante zavorra di precetti legali e vincoli formalistici che nulla hanno a che vedere con la tutela del lavoro.

**Contratti a termine per trentasei mesi, uno snellimento per l’apprendistato, cambiamenti subito operativi perché varati con decreto:** due misure che vanno incontro all’esigenza di flessibilità sempre richiesta dal mondo delle imprese per creare maggiore occupazione. E che di fatto svuotano gran parte dell’impatto dell’articolo 18 sui licenziamenti.

Tra le misure immediate, **con l’entrata in vigore della legge, le imprese potranno sempre siglare contratti a tempo determinato senza indicare la causale nel limite di trentasei mesi,** che è il tetto massimo di durata dei rapporti a termine, oltre ad aumentare fino ad un massimo di otto le proroghe previste nell’ambito dello stesso contratto. Questi interventi permetteranno, si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12.](#)

spera, alle aziende di assumere con maggiore tranquillità, offriranno ai lavoratori maggiori possibilità di ottenere tre anni continuativi di lavoro, contribuirà al contenimento del contenzioso giudiziario, che è praticamente tutto incentrato sulle causali e sul rispetto degli intervalli di “fermo tecnico” e finalmente toglierà ogni “alibi” alle aziende per non assumere.

**La bozza del decreto introduce (una novità assoluta) un limite massimo all'utilizzo del contratto a termine: non si potrà eccedere il 20% dell'organico complessivo.** Si tratta di un tetto che non sembra tener conto delle realtà aziendali più piccole, che avranno quindi difficoltà ad assumere dipendenti a tempo. Ma che penalizza anche la stagionalità delle assunzioni e quelle imprese che ricorrono alle sostituzioni. Inoltre, non è previsto alcun coordinamento con l'art. 10 del d.lgs. n. 368/2001 che consente interventi derogatori da parte della contrattazione collettiva.

**Positive per le imprese le nuove misure di semplificazione sull'apprendistato,** che dopo la legge Fornero è stato irrigidito, rendendolo di fatto poco utilizzato (quando invece l'intenzione del legislatore era farlo diventare il canale di accesso privilegiato dei giovani nel mondo dell'occupazione): ricorso alla forma scritta solo per il contratto e per il patto di prova e non anche, come attualmente previsto per il piano formativo individuale (anche se si rischierebbe di snaturare il rapporto); eliminazione del vincolo, introdotto dalla riforma Fornero della conferma in servizio, alla fine del periodo formativo, di almeno il 30% degli apprendisti già impiegati; eliminazione dell'obbligo di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, che diventa un elemento discrezionale. Una novità quest'ultima che rischierebbe di creare problemi con l'Unione europea, che potrebbe tagliare dagli aiuti di Stato i cospicui sgravi contributivi di cui gode l'apprendistato.

**Positivo inoltre l'annuncio del governo secondo cui nelle buste paga di 10 milioni di lavoratori dipendenti e “assimilati” andranno i dieci miliardi ricavati dal taglio al cuneo fiscale.** L'abbassamento delle tasse sul lavoro dipendente è certamente una vittoria di cui la nostra sigla sindacale, presente ad ogni appuntamento con le piazze, è certamente fiera. **Sicuramente si poteva fare molto di più per i pensionati e per combattere il precariato delle false partite iva e delle collaborazioni a progetto.**

**Nessuna riforma a colpi di decreto, ma un passaggio parlamentare** nel quale sarà richiesta una delega per cambiare gli ammortizzatori sociali introducendo l'assegno di disoccupazione, il reddito minimo e la tutela delle donne in maternità. **È giusto che si agisca con rapidità nella realizzazione** di cambiamenti significativi, è giusto anche che il governo decida in una democrazia parlamentare, **ma è altrettanto giusto dare un segnale di misurata apertura alle parti sociali** i cui obiettivi sono lontani dalla realizzazione di una paralisi istituzionale e di un blocco allo sviluppo del Paese.

**Analizzando nel complesso l'intervento sul mercato del lavoro, non si può che esprimere un primo giudizio positivo**, considerandolo un passo decisivo per ricreare un clima di fiducia e dare uno stimolo agli investimenti, anche in vista dell'EXPO 2015. Chi investe in Italia lo fa compiendo una preliminare analisi sui vincoli imposti dal Paese, per questo **è necessario intervenire con decisione attraverso una riforma definitiva che faccia chiarezza una volta per tutte, dando un quadro di regole certe, imprescindibile per la crescita.**

## Compagno Poletti, facci sognare!

di Giuliano Cazzola

**Il decreto legge n. 34 con il suo contenuto “politicamente scorretto” (in questa rubrica è un apprezzamento) ha avuto, nei giorni scorsi, due passaggi importanti:** è iniziato l’esame nella Commissione Lavoro della Camera dove il provvedimento dovrà affrontare la prova più dura perché la maggioranza dei componenti è contraria a partire dal presidente Cesare Damiano (il quale, tuttavia, è stato corretto nel nominare relatore Carlo Dell’Aringa, dimostrando così di essere alla ricerca di un compromesso e non di una netta contrapposizione con il Governo); ne ha discusso la Direzione del Pd approvando la linea enunciata dal segretario-premier (caratterizzata da un mix di fermezza e di ambiguità: il provvedimento non si tocca, ma sono possibili miglioramenti). Nei prossimi giorni, il decreto proseguirà il suo iter sia istituzionale che politico.

**Per quanto riguarda il primo aspetto avrà luogo una serie di consultazioni delle parti sociali e di alcuni giuristi** (con netta prevalenza di studiosi contrari al decreto); **sul piano politico, invece, il ministro Giuliano Poletti incontrerà i gruppi del Pd** (in Commissione e in Aula) alla ricerca di possibili mediazioni. Intanto, il Ncd (che è parte della maggioranza) si schiera a favore del testo nella sua attuale stesura (sia pure presentando emendamenti di bandiera per rendere il provvedimento ancor più flessibile) e se ne attribuisce un merito che, in verità, non gli appartiene dal momento che non si ricordano – almeno per quanto riguarda i contratti a termine – analoghe iniziative legislative da parte dei governi di centro destra. Dal canto suo, Forza

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13](#), *Politically (in)correct*.



Italia (sia pure con qualche contraddizione interna) si dichiara disposta a votare il decreto allo scopo dichiarato di creare ancor più difficoltà al Pd.

**Come finirà questa vicenda (il decreto andrà in Aula, a Montecitorio, intorno alla metà aprile, poi al Senato, dovendo essere convertito entro il 20 maggio)?** Non sappiamo se i *bookmakers* inglesi, che accettano scommesse di ogni tipo, abbiano (e a quanto) quotato le possibili conclusioni di questo scampolo del *Jobs act*. **Noi, comunque, non siamo persuasi che il provvedimento sarà convertito senza cambiamenti**, sia per quanto riguarda la disciplina dei contratti a termine sia quella dell'apprendistato.

**Sono, infatti, già in circolazione alcune possibili modifiche attinenti, tra le altre, alla durata dell'acausalità** per un periodo inferiore ai 36 mesi, al numero delle proroghe ammesse (6 anziché 8), ad un vincolo temporale per il primo contratto, **al ripristino di una formazione di carattere pubblico ed obbligatorio per l'apprendistato**. Se così sarà, diventa difficile misurare il grado di innovazione residuo e se il gioco vale ancora la candela. Alla fine prevarrà la regola del bicchiere riempito a metà: alcuni si accontenteranno della parte piena, altri lamenteranno quella vuota. Ma il bicchiere non sarà completamente colmo, anche se consentirà di bere. Fuor di metafora: per le imprese 24 mesi di "liberalizzazione" dei contratti a termine sono meglio di 12; ma poter disporre di 36 mesi significherebbe svincolare questa tipologia dalla servitù della causale per l'intero periodo in cui un contratto a tempo determinato può avere corso. Del resto, noi italiani non ci facciamo mancare nulla quando si tratta di questioni di principio. Trent'anni or sono nel nostro Paese fu combattuta una sorta di guerra civile (non incruenta perché Ezio Tarantelli fu assassinato) a causa del taglio di 4 punti (poi ridotti a 3) di rivalutazione automatica delle retribuzioni rispetto al costo della vita (la c.d. scala mobile).

**Comunque finisca la vicenda del decreto Poletti alcune novità importanti sono avvenute nel panorama del diritto del lavoro**. E non è un caso che abbiamo voluto ricordare l'episodio del decreto di S. Valentino del 1984. Lo facciamo consapevoli di mettere a confronto, per quanto riguarda i protagonisti di allora e di oggi, dei giganti con dei nani; ma vi sono aspetti nascosti nelle pieghe del decreto n. 34 che costituiscono un dato di rottura con il passato recente che non era affatto scontato. **Chi scrive è rimasto positivamente sorpreso, ad esempio, delle motivazioni con cui il ministro Poletti difende la modifica dei contratti a termine**. In occasione di una

intervista televisiva il Ministro del lavoro ha spiegato che, stante l'attuale normativa dei 12 mesi "acausali", le aziende licenziano prima di raggiungere quel limite, mentre con la nuova disciplina sarebbero invogliate, se il lavoratore lo merita, ad andare avanti per tutto il triennio, a conclusione del quale diventerebbe più probabile l'assunzione in via definitiva. Se confrontiamo questa analisi (estremamente realistica e comprensiva delle esigenze delle imprese) con il "retropensiero" che stava alla base delle norme contenute nella legge Fornero (rivolte a porre ostacoli di ogni tipo all'utilizzo del lavoro a termine fino al punto di inserire, tra contratti in successione, pause di durata persino irragionevole, poi corrette a furor di popolo) non possiamo ignorare l'esistenza di una cultura e di una visione del mondo differenti.

**L'altro elemento di rottura chiama in causa il Pd prima ancora che il Governo.** Questo partito, da quando è nato come fusione degli eredi del Pci e della sinistra Dc, non ha mai esitato, nella sua ampia maggioranza, ad eseguire la volontà della Cgil e a simpatizzare con le sue posizioni anche quando essa (come nei casi degli accordi Fiat o della mancata sottoscrizione di taluni protocolli interconfederali) aveva chiaramente torto. Oggi, delle critiche della Cgil, il Pd, in maggioranza, è pronto "a farsene una ragione".

**Infine, il decreto segna una rottura – almeno per ora – con il "mondo del riformismo possibile"** ovvero con quanti, a sinistra, si erano arrampicati sulle varie tipologie di "contratto unico", allo scopo di salvare la capra dell'articolo 18 insieme ai cavoli di un minimo di realismo ai fini dell'occupabilità. Non è un caso – si veda, sul Corriere della Sera di sabato scorso, l'editoriale di Maurizio Ferrera che di questo mondo è tipica ed autorevole espressione – che le attuali norme contenute nel decreto vengano considerate con la sufficienza della solita montagna che partorisce il topolino. Per costoro, il problema è sempre un altro. Per fortuna il compagno Giuliano Poletti sa che la vita vera non è quella che viene scritta sui giornali.

## Dall'american Jobs Act al Jobs Act “all’italiana”: evidenza sulle diverse “visioni” del mercato del lavoro

di Amedeo Tea

Le forti perplessità e le numerose critiche avanzate all’indomani dell’uscita della bozza del decreto legge di riforma del lavoro dello scorso 12 marzo, sono ancora più evidenti se si cerca di effettuare un confronto con il modello dal quale lo stesso Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, *avrebbe* tratto ispirazione: *l’American Jobs Act* di B. Obama. Nonostante, infatti, l’ammirazione testimoniata anche dal riferimento linguistico attribuito al piano lavoro italiano rimane, senza dubbio, evidente l’approccio, molto limitato, della (nostra) visione del mercato del lavoro nonché lo scarto culturale tra i due modelli.

**Le misure introdotte dal nostro piano per il lavoro convergono, inevitabilmente, sull’aspetto normativo del problema ovvero la rigidità dei contratti** ritenendo, pertanto, che il problema principale del mercato del lavoro in Italia non sia rappresentato dalla carenza di domanda (si veda C. Saraceno, *Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinta*, in *lavoce.info*, 18 marzo 2014) o meglio la mancanza di crescita economica ed investimenti produttivi. **Per contro, l’approccio americano al problema è radicalmente diverso.** L’espressione “*Creare nuovi posti di lavoro adesso!*” non vuole essere solo propaganda ma un imperativo che sta alla base dello stesso piano di lavoro. Il J(umpstar) O(ur) B(usiness) S(tartups) act del presidente Obama parte da presupposti di fondo diametralmente opposti rispetto a quelli del piano di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13.](#)

lavoro italiano facendo quindi emergere l'approccio diverso della visione del mercato di lavoro. In tal senso, infatti, *l'american jobs act* configura una serie di provvedimenti che hanno come obiettivo quello di favorire e regolare il *crowdfunding* aiutando le startup a finanziarsi in modi alternativi sfruttando anche le nuove tecnologie. Le misure proposte da Obama sono di stampo economico e non puramente normativo e vanno alla sostanza e non si fermano ai puri aspetti formali.

**Questi alcuni dei punti salienti per rilanciare l'occupazione:**

- riduzione delle tasse a carico delle imprese che assumeranno nuovi lavoratori o aumenteranno i loro salari;
- sgravio totale degli oneri sociali per nuovi lavoratori o per l'aumento dei salari: il piano del Presidente eliminerà del tutto i contributi sociali per le aziende che aumenteranno il monte salari, aggiungendo nuovi lavoratori o aumentando i salari dei lavoratori esistenti (il beneficio è limitato ai primi 50 milioni di aumento nel monte salari);
- riduzione delle trattenute in busta paga al fine di generare un risparmio per le famiglie americane pari a circa 1500 dollari l'anno senza oneri aggiuntivi a carico del Fondo fiduciario di previdenza sociale (Cutting payroll taxes in half for 160 million workers next year: The President's plan will expand the payroll tax cut passed last year to cut workers payroll taxes in half in 2012 – providing a \$1,500 tax cut to the typical American family, without negatively impacting the Social Security Trust Fund);
- creazione di posti di lavoro per gli oltre 280.000 insegnanti (Preventing up to 280,000 teacher layoffs);
- creazione di posti di lavoro per i veterani delle gerre di Iraq e Afganistan (A "Returning Heroes" hiring tax credit for veterans: This provides tax credits from \$5,600 to \$9,600 to encourage the hiring of unemployed veterans);
- creazione di posti di lavoro per i soccorritori e lavoratori edili;
- realizzazione di infrastrutture pubbliche;
- estensione dei sussidi di disoccupazione;
- incentivare attraverso detrazioni i datori di lavoro ad assumere persone disoccupate.
- divieto di discriminazione dei datori di lavoro in caso di assunzione dei lavoratori disoccupati ( Prohibiting employers from discriminating against unemployed workers when hiring);
- ampliare le opportunità di lavoro per i giovani e adulti a basso reddito attraverso un fondo per l'occupazione sovvenzionata, programmi formativi innovativi e lavori estivi/annuali per i giovani.

**Invero, tali misure acquistano maggior risalto in considerazione del fatto che l'ambiente culturale degli Stati Uniti risulta caratterizzato dalla diffusione del crowdfunding** letteralmente “finanziamento della folla”, che consiste in una vera e propria raccolta fondi a sostegno di diverse iniziative ma principalmente riguardo a progetti. Si pensi per esempio a campagne di beneficenza, finanziamento di progetti creativi, *venture capitalist*, finanziamenti a start-up, progetti imprenditoriali, micro-prestiti. Tale fenomeno per lo più sconosciuto agli italiani andrebbe fortemente alimentato per poter rafforzare e facilitare la raccolta di fondi soprattutto in un periodo di crisi come il nostro.

**In questo contesto appare sin d'ora arduo tentare di accostare il modello americano al nostro piano del lavoro.** Ciò per diverse ragioni, di metodo e non solo. In effetti al di là delle facili ed elusive suggestioni dettate dal momento, il piano Renzi nasce già con un forte spirito intrinsecamente contraddittorio. **Ci si riferisce al pasticcio legato alla questione del numero delle proroghe del contratto a termine** in cui il Ministero del lavoro è dovuto intervenire con alcune correzioni già all'indomani del Consiglio dei Ministri componendo così *in extremis* ma, con una brutta figura il rischio di (il)legittimità derivante dal contrasto con la Direttiva europea sul lavoro a termine n. 70 del 1999, che impone di limitare l'uso proroghe indiscriminate. Ciò nonostante la “toppa” rappresentata dal limite alla proroga per un massimo di otto volte che non sembra scongiurare i grossi rischi opportunatamente individuati dal prof. Tito Boeri secondo cui «rischiamo di avere un'esplosione di contratti a tempo determinato di durata molto breve (una settimana o un mese) con lavoratori che perdono il lavoro senza alcuna assicurazione sociale...rischiamo di fare lo stesso errore della Spagna, dove un terzo della forza lavoro è rimasta intrappolata in *contractos temporales* e dove chi vuole trovare lavoro compete con milioni di lavoratori che passano da contratto a contratto...anzi peggio perché in Spagna i *contractos temporales* avevano una durata minima di sei mesi...la distanza fra contratti a tempo determinato e i contratti a tempo indeterminato diventa ancora più forte» (cfr. T. Boeri, *Per favore, cambiate quel decreto!*, in *lavoce.info*, 14 marzo 2014).

**Che dire poi dei rimaneggiamenti approntati al contratto di apprendistato?** Ma siamo veramente sicuri che gli stessi sostenitori dell'apprendistato quale canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro abbiano ben compreso il significato di fondo del contratto stesso?

Ci si chiede, infatti, se meritano di essere inserite come  *misure urgenti*  le novità introdotte per l'apprendistato al fine di renderlo (insieme al contratto a termine) più coerente con le esigenze attuali del contesto occupazionale e produttivo (cfr. G. Falasca,  *Jobs Act: per l'apprendistato arriva l'ennesima riforma* , in  *Guida al Lavoro* , del 21 marzo 2014, n. 12). E quindi si è ben pensato di:

- eliminare l'obbligo della forma scritta per quanto concerne il piano formativo individuale;
- eliminare l'obbligo di conferma in servizio degli apprendisti progressi nelle percentuali di cui al Testo unico (art. 2, comma 3-*bis*);
- riduzione della retribuzione rispetto a quella normale: le ore di formazione vengono retribuite al 35%;
- eliminazione dell'obbligo di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica che diventa, pertanto, discrezionale.

Passando al tema delle deleghe conferite al Governo si deve rilevare, purtroppo, che occorrerà aspettare i tempi del processo parlamentare e legislativo al fine di poter valutare l' *appeal*  delle misure introdotte che comunque sono sicuramente positive almeno per quanto riguarda i propositi che vogliono perseguire. Per inciso:

- a) la disciplina degli ammortizzatori sociali,
- b) la riforma in materia di servizi per il lavoro e di politiche sociali;
- c) la semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro (Giovane ricordare che tra le misure urgenti vi è anche la smaterializzazione del Durc che punta al superamento dell'attuale sistema che impone ripetuti adempimenti burocratici alle imprese);
- d) il riordino delle forme contrattuali;
- e) la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita.

**Per quanto riguarda il provvedimento della riduzione del prelievo fiscale nulla di ufficiale è dato riferire circa l'attuazione dei previsti tagli dell'Irpef per i redditi da lavoro dipendente e assimilati e dell'Irap per le aziende. Si attende, dunque, il DEF (documento di Economia e Finanza) nel quale prossimamente verranno pubblicati i dettagli delle misure previste che dovrebbero (il condizionale è d'obbligo), comunque, riguardare:**

- i redditi inferiori ai 25.000 euro lordi ovvero circa 18.000 euro netti all'anno generando così una possibile previsione di un incremento netto di 1.000 euro all'anno ma con un'incomprensibile esclusione dei pensionati,

lavoratori autonomi e titolari di reddito di impresa. Ciò oltre ad essere fortemente discriminatorio sul piano costituzionale, genererebbe un debolissimo effetto sui consumi;

- una riduzione del 10% dei tagli all'Irap finanziabile dall'aumento dal 20 al 26 per cento delle rendite da azione od obbligazioni. In proposito sarebbe stato forse più appetibile in termini di impatto sull'incremento occupazionale l'azzeramento del costo del lavoro sull'imponibile Irap.

**In breve, dal confronto delle diverse misure caratterizzanti i due piani per il lavoro, americano ed italiano, è possibile evidenziare, in buona sostanza, il modo di affrontare le (non facili) sfide poste dal mercato del lavoro.**

Emerge sicuramente la contraddizione tra i due modelli non tanto in termini di lontananza di vedute (anche culturali) quanto nel modo concreto, pratico e non puramente propagandistico di rispondere alle notevoli criticità dei problemi del lavoro. Certamente il nostro Jobs Act costituisce uno sforzo costruttivo ed apprezzabile anche in termini di una prima risposta a quella distanza, sempre più incolmabile, tra la nostra classe politica e l'opinione pubblica stanca e lacerata dalla difficile situazione economica e sociale. Come spesso si dice in queste occasioni, forse si sarebbe potuto fare di più e soprattutto in un modo diverso ma la cosa certa è che bisogna adottare iniziative che cambino radicalmente la situazione al fine di rilanciare al più presto la crescita e la competitività dell'economia del nostro paese puntando ad agevolare gli investimenti da parte delle imprese (soprattutto straniere) riducendo così la disoccupazione soprattutto giovanile.

Jobs Act americano vs Jobs Act italiano: tabella di confronto delle misure previste (in sintesi)

<b>JOBS ACT AMERICANO</b>	<b>CONTENUTO MISURE</b>	<b>TIPO MISURE</b>	<b>ASPETTO MISURE</b>
<b>Tagliare gli oneri sociali della metà per il 98% delle imprese</b>	Il piano del Presidente punta alla riduzione della metà delle tasse pagate dalle imprese sui loro primi 5 milioni di dollari di monte salari, puntando al beneficio del 98% di aziende che hanno il monte salari al di sotto	Economico	Sostanziale

	di questa soglia.		
<b>Sgravio totale degli oneri sociali per nuovi lavoratori o per l'aumento dei salari</b>	Eliminare del tutto i contributi sociali per le aziende che aumenteranno il monte salari, aggiungendo nuovi lavoratori o aumentando i salari dei lavoratori esistenti (il beneficio è limitato ai primi 50 milioni di aumento nel monte salari).	Economico	Sostanziale
<b>Un credito di imposta di 4.000 dollari per i datori di lavoro che assumono lavoratori disoccupati di lungo periodo</b>	Credito di imposta elargito ai datori di lavoro quale <i>bonus</i> per l'assunzione di lavoratori disoccupati di lungo periodo (oltre i 6 mesi).	Economico	Sostanziale
<b>Proibire ai datori di lavoro di discriminare i lavoratori disoccupati quando assumono</b>	Misura antidiscriminatoria sostanziale che di fatto agevola ed aiuta i disoccupati ad un inserimento che restituisca loro la dignità sociale <i>mortificata</i> dal loro status occupazionale.	Normativo	Formale
<b>Ampliare le opportunità di lavoro per i giovani e adulti a basso reddito attraverso un fondo per l'occupazione sovvenzionata,</b>	Misure che coinvolgono giovani ed adulti a basso reddito non solo dal punto di vista economico ma che interessano l'ambito intellettuale (programmi formativi	Normativo	Formale



<b>programmi formativi innovativi e lavori estivi/annuali per i giovani</b>	innovativi) e sociale (impiego costruttivo del tempo attraverso lavori estivi/annuali).		
<b>JOBS ACT ITALIANO</b>	<b>CONTENUTO MISURE</b>	<b>TIPO MISURE</b>	<b>ASPETTO MISURE</b>
<b>Aumenti nella busta paga</b>	Incremento netto annuo di circa € 1.000 per i redditi < € 25.000 lordi esclusi pensionati, autonomi e titolari reddito di impresa. In attesa del Documento di Economia e Finanza.	Economico	Formale
<b>Rivisitazione del contratto a termine</b>	A-causalità del contratto a termine comprensivo di 8 proroghe per un massimo di 36 mesi per qualsiasi tipo di mansione, limite percentuale del 20% dell'organico complessivo e possibilità di un contratto a TD per imprese di max 5 unità.	Normativo	Formale
<b>Novità del contratto di apprendistato</b>	Eliminazione del piano formativo individuale nell'apprendistato professionalizzante, eliminazione delle percentuali di stabilizzazione, pagamento delle ore di formazione nell'apprendistato di	Normativo	Formale

	primo livello.		
<b>Smaterializzazione Durc</b>	Semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese grazie alla correlazione della banche dati INPS, INAIL e Casse Edili (per le imprese del settore)	Normativo/economico	Formale
<b>Nuova disciplina degli ammortizzatori sociali</b>	Assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori con previsione di tutele uniformi in modo da razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale.		
<b>Riforma in materia di servizi per il lavoro e di politiche sociali</b>	Garanzia di fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.	Normativo/Economico	Formale
<b>Semplificazione delle procedure e adempimenti in materia di lavoro</b>	Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini ed imprese	Normativo/Economico	Formale
<b>Riordino delle forme contrattuali</b>	Razionalizzare le forme dei contratti di lavoro al fine di allinearle alle esigenze del contesto produttivo	Normativo	Formale

	nazionale ed internazionale.		
<b>Conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita</b>	Contemperare i tempi di vita con i tempi di lavoro dei genitori al fine di evitare che, soprattutto, le donne debbano dover scegliere tra lavoro e famiglia	Normativo	Formale

## **Jobs act: all'insegna di una diversa visione dei rapporti sociali**

di Giuliano Cazzola

**Chiamato a “gestire”, nella passata legislatura alla Camera, la riforma del mercato del lavoro del ministro Elsa Fornero (che poi è diventata la legge n.92/2012 a seguito di modifiche parziali ma significative del Parlamento) per mesi mi sono chiesto chi mai avesse consigliato il Ministro nel formulare le norme riguardanti i rapporti di lavoro con tratti che non si limitavano a negare la realtà ma finivano anche per fare a pugni con la ragionevolezza. E, soprattutto, erano ispirati, nei confronti del mondo delle imprese, ad una visione inaccettabile e sbagliata, obbedendo ad un'unica logica: quella di colpirne migliaia con clausole vessatorie allo scopo di “educarne” una (è questo il rapporto tra chi rispetta le regole e chi no). **Probabilmente, avevo pensato, si sentiva oltre misura la mano dei servizi ispettivi**, i quali, per esperienza professionale, sono abituati a vederne di tutti i colori e a confondere la patologia con la fisiologia, essendo stati formati nella convinzione che esista un solo rapporto di lavoro corretto – quello a tempo indeterminato – nonostante che, in giudizio, l'Inps perda gran parte delle cause intentate a proposito della natura dei rapporti lavorativi.**

**Gli effetti di quelle norme si sono espressi in pratica nel tempo che ci separa dal 18 luglio 2012:** per assumere, le imprese si sono gettate a capofitto in quello scampolo di liberalizzazione (la mancanza di causale per il primo rapporto nell'arco di 12 mesi) che la legge n. 92/2012 ha riconosciuto ai contratti a tempo determinato, i quali hanno finito per “cannibalizzare” non solo (e ancora di più) le assunzioni, ma pure quelle forme atipiche, meno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14](#), *Politically (in)correct*.

onerose, ma divenute più rischio di sanzione dopo la riforma. **Ciò di cui ancora non riesco a capacitarmi, tuttavia, è la nuova normativa in materia di licenziamenti** (il Parlamento fu interdetto a modificarne il testo iniziale concordato non si sa bene con chi). **Si dice che a suggerire la nuova disciplina sia stato un giuslavorista tra i migliori della sua generazione.** Io mi chiedo come possa guardare in faccia i suoi studenti, condannati a leggere pagine e pagine di concetti incomprensibili. In questi mesi di ozio forzato – non avendo un cane da portare a passeggio ai giardini pubblici, ma solo tre splendide gatte a cui piace stare in casa – ho dedicato molto tempo allo studio del diritto del lavoro leggendo diversi manuali tra i più diffusi e “quotati”. Ho potuto apprezzare, di conseguenza, gli sforzi compiuti dagli autori per “organizzare” la materia secondo criteri logici. Mi sono ancor più convinto, però, che si tratti di un’operazione impossibile, perché la logica è come il coraggio: se manca, nessuno se la può dare. **Nel nuovo articolo 18 (possiamo chiamarlo così?) è arduo trovare un senso compiuto:** basti pensare – tanto per fare un esempio – al sistema delle sanzioni dove manca ogni criterio di proporzionalità a fronte delle differenti tipologie di licenziamento illegittimo. Sicuramente migliore è la parte relativa agli ammortizzatori sociali e all’introduzione dell’Aspi come istituto unitario a tutela della disoccupazione involontaria, la cui applicazione, a regime, dovrebbe interessare 1,5 milioni di soggetti in più (è un dato contenuto nel “monitoraggio” sulla legge Fornero curato dal Dicastero del lavoro).

**Oggi, alla luce del *jobs act* (tanto per quanto riguarda il decreto n. 34 ora alla Camera, quanto il disegno di legge delega, presentato al Senato), mi chiedo chi siano i consiglieri di Matteo Renzi e di Giuliano Poletti.** La questione mi incuriosisce perché – allo stato degli atti – il complesso di quelle misure (poi non è detto che il governo resista fino in fondo) sembrano pensate al solo scopo di creare una discontinuità se non persino una frattura con le idee e le proposte che, in ambienti “politicamente corretti”, andavano per la maggiore come se fossero il distillato dell’eccellenza del riformismo. Della nuova disciplina dei contratti a termine si è già detto e scritto. Se il numero delle proroghe si ridurrà da 8 a 6 non sarà un problema: l’importante è che il governo resista sui 36 mesi, perché in questo modo vi sarà una coincidenza temporale tra la possibile durata di un’assunzione a termine e il venir meno del vincolo dell’acausalità. E quindi le assunzioni a termine saranno “acausali” e sfuggiranno così alla roulette russa dei tribunali. Questo punto mi sembra più importante del superamento di quella specie di “imponibile di manodopera” prevista in materia di apprendistato, dal momento che la contrattazione

collettiva ha affrontato e risolto il problema spesso con vincoli di assunzione più elevati di quelli sanciti dalla legge n. 92. **Al dunque, una riforma del contratto a termine come quella prefigurata nel decreto finirebbe per fare di questa forma contrattuale il modello standard nelle assunzioni, perché nessun datore di lavoro sensato utilizzerebbe il sarchiapone del contratto unico** (per ora confinato nella delega), ancorché depotenziato nei primi anni di validità, per quanto riguarda la tutela del licenziamento. Il disegno di legge delega, poi, non sembra entusiasarsi troppo per il suddetto istituto, intorno al quale hanno danzato, ognuno con la sua proposta, i *maitres à penser* della cultura giuslavoristica dominante. Si direbbe quasi che, a stare al testo della delega, questo contratto potrebbe diventare, non già quello destinato a prevalere e ad infilzare il drago della precarietà (purtroppo resiste la zavorra della riduzione delle forme contrattuali come se ognuna di esse non avesse uno scopo ben preciso nel regolare al meglio particolari situazioni lavorative), **ma finirebbe per rassegnarsi ad essere soltanto una tipologia in più, per giunta sottoposta “eventualmente a sperimentazione”**.

**Il criterio della sperimentazione è previsto – opportunamente – anche per le altre innovazioni che la delega intende introdurre: dal salario minimo all’ampliamento dell’applicazione dell’Aspi.** Se mettiamo a confronto, allora, le proposte del *jobs act* (attente alle esigenze delle imprese) con la cultura del sospetto che stava alla base delle norme contenute nella legge Fornero non possiamo ignorare – pur con tanti limiti evidenti – l’esistenza di una differente visione del mondo e dei rapporti sociali.

## **Agenzia federale unica, il rischio di intraprendere una strada sbagliata**

di Gianluca Meloni

**Gli interventi di riforma del mercato del lavoro preannunciati nel mese di gennaio nel “Jobs Act” di Matteo Renzi hanno iniziato a prendere forma**, nello specifico attraverso il decreto-legge n. 32 del 20 marzo 2014, il quale ha modificato la regolazione dell'apprendistato e del contratto a tempo determinato, attraverso delle scelte le quali – seppure probabilmente scaturite da una volontà di “semplificazione” – rischiano di snaturare le finalità stesse di tali tipologie contrattuali.

**Nel caso del contratto a termine viene superato il principio della causalità** (lasciando al datore di lavoro la possibilità di non specificare le motivazioni che lo portano a fissare un termine al rapporto) e si dà massima flessibilità alle proroghe nei 36 mesi (fino a 8, mentre in precedenza era possibile una sola proroga). Per quanto riguarda l'apprendistato, è stato superato il divieto di assumere nuovi apprendisti se non si rispetta la soglia minima del 30% di assunzioni per i rapporti analoghi terminati, e – soprattutto – cade per il datore di lavoro l'obbligo di garantire all'apprendista un secondo livello di formazione.

**La tematica contrattuale avrebbe meritato senz'altro una maggiore attenzione e un approccio “sistemico”**, volto in particolare a superare le forme di rapporto di lavoro vetuste, inutilizzate o manifestamente distorte e a rafforzare gli strumenti contrattuali che hanno una rilevanza strategica – come l'apprendistato, che dovrebbe divenire il percorso “standard” di ingresso nel

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

mercato del lavoro. La volontà del governo di intervenire in modo rapido ma disarticolato, senza un confronto con le parti sociali e con gli altri *stakeholders* del mercato del lavoro, e con la mancanza di una visione “complessiva”, rischia di ripetersi anche con riferimento al disegno di legge delega che dovrebbe contenere una vasta riforma dell’organizzazione dei servizi pubblici per l’impiego e delle politiche attive per il lavoro, e una revisione degli ammortizzatori sociali.

**Il mercato del lavoro è un meccanismo particolarmente complesso, e qualsiasi intervento sullo stesso dovrebbe tenere conto delle interrelazioni esistenti e caratterizzarsi per una visione di medio – lungo periodo,** evitando che la ricerca del consenso contingente o dell’effetto mediatico siano l’obiettivo principale degli interventi di riforma. La storia degli ultimi venti anni è caratterizzata da analisi che hanno individuato in modo completo e preciso i ritardi del mercato del lavoro nel nostro paese – tra queste, principalmente il “Libro Bianco” di Marco Biagi – a cui poi però sono sempre seguite riforme parziali, incomplete o superficiali.

Questo errore rischia di essere ripetuto anche con il “Jobs Act”: in questo senso il decreto-legge n. 34 ne è un chiaro segnale, e le anticipazioni riguardanti la legge delega sembrano proseguire in questa direzione.

**In tale senso, l’obiettivo indicato inizialmente nel Jobs Act – l’istituzione di una “Agenzia unica federale che coordini e indirizzi i centri per l’impiego, la formazione e l’erogazione degli ammortizzatori sociali” – sembrerebbe venuto meno,** a vantaggio dell’istituzione di un organismo di promozione delle politiche attive per il lavoro, finalizzato quindi ad un coordinamento delle azioni dei servizi pubblici per l’impiego in questo ambito specifico, laddove sarebbe invece utile una piena integrazione tra gli stessi SPI e le agenzie che si occupano di mercato del lavoro, ad iniziare da Italia Lavoro e dall’Istituto per lo Sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL). In tale scenario, la stessa erogazione degli ammortizzatori sociali resterebbe in capo all’INPS, mantenendo di conseguenza la distinzione tra la gestione degli stessi, i servizi per l’impiego e la gestione degli interventi formativi finalizzati al reinserimento lavorativo dei disoccupati. È evidente che in tale caso, se le anticipazioni fossero confermate, si tratterebbe di un intervento che non affronta i nodi principali relativi all’organizzazione dei servizi pubblici per il lavoro, ossia:



- la piena integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche passive, ivi compresa la gestione dei sussidi di disoccupazione finalizzati al reinserimento lavorativo;
- l'esigenza di realizzare strumenti che consentano la definizione di piani di reinserimento lavorativo personalizzati, i quali non possono prescindere dalla capacità dei servizi per l'impiego di valutare le competenze professionali dei lavoratori e di definire percorsi di ricollocazione efficaci, anche attraverso l'individuazione di percorsi di formazione professionale adeguati;
- la necessità di riqualificare le competenze professionali dei lavoratori dei servizi per l'impiego, al fine del raggiungimento della capacità di gestire in modo efficace (ossia nel rispetto di tempistiche certe e di livelli di prestazione predefiniti) l'intero ciclo di reinserimento lavorativo dei disoccupati. Questo obiettivo può parzialmente essere raggiunto anche attraverso l'inserimento nei SPI del personale specializzato proveniente dalle agenzie regionali, da Italia Lavoro e dall'ISFOL;
- l'esigenza di definire in modo chiaro il rapporto pubblico – privato: i servizi per l'impiego devono essere in competizione con le agenzie per il lavoro? In tale ipotesi occorre una loro riorganizzazione affinché siano in grado di stare sul mercato. Oppure devono avere un rapporto di collaborazione con le agenzie per il lavoro? In questo caso occorre individuare standard che definiscano strumenti e percorsi condivisi, non lasciando ai singoli centri per l'impiego la scelta delle modalità di relazione con i soggetti privati. In tale contesto potrebbe essere utile riprendere l'idea delle "rete territoriali per il lavoro", sperimentate negli anni scorsi da diverse province, per farle divenire infrastrutture di servizi "istituzionalizzate".

**L'esigenza è quindi quella di una ridefinizione della mission dei servizi pubblici per l'impiego, e a tale fine non è sufficiente una riorganizzazione o un semplice coordinamento delle politiche attive per il lavoro,** magari con programmi nazionali, ambiziosi sulla carta, ma che stentano ad affermarsi nelle innumerevoli ed estremamente differenziate realtà territoriali. Occorre bensì un "ribaltamento organizzativo" finalizzato ad offrire servizi di qualità a lavoratori e aziende, eventualmente anche attraverso la fuoriuscita dei servizi per l'impiego dal circuito della Pubblica amministrazione a favore di una struttura che resti pubblica ma che sia più leggera ed efficace, una vera Agenzia federale per il lavoro.

**Un'ultima criticità riguarda la riforma del Titolo V della Costituzione,** preannunciata dal Governo, e la volontà dello stesso di superare la legislazione concorrente: a tale proposito sarebbe opportuno – prima della definizione della legge delega – individuare quali sono le competenze di carattere esclusivo delle Regioni e quali quelle dello Stato in materia di lavoro e formazione.

## **Jobs Act: come cambia il diritto sanzionatorio del lavoro**

di Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi

**Il disegno di legge che dovrebbe portare a compimento il *Jobs Act* contiene, tra le altre cose, una delega per la totale revisione e rimodulazione del complesso apparato di sanzioni che oggi governa la gestione dei rapporti di lavoro.**

**L'art. 3, comma 2, lett. e, del ddl AS 1428 prevede l'introduzione di un regime sanzionatorio moderno che valorizzi gli istituti di tipo premiale già esistenti**, per favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, in un ambito di fattispecie sanzionatorie che devono tenere conto della natura sostanziale ovvero formale della violazione considerata. Una previsione che riprende letteralmente quanto già stabilito dall'art. 1, comma 2, lett. f, della *Delega al Governo per la predisposizione di uno Statuto dei lavori* sottoposta alle parti sociali l'11 novembre 2010.

**La previsione punta a estendere e universalizzare i principi contenuti nella diffida a regolarizzare, disciplinata già dieci anni fa dalla Riforma Biagi dei servizi ispettivi** (art. 13, d.lgs. n. 124/2004) e ribadita dal Collegato Lavoro (art. 33, legge n. 183/2010), in base al quale il datore di lavoro che si mette in regola dopo la visita ispettiva riceve un trattamento sanzionatorio fortemente ridotto: il minimo di legge o un quarto della sanzione prevista.

**Con tale previsione appare evidente lo scopo di individuare un quadro regolatorio delle sanzioni che punti su quelle civili, razionalizzando quelle**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15.](#)

**amministrative pecuniarie**, secondo coerenti graduazioni, basate sulla natura formale (sanzioni meno gravi o assenti) oppure sostanziale (sanzioni più gravi) dell'inadempimento. In questo contesto verrebbe ridotto grandemente anche il numero delle ipotesi di reato di natura solo formale.

**La valorizzazione degli istituti premiali, inoltre, farebbe spazio a un opportuno rilancio del provvedimento di disposizione**, anch'esso introdotto dalla Riforma dei servizi ispettivi (art. 14, d.lgs. n. 124/2004) con il quale gli ispettori potrebbero agire per ordinare il ripristino immediato delle condizioni di regolarità, in tutti i casi in cui non sono previste reazioni sanzionatorie dirette. In questo modo i datori di lavoro che ricevono l'ordine di adeguarsi al sistema normativo violato non vengono incisi da nessuna sanzione se ottemperano completamente e regolarizzano tempestivamente le condizioni lavorative degli occupati.

**Il ddl AS 1428 potrebbe dunque diventare l'occasione preziosa per completare**, dieci anni più tardi, **quell'ambizioso disegno di riforma del sistema della vigilanza e della ispezione in materia di lavoro e previdenza, avviato dalla riforma Biagi con il d.lgs. n. 124/2004**, attraverso un rinnovato e più efficace sistema sanzionatorio coerente a uno Statuto dei lavori declinato al plurale, il *Jobs Act* appunto.

## Lavoro a termine: la parola ai dati

di Giuliano Cazzola

**È tanto complicato spiegare a chi legge i giornali e a chi guarda la televisione i concetti di “flusso” e di “stock” con riferimento alla composizione del mercato del lavoro?** Fate la prova: chiedete a chi viaggia con voi in treno quale sia la percentuale di dipendenti assunti a termine. Egli vi risponderà che si tratta di quasi il 70% (il Ministro del lavoro ne ha fatto una delle principali argomentazioni a sostegno del decreto n. 34 attualmente in conversione alla Camera).

**In verità, questo è un dato di flusso che prende in considerazione, cioè, le attivazioni di rapporti di lavoro a tempo determinato in un arco di tempo considerato.** Nel secondo semestre 2013 sulla base delle comunicazioni obbligatorie risultavano attivati, in percentuale sul totale, le seguenti tipologie di rapporti di lavoro: a) contratti a tempo determinato: 69,3%; b) contratti a tempo indeterminato: 15,4%; c) collaborazioni a progetto: 5,9%; d) apprendistato: 2,7%.

**Se invece si osservava la struttura del mercato del lavoro (ecco il dato Eurostat di stock) il fenomeno del lavoro a termine si ridimensionava.** La media annuale (2012) dei prestatori con contratto a termine era pari al 13,8% sul numero totale dei dipendenti in età compresa tra 15 e 64 anni. Rispetto al 2008, l'anno iniziale della Grande crisi, si era riscontrato un incremento di mezzo punto percentuale. In realtà la dinamica era un po' più articolata. Si era verificata una diminuzione significativa nel 2009 e nel 2010 (rispettivamente al 12,5% e al 12,8%) per risalire al 13,4% nel 2011. **In sostanza dal 2010 al**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15](#), *Politically (in)correct*.

**2012, gli anni più duri della crisi, la quota dei contratti a termine era salita di un punto.**

**Ma che cosa è successo negli altri Paesi dell'Europa?** Volendo approfondire, si scopre che l'Italia era assolutamente allineata con la media della Ue 28 e della Ue 27 Paesi (13,7%), mentre stava nettamente al disotto della quota percentuale media dell'Eurozona (15,3%). Per quanto riguarda alcuni singoli Paesi, la Francia era al 15,1%, la Spagna al 23,7% mentre il Regno Unito "sveltava" con il 6,2% (a prova del fatto che, laddove il mercato è flessibile, diminuiscono pure i contratti ritenuti precari).

**E i giovani? Purtroppo per loro i numeri hanno teso a lievitare.** In Italia, sempre nel 2012, i dipendenti temporanei in età compresa tra i 15 e i 24 anni erano pari al 52,9% del totale.

**Una quota sicuramente importante e significativa di una condizione di difficoltà, testimoniata anche dall'accelerazione subita in pochi anni:** la quota era pari al 46,7% soltanto nel 2012; da allora vi è stato un incremento di oltre 6 punti. In questo caso l'Unione se la passava meglio di noi: il 42,2% nella Ue a 28; il 42,1% nella Ue a 27 Paesi. L'area Euro era al 51,3%. I giovani francesi (15-24 anni) dipendenti temporanei erano nell'ordine del 55,5%, quelli tedeschi del 51,3%, gli spagnoli addirittura del 62,4%. Al solito, il Regno Unito se la cavava con un 14,9%.

**È bene far notare che, in generale, il numero dei contratti a termine, in Italia, erano in aumento sia pur contenuto, mentre negli altri Paesi (con l'eccezione di qualcuno) stavano in una traiettoria in diminuzione.** Al dunque, siamo sempre lì: se Atene piange, Sparta non ride. Intanto il decreto Poletti si avvia a lasciare la Commissione lavoro della Camera e ad approdare in Aula per poi "fare la navetta" con il Senato ed essere convertito entro il 20 maggio. A quanto si dice, le proroghe dovrebbero essere ridotte da 8 a 5, ma dovrebbe restare immutata l'acausalità per i 36 mesi di durata del contratto a termine. A nostro avviso è questo il punto discriminante, almeno sul piano dei principi. È chiaro che pure la soluzione di 24 mesi, privi di causale, sarebbe meglio di quella attuale limitata a 12. Ma con 36 mesi si affermerebbe che il ricorso al contratto a termine è liberalizzato per tutto il periodo in cui ne è consentito l'utilizzo.

## **Il decreto Poletti alla prova del parlamento: la posizione delle parti sociali e l'opinione degli esperti**

di Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi

Quello del [Decreto Legge 34/2014](#) recante “Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese” è un percorso iniziato il 12 marzo scorso all’insegna dell’eccezionalità. Nonostante la Costituzione indichi infatti che il governo debba presentare alle camere il provvedimento il giorno stesso della sua approvazione in Consiglio dei Ministri, la pubblicità del decreto in questione è arrivata solo il 20 marzo, in concomitanza con il [disegno di legge di conversione](#), ora all’esame della Camera.

**Probabilmente un segno dei tempi recenti, dove l’azione politica è sempre più annuncio prima che atto.** Una tendenza alla quale evidentemente il governo Renzi non ha saputo sottrarsi. Il 12 marzo è infatti la data di quella conferenza stampa condotta da Matteo Renzi contrassegnata dal ritmo incalzante di slide e battute e dalla intraprendente leggerezza comunicativa.

**Come dal lato formale, anche sul piano del contenuto Il decreto in questione affronta la materia del contratto di lavoro a termine e dell’apprendistato in maniera immediata quanto controversa.** Lo hanno messo in luce gli [ebook di commento pubblicati da ADAPT](#) a ridosso della conferenza stampa e della pubblicazione del decreto. Diverse le contraddizioni tra le intenzioni dichiarate (lotta al precariato e a favore della qualità del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15](#).

lavoro) e i possibili effetti delle misure adottate, soprattutto con riferimento a una liberalizzazione senza precedenti del contratto a termine, contraria alla stessa logica di sistema inaugurata da Biagi nel 2001 che vedeva il tempo determinato sorretto dalla garanzia delle causali.

**Dato il suo carattere ibrido tra deregolamentazione e redistribuzione tributaria l'articolato del decreto si confermava in pieno stile renziano, non scontentando pienamente nessuno.** Tuttavia, a seguito delle critiche più aspre provenienti dal fronte sindacale, e soprattutto dalla minoranza dello stesso Partito Democratico, la coppia Renzi-Poletti aveva cominciato ad esibire la sua determinazione sul punto ribadendo pubblicamente per quattro volte nell'arco di due settimane l'indisponibilità a cambiare, se non marginalmente, l'impianto del provvedimento.

**La prima volta, (Il 24 marzo durante la trasmissione televisiva *Agorà*) Poletti aveva tenuto anche a sgombrare il campo da ogni dubbio circa le intenzioni del governo nel dialogo con le forze sociali, dichiarando che “la concertazione all'era Renzi semplicemente non esiste[va]”.**

Pur tenendosi alla larga da un confronto diretto con sindacati e Confindustria, Poletti e Renzi non avevano però potuto evitare il confronto con la minoranza del partito, non tanto per onestà democratica, quanto per necessità politica, vista la maggioranza posseduta dai contrari al decreto in Commissione Lavoro alla Camera.

Il 28 marzo infatti, giorno seguente l'inizio dell'iter di conversione del decreto, diverse riunioni interne si erano svolte nel PD. L'esito di quelle riunioni può dare adito alle tesi di chi sostiene che il fare sfoggio di un'intrepida convinzione da parte di Renzi e Poletti, sia in realtà il sintomo di una inversa carenza di sicurezza. Ad ogni modo, da qual momento in avanti infatti i continui interventi del Ministro del Lavoro in difesa dell'impianto della norma hanno sempre incluso la disponibilità a rivedere il numero di proroghe del contratto a termine, nonché la reintroduzione degli aspetti formativi dell'apprendistato.

**La composizione della Commissione della Camera si sta inoltre dimostrando rilevante** anche con riferimento al dibattito scaturito a partire dalle dichiarazioni di Renzi e Poletti, intorno al supposto deterioramento dei rapporti istituzionali tra Governo e parti sociali.



È proprio la Commissione ad aver fornito intenzionalmente alle parti sociali l'occasione per esprimere le proprie valutazioni. Lo dimostrano le parole con le quali il 31 marzo il Presidente Cesare Damiano ha annunciato [via blog](#) l'inizio delle numerose audizioni informali: “Sarà l'occasione per acquisire i diversi punti di vista dei vari attori che rappresentano i lavoratori, le imprese ed il mondo dell'università, perché per noi il dialogo sociale rappresenta un metodo al quale non vogliamo rinunciare”.

**Audizioni quindi così numerose da costringere a posticipare il termine per la presentazione degli emendamenti dal 4 all'11 aprile, rinviando di conseguenza l'esame della Camera alla settimana dopo Pasqua.**

Stando alle esplicite intenzioni espresse da Damiano anche nel suo post, sebbene il parere delle parti sociali non sia in alcun modo vincolante, gli emendamenti presentati costituiranno prevedibilmente il tentativo di controbilanciare il favore accordato dai contenuti del decreto agli interessi delle imprese.

Fino a che punto riuscirà così la Commissione a modificare il disegno di legge inducendo la coppia Renzi-Poletti al cedimento, è previsione ancora azzardata. Certo è che per completare le audizioni il testo del disegno di legge di conversione dovrà passare anche al vaglio del Senato, dove il Presidente Maurizio Sacconi ha già dichiarato che l'unica modifica discutibile sarebbe l'abolizione dell'articolo 18.

Di fronte a un esito della conversione in legge tutt'altro che scontato, è utile quindi riassumere lo stato attuale del percorso; ragione per la quale in questo Bollettino Speciale diamo conto delle diverse posizioni esposte durante le audizioni, in attesa che gli emendamenti siano presentati.

**Le posizioni espresse dalla maggioranza delle parti sociali sono, come facilmente immaginabile, molto diverse tra loro e si possono dividere in due macro-categorie: contenti e scontenti.** In linea di massima le posizioni sono nette, ossia danno giudizi complessivi, mentre in pochi casi vengono valutate in modo opposto le singole sezioni del decreto.

Il primo dato da sottolineare è che la posizioni dei maggiori sindacati non sono omogenee. In particolare è la Cisl di Raffaele Bonanni che si scosta di più dagli altri sindacati confederali, ma anche dall'Ugl.

Luigi Sbarra, segretario confederale della Cisl ha infatti iniziato il suo intervento alla Commissione lavoro della Camera affermando che “la Cisl condivide l'approccio del decreto legge in esame” poiché “valorizza le forme

di flessibilità c.d. “buone” (contratto a termine ed apprendistato). Nel corso del suo intervento non mancano critiche e ipotesi di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda l’eliminazione della formazione pubblica dall’apprendistato, ma nel complesso il giudizio è positivo.

**Molto lontana è la posizione espressa durante l’audizione dalla Cgil**, che si dichiara contraria a tutta l’impostazione del decreto, come già anticipato in diversi interventi di Susanna Camusso nelle ultime settimane. In particolare la critica è sulla liberalizzazione del contratto a termine che rischierebbe di “cannibalizzare *in pejus*” le altre forme contrattuali, e alla quale non farebbe da contraltare neanche l’introduzione, che vede il “sì” della Cgil, del famoso contratto unico a tutele crescenti.

**Un giudizio negativo è stato espresso anche dalla Uil**, che sul tema del contratto a termine usa le stesse parole della Cgil, e parla di possibile “cannibalizzazione” delle altre forme contrattuali, contratto unico compreso, da parte del contratto a tempo determinato.

La **Uil** sottolinea anche come il decreto abbia una impostazione statalista che lo guida, infatti non vengono riconosciute le differenze produttive del territorio italiano e le loro conseguenze su un mercato del lavoro che non è lo stesso in tutto in tutto il Paese, sia quantitativamente che qualitativamente.

**Decisamente concilianti e positive le parole delle associazioni datoriali.** A partire da **Confindustria** che, per bocca del Direttore Generale Marcella Panucci ha espresso soddisfazione per le misure del governo che sono state definite in linea con le esigenze di flessibilità del mercato del lavoro italiano. Così come **Re.te Imprese Italia** che plaude all’esecutivo poiché grazie ai suoi provvedimenti “i contratti a termine e quelli di apprendistato sono stati finalmente liberati da vincoli e anacronistici orpelli amministrativi”.

Positivo, anche se senza entusiasmi, il giudizio delle associazioni legate al mondo dell’agricoltura, sia **Agrinsieme** che **Coldiretti** si dichiarano soddisfatte della linea del governo, e, in particolare Coldiretti reagisce molto positivamente alla valorizzazione dell’apprendistato come contratto principale per l’accesso al mondo del lavoro anche se, sottolinea, è necessario lavorare per allargare il sistema dei voucher.

Sostanzialmente positivo, anche se con diversi dubbi avanzati, il giudizio dell’associazione delle Agenzie per il lavoro, **Assolavoro**, una delle

componenti che il decreto tocca direttamente. Durante l'audizione ha sottolineato come sia necessario che il lavoro in somministrazione, al quale è riconosciuta importanza nel decreto estendendo ad esso le novità sui contratti a termine, abbia al più presto una normativa autonoma.

**Un'altra importante audizione è stata quella che si è svolta il 3 aprile e nella quale sono intervenuti diversi esperti di diritto del lavoro e di economia.**

Una prima serie di considerazioni è data dal rapporto tra i contenuti del decreto e la normativa europea. Per quanto riguarda la liberalizzazione del contratto a termine **Valerio Speciale** ha sottolineato durante il suo intervento in commissione come l'aumento del numero di proroghe insieme all'aumento dell'arco temporale in cui vige l'acausalità sono in contrasto con la normativa europea che considera il contratto a tempo determinato la "forma comune" di contratto condannando l'utilizzo del tempo determinato se utilizzato per aggirarlo. Una posizione simile quella di **Donata Gottardi** che si chiede se "questo contratto, prorogato fino a otto volte, corrisponda a quel "primo e unico" contratto di lavoro – il solo che è possibile stipulare senza indicazione di causali – come chiede la Corte di giustizia?".

Emblematico in tal senso che una legge nata con lo scopo di ridurre i contenziosi sia la causa della [denuncia](#) che i **Giuristi Democratici** hanno presentato in questi giorni alla Commissione Europea, e che potrebbe causare non pochi problemi all'esecutivo se venisse accolta.

È stato invece **Michele Tiraboschi**, con un parere condiviso anche da **Tiziano Treu**, a sottolineare come l'eliminazione dell'obbligo della formazione pubblica dal piano formativo dell'apprendista è facilmente condannabile dall'Europa, che vedrebbe in questo caso i margini per considerare gli sgravi concessi all'istituto dell'apprendistato come aiuti di Stato, portando alla loro eliminazione.

**Una seconda serie di critiche riguarda invece la visione, o forse la mancanza di visione, complessiva che ha guidato la stesura del decreto.**

Sempre **Tiraboschi**, riferendosi alle novità in materia di apprendistato, ha sostenuto che la scarsa importanza che l'impianto della normativa dà alla formazione è indice del fatto che non si è ancora colto il valore dell'istituto, e si considera la componente formativa "un impiccio pratico".

**Treu** si è concentrato invece sulle modifiche ai contratti a tempo determinato e sul tipo di flessibilità che queste potranno generare: “il contratto a termine deve costare di più perché la flessibilità di paga”. Infatti secondo l’ex-ministro del lavoro le norme previste dal decreto n.34 devono essere completate da quelle contenute nelle leggi delega per andare nella direzione della *flexicurity*.

**In ultimo è stato affrontato il tema della somministrazione, Tiraboschi** sottolinea infatti che, sebbene l’attenzione dei media sia concentrata tutta su apprendistato e lavoro a termine è importante dire che essa è flessibilità buona e in quanto tale andrebbe adeguatamente differenziata dal termine e valorizzata. Ha sostenuto che bisogna sdoganare definitivamente la forma più tutelante per il lavoratore che è la somministrazione a tempo indeterminato, cioè lo *staff leasing*, rispetto al quale si dovrebbero eliminare le causali oggettive, magari a fronti dell’obbligo di assunzione a tempo indeterminato (anche in apprendistato) del lavoratore da parte dell’agenzia.

**Da questa breve sintesi analitica delle diverse posizioni espresse dalle parti sociali e dagli esperti possiamo dedurre che il decreto sarà soggetto ad alcune modifiche.** Le modifiche potrebbero essere più tecniche che sostanziali, in quanto, seppur criticato soprattutto dal mondo sindacale, il governo ha più volte dichiarato sia con le parole di Renzi che con quelle di Poletti che intende proseguire autonomamente per la strada da esso tracciata con questo decreto. Difficile sarà esimersi invece dalla correzione di quegli aspetti in contrasto con la normativa europea, per evitare di cadere in contenziosi che, invece che aiutare la semplificazione, complicherebbero non poco la vita delle imprese.

## L'Inps invia un messaggio agli operatori in attesa della conversione del d.l. Renzi sul lavoro

di Nicola Porelli

L'Inps con il messaggio n. 4152 del 17 aprile 2014, fornisce le **prime indicazioni in materia contributiva** su una parte delle novità contenute nel **D.L. 20 marzo 2014, n. 34**, entrato in vigore il giorno successivo.

In particolare, l'Istituto interviene sui “**risvolti immediati di natura più marcatamente contributiva**” relativi ai contratti a tempo determinato e all'apprendistato.

L'Istituto previdenziali “promette” ulteriori indicazioni sulle restanti disposizioni contenute nel decreto in materia di DURC e contratti di solidarietà difensivi, dopo l'emanazione dei relativi decreti attuativi.

Tutto ciò, naturalmente, **in attesa che il D.L. 34/2014 venga convertito in legge**.

Si sotto riporta una scheda riepilogativa di quanto contenuto nel messaggio Inps.

<b>Premessa</b>	<b>Messaggio Inps n. 4152 del 17-04-2014</b>  <b>Oggetto:</b> <i>DL marzo 2014, n. 34. Prime indicazioni in materia contributiva. Restituzione del contributo addizionale ASpl ex art. 2 c. 30 della legge 28 giugno 2012, n. 92 e contratto di apprendistato. Chiarimenti.</i>  <b>Fonti:</b>
-----------------	---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2014, n. 16.](#)

	<p><b>Decreto Legge 20 marzo 2014, n. 34</b>, “Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese”, pubblicato sulla G.U. 20 marzo 2014, n. 66.</p>
<p><b>1. Contratti a tempo determinato</b></p>	
<p><b>Premessa</b></p>	<p>Articolo 1 D.L. 34/2014:  – fa <b>venir meno</b> – a far tempo dal 21 marzo 2014 – le <b>ragioni giustificatrici</b> del contratto a tempo determinato (anche per i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato).  – è sempre consentita l’apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato, purché la <b>durata complessiva del rapporto</b> – comprensiva di eventuali proroghe – <b>non superi trentasei mesi</b>.</p>
<p><b>1.1 Contributo addizionale ASpl</b></p>	<p>La L. 92/2012 ha introdotto un <b>contributo addizionale, pari all’1,40%</b> della retribuzione imponibile, dovuto dai datori di lavoro con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato <b>non a tempo indeterminato</b>.</p> <p>La stessa legge stabilisce dei <b>casi di esclusione</b>, tra i quali, le <b>assunzioni a termine in sostituzione di lavoratori assenti</b>.</p> <p><b>Operatività</b>  I datori di lavoro dovranno <b>continuare a dare notizia della particolare tipologia assuntiva</b> e, quindi, dovranno continuare a compilare il flusso UniEmens secondo le indicazioni contenute nell’allegato tecnico, valorizzando l’elemento &lt;Qualifica3&gt; con il previsto codice A.</p> <p><b>N.B. Si consiglia di continuare a specificare le ragioni sostitutive direttamente nel contratto di assunzione.</b></p>
<p><b>1.2 Sgravio contributivo in favore delle assunzioni di dipendenti in sostituzione di lavoratori in</b></p>	<p>L’articolo 4 del D.lgs 26 marzo 2001, n. 151 (“T.U. delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità”), prevede: – <b>nelle aziende con meno di venti dipendenti</b> – la <b>concessione di uno sgravio contributivo del 50 per cento, in caso di assunzione di dipendenti a tempo determinato in sostituzione di lavoratrici e lavoratori in congedo</b>.</p>

<p><b>congedo</b></p>	<p><b>Operatività</b>          Ai fini dell'accesso e della fruizione dell'agevolazione spettante, i datori di lavoro interessati <b>continueranno ad indicare i lavoratori interessati</b> con il codice tipo contribuzione 82 nell'elemento &lt;TipoContribuzione&gt;del flusso Uniemens.</p> <p><b>N.B. Si consiglia di continuare a specificare le ragioni sostitutive direttamente nel contratto di assunzione.</b></p>
<p><b>2. Apprendistato</b></p>	
<p><b>Chiarimenti</b></p>	<p>L'articolo 2 del DL 34/2014 reca <b>correzioni alla disciplina dell'apprendistato</b>, allo scopo di liberalizzare l'istituto contrattuale.</p> <p>La più rilevante modifica riguarda <b>l'abrogazione di tutte le norme che subordinavano l'assunzione di nuovi apprendisti alla conferma di una percentuale</b> dei rapporti in essere.</p> <p>Tale <b>eliminazione</b> si riferisce</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sia alla <b>soglia legale</b> (per le aziende con oltre 9 dipendenti, stabilizzazione del 50% dei rapporti di apprendistato cessati nei 24 mesi antecedenti, limite che scendeva al 30% nei primi tre anni di applicazione della legge n. 92/2012),</li> <li>– che a <b>quella contrattuale</b> prevista dalla contrattazione collettiva, per i datori di lavoro con un organico inferiore alle 9 unità.</li> </ul> <p>Dalla data di entrata in vigore delle nuove norme, inoltre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– il <b>piano formativo</b> individuale dell'apprendista non deve più necessariamente essere redatto per iscritto;</li> <li>– nell'apprendistato professionalizzante, diviene <b>facoltativa la formazione di base e trasversale</b>, ossia quella che avrebbe dovuto essere erogata dalla Regioni;</li> <li>– <b>nell'apprendistato di primo livello</b>, finalizzato all'acquisizione di una qualifica o di un diploma professionale, è consentito che il <b>compenso per le ore di formazione venga corrisposto nella misura del 35%</b> del monte ore complessivo.</li> </ul>
<p><b>3. Art. 2, c. 30 della legge 28 giugno 2012, n. 92. Restituzione del contributo addizionale ASpl. Precisazioni</b></p>	
<p><b>Chiarimenti</b></p>	<p>L'articolo 2, c. 30 della legge 28 giugno 2012, n. 92 prevede la <b>restituzione al datore di lavoro del contributo addizionale ASpl</b></p>

	<p><b>(1,40%), nelle ipotesi di trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine nonché nei casi di stabilizzazione</b> del rapporto, purché intervenuta entro sei mesi dalla cessazione del precedente rapporto a termine.</p> <p>A decorrere dal 2014 (articolo 1, c. 135 della legge 27 dicembre 2013, n. 147)</p> <p><b>la restituzione può avvenire in misura</b> integrale (in precedenza era limitata a massimo sei mensilità).</p> <p><b>Nei casi di stabilizzazione.</b> Si ricorda che, ricorrendone i presupposti, continua a operare la contrazione stabilita dalla Legge 92: i mesi intercorrenti tra la fine del rapporto a termine e la stabilizzazione a tempo indeterminato vanno a ridurre il numero complessivo dei mesi per i quali è possibile recuperare il contributo dell'1,40% versato.</p> <p><b>Tale restituzione contributiva trova applicazione anche nelle ipotesi in cui l'assunzione successiva al rapporto a tempo determinato avvenga con contratto di apprendistato.</b></p> <p>In merito alla <b>possibilità di instaurare legittimamente contratti di apprendistato con soggetti che abbiano precedentemente prestato la loro attività lavorativa presso il medesimo datore di lavoro</b>, si richiamano le indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro con la risposta a interpello n. 8/2007 e con la circolare n. 5/2013.</p> <p><b>Operatività</b> I datori di lavoro <b>utilizzeranno il già previsto codice causale "L810"</b> – avente il significato di "recupero contributo addizionale art.2, co. 30 L.92/2012" – istituito[i] nell'elemento &lt;CausaleACredito&gt; di &lt;AltreACredito&gt; di &lt;DatiRetributivi&gt; di Denuncia Individuale del flusso UniEmens.</p>
--	---



## Non sarà la Costituzione più bella, ma almeno non prendiamola a calci

di Giuliano Cazzola

In un bel film del 1951 *L'asso nella manica* di Billy Wilder un giornalista privo di scrupoli si imbatte, in una località sperduta del New Mexico, nel crollo di una vecchia miniera dismessa in cui è rimasto sepolto un poveraccio che andava alla ricerca di antichi cocci degli indiani ex nativi.

Fiutando lo scoop, il giornalista si assicura l'esclusiva e convince la moglie, lo sceriffo e gli appaltatori a perforare la montagna dalla cima, anziché entrare nella galleria e puntellarla a dovere. Così un'operazione di soccorso che poteva essere risolta in poche ore si trasforma in un lavoro di giorni alla presenza della comunità dei mass media, oltreché dal contorno vociante e festoso di una miriade di curiosi che confluiscono lì con le roulotte da ogni parte del Paese, portandosi appresso venditori di hot dog, saltimbanchi ed intrattenitori di ogni tipo. Persino un "Luna Park" attrezzato.

Alla fine, il poveraccio, costretto a rimanere sepolto per alcuni giorni, ci lascia le penne.

La metafora ficcante serve a spiegare la danza macabra che si sta svolgendo, in Italia, intorno alla Costituzione della Repubblica. **Chi scrive non crede che la nostra sia la più bella Costituzione del mondo, ma considera non solo non prioritario e urgente, ma neppure necessario modificare l'ordinamento istituzionale**, come se il suo attuale assetto fosse tra le principali cause dei ritardi e dei limiti dell'azione politica.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 aprile 2014, n. 17.](#)

Quando i Padri Costituenti scelsero di varare una Legge fondamentale rigida volevano evitarne lo stravolgimento come era successo con lo Statuto albertino che, grazie ad alcune modifiche con legge ordinaria, aveva convissuto con un regime totalitario.

Oggi, anche se il Paese non corre il rischio di trasformarsi in una dittatura, è bene tenere presente quel monito. E non essere troppo disinvolti nel mettersi a modificare delle regole basilari per le istituzioni democratiche. Soprattutto, **non è mai consigliabile modificare la Carta al solo scopo di assecondare un particolare stato d'animo dell'opinione pubblica**, per sua natura mutevole. Il concetto di opinione pubblica non coincide meccanicamente con quello di elettorato, ma indica quella parte di popolazione che interagisce con le forze politiche, con i media, li influenza e ne è influenzata.

**La riforma del Titolo V, che tutti oggi criticano e vogliono modificare, fu dettata dalla sbornia regionalista con cui il movimento fondato da Umberto Bossi indusse tutte le forze politiche a credere che da lì potesse venire il consenso del Nord e che esistesse una “questione settentrionale”.** Una classe politica imbellè è sempre pronta ad introiettare i veleni delle forze antisistema che di volta in volta compaiono sul teatrino della politica italiana. Per anni ci siamo trastullati con il federalismo senza arrivare a capo di nulla. **Sarebbe il caso di domandarsi onestamente se sono derivati più danni, maggiori intralci al processo decisionale, più confusione e paralisi dalla riforma del Titolo V oppure dal bicameralismo perfetto ora descritto come il più grave dei malanni delle nostre istituzioni.**

Chi scrive è convinto – ed è pronto a ricevere smentite – che l'idea di sparigliare e differenziare i ruoli e i compiti delle due Camere somigli alla mossa del giornalista (di cui si parlava all'inizio) che convince dei funzionari disonesti a trapanare una montagna. **Sarebbe sufficiente una radicale revisione dei regolamenti per ridurre i tempi dell'iter legislativo anche in un contesto bicamerale perfetto.** Sono stati i regolamenti parlamentari, durante la Prima Repubblica a dare un'impronta assembleare allo scopo di consentire al Pci di “governare dall'opposizione”. Le modifiche sono state apportate, ma sono ancora insufficienti. Si corre il rischio, tuttavia, di cambiare macchinosamente la Costituzione e restare invischiati in regolamenti ancora farraginosi.

**Si pensi che alla Camera (non così al Senato), quando il governo pone la questione di fiducia, i lavori devono restare fermi per 24 ore.** Chi bisogna incolpare di questa stupidaggine, il bicameralismo perfetto? Abbiamo sostenuto che non si cambiano le regole del gioco per adeguarsi ad una situazione contingente. **Non si butta per aria una Costituzione per dare corda – questo sarebbe oggi il motivo ispiratore – all’antipolitica, come è intenzionato a fare il governo Renzi.** Che il sindaco della mia città sia chiamato a dirigere l’area metropolitana e a far parte del Senato al solo scopo di risparmiare due indennità è una argomentazione ridicola. Poi, le norme evolvono.

Ricordo che quando ero bambino mi capitò di assistere, una domenica al mare in una spiaggia della Romagna, ad un episodio (eravamo negli anni Cinquanta) che merita di essere raccontato. Una signora si presentò con un costume a due pezzi. Intendiamoci: indossava delle mutande ascellari come quelle del rag. Ugo Fantozzi ed un reggiseno molto morigerato. In pratica mostrava, nudo, soltanto lo stomaco. Bene. Arrivarono due carabinieri in spiaggia (senza i pennacchi ma con le armi, come nella canzone di Fabrizio De Andrè) a multarla, tra l’approvazione degli altri bagnanti scandalizzati per tanto ardire. Quelli erano più o meno i tempi in cui un deputato, poi divenuto Capo dello Stato alcuni decenni dopo, schiaffeggiò una signora, seduta al ristorante in compagnia, perché gli sembrava troppo scollata. La tapina si era tolta soltanto il bolero per il caldo estivo. Ve le immaginate, oggi, delle scene così? A qualcuno risulta che sia intervenuta una legge che ha ridefinito il concetto ed il criterio di buon costume, precisando quanti centimetri di pelle femminile possono rimanere scoperti?

Tornando, però, a cose più serie: oggi, soprattutto in materia economica, si legifera per decreto legge, che viene convertito normalmente entro 60 giorni, perché non sono più ammesse le infinite reiterazioni di un tempo. Si è dovuto cambiare, per caso, l’articolo 77? Quale sia il significato dei “casi straordinari di necessità e di urgenza” è soggetto di interpretazione. E che dire dei poteri del Capo dello Stato? Giorgio Napolitano li ha sicuramente esercitati in maniera diversa dei suoi predecessori. Ma – checché ne dicano i “grillini” – qualcuno può sostenere che la sua azione non sia stata conforme a quanto le norme gli consentivano?

**Come tutte le leggi, che vengono interpretate attraverso le sentenze dei giudici, anche la Costituzione vive ed evolve attraverso la giurisprudenza**

**della Consulta.** Tante altre considerazioni potrebbero essere svolte a proposito di quel mostriciattolo del Senato delle autonomie (una sorta di dopolavoro dei sindaci d'Italia) proposto da questa squadra di ragazzotti disoccupati che hanno trovato, nella politica, un'agenzia del lavoro capace di fare *placement*. Un Senato che si mettesse di puntiglio ad esercitare, ad esempio, quel ruolo residuo che viene previsto nel testo del governo, farebbe vedere i sorci verdi alla Camera. Purtroppo, queste mie considerazioni non serviranno a nulla. Almeno avrò lasciato testimonianza del mio profondo dissenso e della mia indignazione. Purtroppo, però, a chi vuole essere "politicamente scorretto" non è consentito di affermare: *dixi et servavi animam meam*.

## **Il Primo maggio delle celebrazioni e del lavoro che non c'è**

di Emmanuele Massagli, Francesco Seghezzi e Silvia Spattini

**Oltre 3 milioni i disoccupati (12,7%) e 22,3 milioni gli occupati (55,2%), con tassi di disoccupazione giovanile al 42,7% (tra i più alti in Europa dopo Grecia e Spagna). È questa la situazione del mercato del lavoro in Italia oggi.**

**Di fronte a questi dati, la Festa del Primo maggio non deve essere occasione di una suadente retorica sull'importanza del lavoro e sui diritti dei lavoratori** (v. i discorsi in occasione del Primo maggio dei Presidenti della Repubblica e dei Ministri del lavoro in [Il mercato del lavoro in Italia di riforma in riforma](#) – infografica). **Ma deve essere vera occasione per riflettere sulle azioni necessarie per rilanciare l'economia.**

**Negli ultimi anni, per combattere la crescente disoccupazione, tutti i Governi che si sono succeduti hanno tentato di incidere sull'andamento del mercato del lavoro attraverso reiterati interventi legislativi** (v. [Il mercato del lavoro in Italia di riforma in riforma](#) – infografica). **Ma nessun Governo ha rinunciato ad intervenire in materia di lavoro** attraverso l'introduzione di incentivi per l'assunzione di diverse categorie di lavoratori, deregolando alcune tipologie contrattuali, in particolare il lavoro a tempo determinato, e ri-regolando la normativa sui licenziamenti, ecc.

**Nel passato le riforme hanno contribuito a dare dinamismo al mercato del lavoro. È ormai riconosciuto che il Pacchetto Treu (legge n. 196/1997),**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18.](#)

grazie soprattutto all'introduzione della fornitura di lavoro temporaneo, e la **Riforma Biagi** (legge n. 30/2003 e relativi decreti attuativi) **hanno inciso positivamente sugli indicatori del mercato del lavoro**, determinando soprattutto una crescita dei bassi tassi di occupazione che si registravano in Italia, oltre a un incremento del tasso di attività, anche grazie all'emersione del lavoro irregolare. Se infatti nel 1996 gli occupati erano circa 20,5 milioni con un tasso del 52,9%, sono cresciuti costantemente arrivando nel 2008 a 23 milioni con un aumento del relativo tasso di 6 punti percentuali. Parallelamente il tasso di attività è cresciuto in quegli stessi anni di 4 punti percentuali, mentre i disoccupati, che hanno avuto un loro apice nel 1998 con 2,7 milioni e un tasso del 11,4%, hanno raggiunto il minimo nel 2007 con 1,5 milioni e un tasso di 6,2%. Effetto particolarmente positivo è stato registrato sull'andamento occupazionale delle donne: il tasso di occupazione è cresciuta di 8,4 punti percentuali, arrivando al 47,2% nel 2008, mentre il tasso di disoccupazione è sceso di 7,5 punti percentuali, dimezzandosi (v. [\*Il mercato del lavoro in Italia di riforma in riforma – Andamento dell'occupazione e disoccupazione femminile\*](#) – infografica). Nel confronto generazionale, l'andamento occupazione è decisamente divergente. Mentre sono evidenti gli effetti positivi sull'occupazione dei senior (55-64 anni), con tassi di disoccupazione decrescente e tassi di occupazione crescente, legati anche alle riforme pensionistiche che hanno allungato la permanenza dei lavoratori nei loro posti di lavoro, i giovani (15-24 anni) hanno visto costantemente deteriorarsi le loro *chance* occupazionali, con tassi di disoccupazione in forte crescita e tassi di occupazione in calo, notevolmente aggravati dall'arrivo della crisi (v. [\*Il mercato del lavoro in Italia di riforma in riforma – Occupazione e disoccupazione di giovani e over 55\*](#) – infografica).

**Va poi ricordato che gli economisti ritengono che il miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro non sia stato soltanto una conseguenza delle riforme della regolamentazione del lavoro. Gli effetti positivi sull'occupazione sarebbero legati anche al rallentamento della produttività del lavoro e alla riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto**, a causa della diminuzione del salario reale, condizione che rendeva più "conveniente" l'assunzione di nuova forza lavoro, piuttosto dell'investimento in capitale.

**Al contrario, la situazione economica in cui sono state varate le più recenti riforme del lavoro non era certamente tale da garantire un loro successo in termini di impatto positivo sull'occupazione.** I tassi di crescita del PIL

costantemente negativi a partire dal 2008 (con la sola parentesi del 2011) non potevano che determinare un costante peggioramento del mercato del lavoro. Infatti, i disoccupati sono raddoppiati in 5 anni e gli occupati sono diminuiti di 1 milione.

**Non le nuove riforme del lavoro, ma piuttosto lo strumento “datato” della cassa integrazione guadagni ha contribuito a contenere la crescita della disoccupazione**, mantenendo i lavoratori occupati e tutelando, per quanto era possibile, il loro reddito.

**È tra il 2011 e il 2012 che si osserva un netto peggioramento della situazione occupazionale, notevole l'incremento del tasso di disoccupazione che ha segnato un +2,3 punti percentuali. Interessante però notare che tale incremento non è tanto dovuto a un passaggio dallo stato di occupato a disoccupato, ma piuttosto dalla stato di inattivo ad attivo.** Infatti, il tasso di attività è cresciuto di 1,5 punti percentuali, passando da 62,2% a 63,7%, mentre negli anni dal 2008 al 2011 era diminuito soltanto di 0,8 punti percentuali. Il perdurare della crisi ha modificato il comportamento della popolazione e delle famiglie. Ha portato in particolare le donne inattive a cercare una occupazione per garantire un reddito supplementare. Infatti, è il tasso di attività femminile che cresce di 2 punti percentuali tra il 2011 e il 2012.

**Le ultime riforme messe in atto per cercare di contrastare gli effetti negativi della crisi sull'occupazione non hanno portato i frutti sperati, oltre a incontrare nuovi ostacoli nell'implementazione.** Prova ne è da ultimo quello che sta accadendo con [la Garanzia Giovani, che sarà lanciata ufficialmente domani ma che sta mettendo in difficoltà il governo vista la scarsa preparazione delle regioni italiane](#). Inoltre, sarà attivato un nuovo sito [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it), in parte duplicazione di ciò che già esiste, quando la borsa del lavoro prevista dalla Riforma Biagi non è mai stata veramente attuata nella funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma tanti soldi sono stati spesi.

**Invece di continue riforme del lavoro sarebbe stato più opportuno dare completa attuazione ed effettività alle tante norme esistenti, in particolare, le Riforme Treu e Biagi**, che avevo innescato un trend positivo, interrotto da nuove riforme e invertito completamente dalla crisi.

**Infine, i frequenti interventi in materia di lavoro non solo non sono efficaci nel migliorare la situazione occupazione, ma producono un effetto esattamente opposto a quello desiderato. Infatti, riforme annuali del lavoro non possono che creare grande incertezza negli imprenditori e negli operatori del mercato del lavoro, disincentivandoli ad avventurarsi nell'applicazioni di nuove normative, spesso non prontamente completate dai necessari interventi regolamentari e dalle indispensabili indicazioni applicative per la prassi. Anche ammessa la volontà o l'eventuale propensione all'assunzione degli imprenditori, la mancanza di certezza del diritto e della sua effettività porta all'immobilismo piuttosto che al dinamismo del mercato del lavoro.**



# Decreto Poletti, il compromesso al ribasso in attesa del Codice Semplificato

di Francesco Seghezzi

**L'accordo politico raggiunto al Senato sul decreto Poletti sembra accontentare tutti** anche se è un palese compromesso che finisce col far perdere l'anima unitaria del provvedimento nella sua versione di partenza.

## L'esperienza della Fornero

Era già accaduto con la legge Fornero, votata da una larghissima maggioranza parlamentare come mai era capitato per una riforma del lavoro. Staremo a vedere gli effetti e se, anche in questo caso, tutti saranno pronti ad abiurarla alle prime difficoltà del mercato del lavoro.

## L'annuncio Di Sacconi

Dopo un lungo vertice di maggioranza il presidente della commissione lavoro del Senato **Maurizio Sacconi** ha annunciato gli otto emendamenti che il relatore **Pietro Ichino** presenterà. Le modifiche proposte vanno a toccare i temi che hanno animato lo scontro tra Ncd e Pd nelle ultime due settimane. Il risultato è un mezzo pasticcio che potrà certamente resistere al vaglio del Senato e al secondo passaggio alla Camera, ma che già ora preoccupa operatori ed esperti che dovranno applicarlo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#), e in *Formiche*, 3 maggio 2014.

### **Il nodo del contratto a tempo**

Il primo aspetto messo a punto al Senato riguarda il contratto a tempo determinato e le sanzioni per le aziende che superano il limite del 20% di contratti a termine sul totale dell'organico. Per chi supererà questa soglia non scatterà più la conversione automatica nel contratto a tempo indeterminato, ma l'impresa dovrà pagare una sanzione. Una soluzione chiaramente di compromesso ma che, come è facile intuire, complica solo l'uso dello strumento senza dare quelle certezze che le imprese chiedono. Così le sanzioni servono a poco come deterrente, ma sono tuttavia sufficienti al lavoratore e al sindacato per fare ricorso ai giudici tanto più che soglie percentuali inferiori al 20% esistono nella contrattazione collettiva come già dimostrato in un recente [studio ADAPT](#).

### **Il compromesso sull'apprendistato**

Relativamente all'apprendistato il nodo affrontato dagli emendamenti è quello della formazione. Le Regioni avranno quarantacinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro per comunicare la modalità di formazione pubblica. Questa potrà avvalersi anche della formazione erogata direttamente all'interno dell'impresa. Un compromesso che pare superare i rischi di contenzioso con l'Unione Europea sugli aiuti di Stato per questo tipo di contratto, ma che tuttavia allontana la prospettiva, da tempo auspicata, di fondare un vero e proprio sistema dell'apprendistato come strumento di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro come avviene in Germania e altri Paesi europei.

### **Testo unico in arrivo**

In prospettiva, l'aspetto più interessante è contenuto nel primo emendamento presentato. In questo si parla testualmente di "introduzione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro", con una chiara impronta del relatore **Pietro Ichino**.

## **Il ruolo del codice semplificato del lavoro**

Infatti questa affermazione richiama il [Codice semplificato del lavoro](#) presentato a Roma ormai due mesi fa, nel convegno in ricordo di **Marco Biagi**, da Pietro Ichino insieme a **Michele Tiraboschi**. Il Codice è stato frutto di un lavoro di oltre 200 tra studiosi, ricercatori ed esperti del mondo del lavoro ed è un testo immediatamente adottabile dal governo. Il Codice raccoglie in 58 articoli l'intera legislazione sul lavoro, oggi disseminata in centinaia di articoli che spesso si richiamano tra loro. Questo renderebbe molto più fruibile il tutto da operatori e imprenditori, nella direzione della *semplificazione* da tutti tanto invocata.

## **Conclusione**

Attraverso questo emendamento il dl Poletti amplia i suoi orizzonti oltre al contratto a tempo determinato e all'apprendistato, in un'ottica di una riorganizzazione complessiva della normativa lavoristica in Italia.

Se fosse accettata sarebbe questa la vera novità bipartisan sul lavoro, molto più solida del compromesso raggiunto.

## Come può cambiare il mercato del lavoro

di Francesco Seghezzi

**Il decreto Poletti n. 34 è stato convertito in legge n. 78.** Il primo tassello del grande puzzle del Jobs Act è stato posizionato. Ora è il momento della legge delega che si occuperà di “disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive” come titola il ddl n. 1428 presentato al Senato. Al momento il testo è in analisi in Commissione lavoro al Senato e non è ancora stata calendarizzata la discussione in Aula. Per questo motivo non sono noti né i tempi di approdo al Senato né tantomeno quelli dell’approvazione definitiva. A sentire le dichiarazioni di Matteo Renzi si potevano ipotizzare tempi lunghi ma il ministro Poletti, forte del risultato elettorale, ha annunciato martedì che verranno accelerati i tempi e la delega sarà approvata entro la fine dell’anno.

**I recenti risultati elettorali fanno pensare ad un iter sostanzialmente tranquillo.** La forte legittimazione popolare che Renzi può vantare sarà utilizzata per confermare e rafforzare la linea politica di Poletti a fronte dei possibili attacchi della minoranza Pd che ha la maggioranza nella Commissione lavoro della Camera. I partiti di maggioranza dovrebbero essere compatti intorno al testo della delega, prova ne è che il relatore del ddl in Commissione è proprio il presidente della stessa Maurizio Sacconi di Ncd.

**Il primo aspetto da affrontare è quello degli ammortizzatori sociali.** Il testo del ddl divide i provvedimenti in strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro e quelli in caso di disoccupazione involontaria. Nel primo caso la linea del governo è di limitare l’utilizzo della cassa integrazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#), e in *Libero*, 30 maggio 2014, con il titolo *Con meno sussidi l’occupabilità deve aumentare*.

prevenendo il suo abuso. In questo senso vanno lette le disposizioni che indicano di utilizzare la cassa integrazione solo in caso di “esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell’orario di lavoro” e l’“impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione dell’attività aziendale”. Rispetto ai casi di disoccupazione involontaria il disegno del governo è quello di includere nelle tutele previste dall’ASpI anche i [co.co.co.](#) e allo stesso tempo di eliminare il requisito dello stato di disoccupazione per accedere ai servizi assistenziali.

**D’uguale importanza è l’art. 4 che include al suo interno la delega a sperimentare nuovi istituti come l’ormai pluricitato contratto di inserimento a tutele progressive.** Su questa nuova tipologia sembrano convergere le diverse componenti politiche della maggioranza di concerto con le rappresentanze sindacali che, in ultimo al Congresso Cgil di Rimini, si sono dette favorevoli. Questo contratto è citato anche nell’incipit della nuova legge n. 78, anche se leggendo il testo sembra che il nuovo istituto si sommerà a quelli già esistenti. Non proprio in una logica di semplificazione.

**Il secondo articolo si occupa di politiche attive** ed è complementare all’art.1 contribuendo, pare, ad immaginare un modello di politiche del lavoro che, come ci “obbliga” a fare il programma Garanzia Giovani, dovrà orientarsi sull’occupabilità delle persone e meno sui sussidi. Per questo attraverso l’istituzione di una Agenzia nazionale per l’occupazione si vogliono potenziare le politiche attive attraverso la collaborazione tra servizi pubblici e privati.

L’art. 3 presenta tutta una serie di indirizzi volti alla semplificazione della normativa e della burocrazia lavoristica italiana. In questo senso non possiamo leggerlo senza rimandare al **Codice semplificato del lavoro** presentato, sotto forma di disegno di legge, da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi. Questo **potrebbe diventare lo scheletro del decreto governativo a riguardo.**

Quella della delega, ma ancor di più dei decreti che seguiranno, è l’occasione per Renzi e Poletti di mostrare che quello che manca in Italia non sono nuove leggi ma una precisa idea del lavoro che faccia da filo conduttore tanto degli aspetti economici quanto di quelli sociali. E nessuno potrà dire che questa non era la volta buona.

## **Mercato del lavoro, ecco i punti deboli dell'Italia. Parola d'Europa**

di Paolo Tomassetti

**All'indomani della diramazione degli ultimi dati Istat, tutti sono concentrati sull'incessante aumento del tasso di disoccupazione, soprattutto degli under 25.** Giusto, anche perché nel resto della Unione Europea la disoccupazione sta invece calando. Ma come ricordava Marco Biagi, quello che fa del nostro il peggior mercato del lavoro in Europa non è tanto la disoccupazione, quanto il basso tasso di occupazione regolare soprattutto di donne e giovani. In Italia poca gente lavora. Pochi pagano tasse e contributi. E i pochi contribuenti pagano tantissimo. Una spirale che deprime produttività e capacità competitiva del sistema Paese.

**La recente Raccomandazione europea sulle misure di riforma economica e strutturale dell'Italia coglie esattamente questo aspetto laddove indica tra le principali disfunzioni del nostro Paese il basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro** associato a un micidiale mix tra bassa crescita della produttività ed elevato costo del lavoro. Questo è lo scenario entro cui si collocano le valutazioni della Commissione sulle riforme del lavoro intervenute negli ultimi 12 mesi.

**Puntuali i riferimenti ai contenuti delle misure introdotte dal decreto Poletti in materia di contratto a termine e apprendistato. Più vago il giudizio di merito,** che resta sospeso in attesa dell'approvazione della parte del Jobs Act affidata alla legge delega, e ad un più preciso *impact assessment*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 4 giugno 2014.

sul relativo stato di implementazione: «sebbene molti degli interventi proposti appaiano adeguati per affrontare le sfide del mercato del lavoro italiano, – osservano i tecnici della Commissione – la loro efficacia dipenderà sostanzialmente dalla loro concezione e successiva attuazione».

**È complessivamente positiva invece la valutazione della stagione di riforma degli assetti contrattuali aperta nel 2009 e conclusasi con il Testo Unico sulla Rappresentanza siglato da Confindustria e sindacati il 10 gennaio 2014** sulle cui potenziali e anche criticità si è soffermato un recente studio ADAPT (*[Il Testo Unico sulla Rappresentanza](#)* a cura di F. Carinci, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 26/2014). Si tratta di riforme importanti, ancorché non pienamente implementate, che si muovono nella direzione di un «ulteriore decentramento della contrattazione salariale che potrebbe favorire il migliore adeguamento dei salari all'andamento della produttività e alle condizioni locali del mercato del lavoro». Tema questo cruciale in un paese come l'Italia che è caratterizzato da una grande dispersione della produttività e dei risultati del mercato del lavoro tra aree geografiche e imprese.

**In materia di relazioni industriali, Bruxelles conferma quindi la linea condivisa con il resto della Troika.** A più riprese negli ultimi anni, infatti, non ha mancato di rimarcare la necessità di un convinto spostamento del baricentro contrattuale nei luoghi di lavoro e sui territori per allineare costo del lavoro e incremento del reddito dei lavoratori a crescite reali di ricchezza. In altre parole, la direzione sarebbe quella indicata anche nel recente documento programmatico della Confindustria di un progressivo alleggerimento della contrattazione collettiva di rilevanza nazionale. Ciò in favore del secondo livello negoziale, cui verrebbero affidati non solo il potere e gli strumenti per individuare le soluzioni più idonee a risolvere problemi e creare produttività dove i problemi insorgono e gli incrementi produttivi si realizzano, ma anche e soprattutto la regolazione di gran parte dell'impianto economico-normativo del rapporto individuale di lavoro oggi disciplinato dal CCNL.

**Lo snodo centrale resta quindi quello della produttività e qualità del lavoro,** posto che «la crescita debole della produttività fa aumentare il costo del lavoro per unità di prodotto, gravando di conseguenza sulla competitività di costo. L'elevato cuneo fiscale incrementa ulteriormente il costo del lavoro». Strategiche, da questo punto di vista, le misure di decontribuzione e detassazione del salario di produttività che agiscono anche come forma di incentivo al decentramento contrattuale.

**Pur tuttavia i tecnici della Commissione sono attenti nel rilevare che «i contratti a livello aziendale interessano una minoranza dei lavoratori e delle imprese**, che la quota è particolarmente bassa nelle regioni meridionali e che è effettivamente diminuita durante la crisi». I dati messi a disposizione dall'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della CISL indicano invece che il numero di accordi a livello decentrato è diminuito di circa il 15% dal 2011. Al pari delle valutazioni sulle tipologie contrattuali, è quindi necessario che alla fase di ristrutturazione del modello contrattuale segua una effettiva implementazione della contrattazione decentrata. Non solo dichiarazioni di intenti e regole, quindi. Ma anche determinazione e coraggio per attuarle.



## **La proposta di agenzia unica per le ispezioni del Ministro Poletti: semplificazione o semplicismo?**

di Gianluca Meloni

**Il Ministro del lavoro Poletti ha annunciato nei giorni scorsi – intervenendo all’assemblea della Confesercenti – l’intenzione di istituire una “agenzia unica” per le ispezioni, alla quale dovrebbero essere affidate le funzioni ispettive riferite a tutte le problematiche riguardanti le imprese** – dalle norme riguardanti la regolarità del lavoro a quelle relative alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, fino alle verifiche di carattere fiscale – oggi in capo a differenti enti e strutture (Inps, Inail, Asl e Agenzia delle Entrate). Il provvedimento, che dovrebbe essere inserito nel disegno di legge delega sul Jobs Act all’esame della Commissione lavoro del Senato, è stato descritto dal Ministro come «una grande operazione di semplificazione, efficienza e risparmio», finalizzata a superare l’attuale condizione per la quale le imprese si trovano di fronte a ripetuti interventi di controllo provenienti da enti e strutture differenti.

Gli obiettivi di semplificare e rendere maggiormente efficienti le azioni ispettive – così come la finalità di ridurre o razionalizzare i costi – sono condivisibili e dovrebbero essere posti alla base di qualsiasi intervento di riforma dell’azione pubblica, così come è senz’altro condivisibile e corrispondente ad un’esigenza reale e diffusa la volontà di intralciare il meno possibile l’attività delle imprese. È invece meno evidente se la proposta di agenzia ispettiva unica sia scaturita da un’analisi attenta di tutti gli elementi in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25.](#)

campo e della complessità di un'operazione di questa portata, così come non è chiaro se siano state progettate o ipotizzate le soluzioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi indicati.

**Le criticità relative alla realizzazione di un percorso di questo tipo sono molteplici, e innanzitutto dovrebbero essere definiti i seguenti aspetti:**

- la nuova agenzia unica dovrebbe integrare interamente le funzioni attualmente in capo ai differenti enti evitando eventuali sovrapposizioni?
- quali sono le modalità attraverso la quale l'agenzia dovrebbe coordinarsi con Inps, Inail, ASL e con l'Agenzia delle Entrate?
- il personale in capo all'agenzia unica sarà interamente trasferito dagli enti esistenti?
- attualmente il personale ispettivo in capo agli enti sopracitati ha competenze differenti: si pensa di creare figure professionali competenti in tutti gli ambiti, oppure si pensa che le ispezioni dovrebbero essere programmate prevedendo sempre l'intervento degli ispettori dei differenti settori?

**Al di là delle modalità di realizzazione e di funzionamento di tale agenzia, e fermo restando la solidità delle esigenze da cui scaturisce tale proposta, la perplessità maggiore è se quella delineata sia realmente una soluzione fattibile ed efficace.**

**L'integrazione tra le funzioni ispettive del fisco e quelle relative alla sicurezza e regolarità del lavoro appare non solo complessa, ma anche complicata e difficilmente realizzabile.**

Un'integrazione delle infrastrutture informative sarebbe più rapida ed efficace di una "fusione" di carattere organizzativo: consentendo alle differenti banche dati di comunicare fra di loro, secondo una logica di interoperabilità e cooperazione applicativa, sarebbe possibile consentire il coordinamento strategico tra le diverse articolazioni ispettive e la piena fruizione, da parte del personale, delle informazioni utili a prescindere dalla struttura che ha elaborato le stesse. Tra l'altro, in un'ottima sistemica, è necessario ricordare che garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, operanti a livello centrale, regionale e locale, è diventato un requisito di primaria importanza al fine di realizzare il pieno ed efficace sviluppo dell'e-government.

**Rispetto a quello fiscale, gli ambiti ispettivi relativi alla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e alla regolarità del lavoro, sono senz'altro maggiormente complementari e potrebbero essere integrabili anche dal punto di vista organizzativo, sebbene anche in questo caso siano presenti notevoli complessità**, essendo il primo ambito di competenza del Ministero del Lavoro, e il secondo affidato alle ASL territoriali (quindi di competenza regionale). Anche in questo caso, più che una integrazione organizzativa tra i differenti settori ispettivi sarebbe utile il rafforzamento dei sistemi informativi e la cooperazione tra gli stessi, e lo sviluppo di una capacità di coordinamento oggi inefficace (a tale proposito l'ambito regionale sembra quello più confacente), anche al fine dell'individuazione delle aree e dei settori produttivi maggiormente a rischio e della conseguente programmazione delle attività ispettive.

**L'integrazione organizzativa, indicata come necessaria e raggiungibile da parte del ministro Poletti, tra le funzioni ispettive della sicurezza del lavoro, della regolarità e del fisco, spesso non è realizzata nemmeno nei singoli ambiti, per carenze di carattere strategico, normativo ed informatico.** L'esempio più evidente di tale condizione è quello relativo alla sicurezza del lavoro: anche nelle regioni del nord del paese i singoli servizi di prevenzione della sicurezza negli ambienti di lavoro agiscono in modo autonomo, senza una programmazione ed un coordinamento regionale efficaci. Questo causa confusione e disorientamento tra le imprese e gli operatori: spesso capita che un datore di lavoro attento agli adempimenti della sicurezza sia sottoposto a lunghi e snervanti iter ispettivi causati dall'incertezza dell'interpretazione della norma, e nel contempo numerose aziende dello stesso territorio agiscono indisturbate violando le regole sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Così come sono frequenti le difformità relative all'interpretazione delle norme anche tra le ASL di due province limitrofe, con le conseguenti problematiche per le aziende, i medici del lavoro e gli operatori della sicurezza.

**Probabilmente gli obiettivi che il ministro Poletti ha indicato si possono raggiungere più efficacemente attraverso l'integrazione "dal basso", partendo dalle problematiche reali delle aziende e degli operatori, piuttosto che ipotizzando un'ennesima agenzia unica.** Se si vuole costruire un edificio solido, anche nell'ambito ispettivo occorre partire dalla fundamenta e non dal tetto, e le fundamenta si chiamano **certezza della norma e cooperazione applicativa.**

## **Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti: cronache di una morte annunciata**

di Giuliano Cazzola

**Contrordine compagni!** Il contratto (già unico) a tempo indeterminato a tutele crescenti (per non dover ripetere a iosa una formula lunga come una filastrocca d’ora in poi lo chiameremo *#contrattocambiaverso*, alla maniera della comunicazione renziana) non è più un’elaborata intuizione delle “teste fini” della sinistra riformista (quelle che, in materia di nuovo welfare, sono andate a scuola da Gosta Esping-Andersen e da Maurizio Ferrera), bensì uno strumento subdolo della reazione sacconiana (rieccolo Maurizio Sacconi) perennemente e perfidamente in agguato.

La cronaca – con una meticolosità certosina – è raccontata dal Senatore Pietro Ichino in una sua newsletter a cui facciamo rinvio (<http://www.pietroichino.it/?p=31521>), dove è contenuto un vero e proprio diario del dibattito in Senato. **All’improvviso, in Commissione Lavoro, durante l’esame del ddl delega** (il pezzo strutturale del *Jobs Act*), **i componenti del Pd** – pallidi e coi capelli diritti come se avessero incrociato un fantasma nei meandri di Palazzo Madama – **si sono dissociati da un emendamento (che teneva insieme il Testo unico semplificato e la formulazione del nuovo contratto) a prima firma proprio di Ichino.**

**La levata di scudi ha coinvolto anche il Governo**, nelle persone, dapprima, del sottosegretario Teresa Bellanova (una veterana nel mettersi a “guardia del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#), *Politically (in)correct*.

bidone”); poi, dello stesso Ministro Giuliano Poletti. **Sembra che ad un certo punto i senatori del Pd si siano accorti di un aspetto – la revisione delle tutele contro il licenziamento ingiustificato – che è sempre stato presente**, fin da quando, qualche “anima bella” mise in circolazione la proposta che, strada facendo, si è qualificata come contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (*#contrattocambiaverso*).

**Per anni, di questa forma contrattuale si sono avuti diversi *copyright***, ciascuno con tanto di brevetto di qualche intellettuale (economista e/o giurista) di area (Tito Boeri, Pietro Garibaldi, lo stesso Pietro Ichino), il cui elaborato, nella trascorsa legislatura fornì materia per la presentazione di disegni di legge da parte di deputati *democrat* un po’ più spregiudicati della media. **Per un lungo periodo si ritenne pure che questo contratto di nuovo conio potesse fregiarsi del requisito dell’unicità**, sbaragliando sul campo tutte quelle forme d’accesso “spurie” rivolte a garantire flessibilità in entrata allo scopo prevalente di potersene avvalere anche all’atto della risoluzione del rapporto (aggirando cioè le “forche caudine” dell’art. 18).

**Poi, i protagonisti del progetto si resero ben presto conto che, per quanto reso flessibile e adattabile, non poteva esservi un “unico” contratto** in grado di regolare adeguatamente ogni possibile esigenza scaturita nell’incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. Le **forme contrattuali “atipiche”** – puntualmente disciplinate dalla Legge Biagi che proprio per aver fatto ordine nella materia era tutt’altro che una legge permissiva – non sono, infatti, il frutto di una congiura ai danni della classe lavoratrice, bensì, se correttamente applicate, soluzioni congrue e **pertinenti per disciplinare situazioni lavorative specifiche che, in assenza di regole adatte, finirebbero per restare nel lavoro sommerso**.

Tornando al punto: nei confronti di quale evento venne pensato ed indicato un percorso di “tutele crescenti”, tale da rendere più sostenibile di adesso, per le imprese, il ricorso ad un’assunzione a tempo indeterminato? La risposta è sempre stata e rimane una sola: **si può avere minore flessibilità in entrata se c’è minore rigidità in uscita; quindi, l’articolazione delle tutele, implicita nel nuovo contratto, non può che riguardare la disciplina del licenziamento individuale**. Del resto basterebbe scorrere il modello, più o meno simile in tutti, dei progetti che assumevano l’ipotesi del *#contrattocambiaverso*. All’inizio era previsto un periodo di prova più lungo, poi il rapporto di lavoro si infilava per un certo numero di anni sotto

l'ombrello di una protezione solo risarcitoria contro il licenziamento illegittimo, per approdare poi (*Giungemmo, alfine! O sacro araldo squilla!*) nel campo della tutela reale e della reintegra giudiziaria (*hic manebimus optime!*).

In sostanza, **era implicita, in questa tipologia contrattuale, una revisione dell'articolo 18 dello Statuto**. I suoi proponenti non lo avevano mai negato. Con un cenno di sfida annunciavano al mondo: “Voi, liberisti d'accatto, sostenete che l'articolo 18 è un problema? Bene noi lo risolviamo salvaguardando la capra dell'impresa e i cavoli del lavoratore”. Nei salotti non si parlava di altro: “Che cosa pensa, signora, del contratto unico a tutele crescenti?”. “Ah! Io adoro Ichino: la sua proposta è così ricca. Pensi contiene persino un impegno, per i datori, al *placement* dei licenziati!”. “A me piace di più il progetto Boeri-Garibaldi”. **Ma questo “salto nel nuovo” non era ancora maturo** (nella sinistra trinariciuta e nei sindacati). Così la legge Fornero (benché il Ministro fosse una fan del progetto Ichino) prese un'altra e più complicata strada, riscrivendo di sana pianta la disciplina del licenziamento individuale (gli interpreti sono ancora al lavoro). **Si poteva pensare, allora, che il problema del #contrattocambiaverso fosse, almeno per il momento, accantonato. Invece no. Arriva Matteo Renzi e lo infila nel Jobs Act**. E per mesi, mentre viene convertito con qualche mal di pancia, il Decreto Poletti riguardante la liberalizzazione del lavoro a termine (una mossa che metterà totalmente fuori mercato le assunzioni a tempo indeterminato), tutti nel Governo e nel Pd annunciano che la loro linea vera è un'altra: quel #contrattocambiaverso contenuto nel disegno di legge delega. **Poi, all'improvviso, scoppia un fuggi fuggi generale al grido: “Giù le mani dall'articolo 18 dello Statuto”**.

Anche nella follia occorre sempre un briciolo di logica. Quali sarebbero, secondo i senatori *democrat* in via di pentimento, le tutele che dovrebbero “crescere” col trascorrere dell'anzianità di servizio? Il diritto alla retribuzione oppure quello alla salute e alla sicurezza del lavoratore? Suvvia, non scherziamo. Si osservi piuttosto la realtà. **È certamente prematuro accusare di fallimento il “pacchetto Giovannini”** quando manca praticamente un anno alla scadenza del programma riguardante l'assunzione a tempo indeterminato di almeno 100 mila giovani, grazie ad una robusta politica di incentivi a favore delle imprese disponibili (fino a 650 euro mensili). **A conti fatti, però, il risultato di 22 mila assunzioni è sicuramente modesto**, tanto da far temere che, se non ci sarà una ripresa economica abbastanza sostenuta, l'obiettivo

finale non sarà conseguito, anche perché, come già ricordato, la recente Legge Poletti ha reso molto più conveniente e appetibile l'utilizzo del contratto a termine, liberandolo dal vincolo della "causalità" per tutta la sua durata e sottraendolo così al rischio di contenzioso giudiziario. **Si dimostra, ancora una volta, quanto fosse corretta la considerazione di Marco Biagi: nessun incentivo economico – ancorché generoso – è in grado di compensare un disincentivo normativo.**

Il contratto a termine, infatti, costa di più alle imprese di quello a tempo indeterminato; nel caso del "pacchetto Giovannini", è previsto persino il vantaggio, per 18 mesi, di un bonus, ragguardevole, pari ad almeno un terzo della retribuzione da corrispondere al giovane neo-assunto. Ma **le aziende sono restie ad impegnarsi in un rapporto stabile benché siano incentivate a farlo** (lo si vede anche nello stentato decollo dell'apprendistato). Sarà difficile escludere la problematica del licenziamento dall'oggetto misterioso (*#contrattocambiaverso*) all'esame del Senato. Altrimenti è meglio lasciar perdere. E consentire ai morti di seppellire i morti.

## La determinabilità minima della prestazione nel contratto a progetto: una questione aperta

di Giovanna Carosielli

Tra i diversi contratti di lavoro interessati dalle modifiche normative intervenute negli ultimi anni, senza dubbio **il contratto a progetto** costituisce quello su cui lo spirito riformatore, a volte integralmente modificativo, in altre occasioni semplicemente correttivo, ha potuto esprimersi al meglio. In effetti, la tipologia contrattuale in parola ha costituito l'occasione, per le differenti impostazioni culturali ispiratrici delle maggioranze parlamentari di sostegno ai vari Governi in carica, di definire un nuovo assetto regolatore del mercato del lavoro, nella convinzione di risolvere la perdurante crisi economica del nostro Paese con una modifica della disciplina lavoristica. Ne è emerso un impianto legislativo di settore pullulante di provvedimenti succedutisi nel tempo a mo' di scosse di assestamento, foriere, però, di un risultato non sempre brillante per chiarezza espositiva e facilità applicativa.

Nel ventaglio di questioni relative alla disciplina del contratto a progetto che le novelle, in luogo di approntare soluzioni, hanno creato, deve essere segnalata quella concernente il delicato **rapporto tra il coordinamento dell'attività del collaboratore, i criteri di determinazione del corrispettivo al medesimo spettante e la recedibilità del contratto per sua inidoneità professionale**.

L'esposto intreccio, lungi dal costituire una problematica degna interesse a meri fini speculativi, trova, nella realtà, significative conseguenze applicative, meritando quindi qualche riflessione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).



Sin dall'iniziale previsione nel 2003, il contratto a progetto si è caratterizzato per il **coordinamento dell'attività** del collaboratore, inteso quale **collegamento funzionale fra questa e la struttura organizzativa del committente**, e costituente, per certi aspetti, la cifra caratterizzante tale tipologia negoziale, volta a valorizzare l'autonomia del collaboratore nella gestione della prestazione dedotta nel contratto in virtù del risultato da raggiungere. La riforma del 2012, nel riscrivere la disciplina in parola, ha conservato l'elemento del coordinamento, concentrandosi, fra le altre cose, sui criteri di determinazione del corrispettivo e sulla disciplina del recesso ad opera del committente, da un lato lasciando ancorato il **corrispettivo alla quantità e qualità del lavoro eseguito** e prevedendo al contempo la sua conformità ai minimi previsti per ciascun settore di attività, e dall'altro introducendo il concetto di **inidoneità professionale del collaboratore** (non definita però adeguatamente dal legislatore ed, in mancanza di diversi riferimenti normativi, da ritenersi assimilabile allo scarso rendimento previsto per il lavoro subordinato, cui peraltro la novella del 2012 ha voluto ulteriormente avvicinare le collaborazioni a progetto nel tentativo di sottrarle ad un uso elusivo della normativa).

Sinteticamente riportati gli aspetti qualificanti il contratto a progetto che qui interessano, è opportuno interrogarsi sull'*an* ed il *quomodo* dell'inserimento nel contratto in parola di una **clausola che oneri il collaboratore ad eseguire un minimo quantitativamente verificabile della prestazione** dedotta nel contratto. Volendo chiarire la questione con un esempio, è possibile pensare ad una pattuizione che preveda per il collaboratore, magari con frequenza periodica predefinita, lo svolgimento di una determinata prestazione, pur funzionale al raggiungimento del risultato, tuttavia stabilita dal committente piuttosto che autonomamente posta in essere dal collaboratore per realizzare il compito assegnatogli?

Orbene, se appare indubbio che una clausola di questo tipo possa validamente costituire un parametro oggettivo sia per determinare il corrispettivo del collaboratore, sia per apprezzarne l'eventuale inidoneità professionale legittimante il recesso anticipato del committente, va parimenti evidenziato che così operando potrebbe a ben vedere configurarsi una sorta di "risultato nel risultato" cui il collaboratore sarebbe obbligato, dovendo il medesimo realizzare l'obiettivo richiestogli ma anche assicurare la prestazione minima contrattualmente prevista.

Ne potrebbe venire conseguentemente **incrinato il principio dell'autonomia del collaboratore nella scelta delle modalità operative per la realizzazione del risultato**, aprendo il varco a possibili contestazioni sulla natura subordinata del rapporto in essere con il committente. Ciò, essendo l'eterodeterminazione notoriamente considerata dalla giurisprudenza un elemento sintomatico della non genuinità del contratto a progetto.

Il punto, peraltro, è così sensibile che due anni or sono il legislatore ha introdotto, all'art. 69, comma 2, d. lgs. n. 276/2003, una presunzione relativa di subordinazione, espressamente prevedendo la conversione in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto a progetto in cui l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe a quella posta in essere dai dipendenti del committente, salvo prova contraria a carico di quest'ultimo ovvero che si tratti di prestazioni di elevata professionalità.

In attesa di eventuali ed ulteriori precisazioni normative o ministeriali sul punto, ovvero di pronunce della magistratura che stabiliscano i contorni di un tuttora non risolto rapporto tra istituti del contratto a progetto – coordinamento del collaboratore, determinazione del corrispettivo e recesso del committente, appunto – **la certificazione del contratto** contenente pattuizioni di tal sorta avrebbe il vantaggio di definirle con chiarezza, riuscendo altresì ad agevolare una genuina comprensione, in capo al collaboratore, della tipologia di prestazioni cui si è obbligato.

# **La pronuncia di illegittimità costituzionale delle sanzioni sull'orario di lavoro: i chiarimenti ministeriali**

di Giovanna Carosielli e Carmine Santoro

A seguito alla sentenza n. 153/2014 della Consulta, il Dicastero del lavoro interviene al fine di istruire le proprie articolazioni periferiche in merito agli effetti della pronuncia sull'ordinaria attività ispettiva e legale.

## **La Sentenza della Consulta ed il concetto di “rapporti esauriti”**

Com'è noto, con sentenza n. 153/2014 del 21 maggio-4 giugno 2014 (vedila in *Boll. ADAPT*, n. 24/2014 e, per un primo commento, A.R. Caruso, P. Rausei, C. Santoro, *La Consulta con sent. 153/2014 boccia le sanzioni sulle violazioni dei riposi per le sanzioni in vigore da agosto 2004 a giugno 2008*, in *Boll. ADAPT*, n. 23/2014), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei c. 3 e 4 dell'art. 18-bis, d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, come modificato dall'art. 1, c.1, lett. f, d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213, in tema di sanzioni per le inosservanze alla disciplina dell'orario di lavoro.

Infatti, a giudizio della Consulta, il legislatore delegato, nel riscrivere l'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 66/2003 relativamente alla durata massima dell'orario di lavoro (art. 4, c. 2, 3 e 4), del riposo giornaliero e settimanale (artt. 7, c. 1, e 9, c.1) e delle ferie annuali (art. 10, c. 1), non ha osservato il criterio contenuto nella legge di delega all'art. 2, c. 1, lett. c., l. 1° marzo 2002, n. 39, richiedente, a parità di violazioni omogenee e di uguale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

offensività, l'identità delle sanzioni rispetto al previgente regime normativo. In ragione di ciò, **le sanzioni amministrative relative al periodo intercorrente tra il 1° settembre 2004 ed il 24 giugno 2008 devono essere considerate costituzionalmente illegittime.**

Sebbene il giudizio di costituzionalità afferisca alla legge, esso spiega effetti anche sui provvedimenti amministrativi attuativi della fonte primaria dichiarata non conforme alla Costituzione: in questo caso, la dottrina è solita parlare di inefficacia derivata dell'atto. Appare pertanto opportuno interrogarsi sulla sorte riservata ai provvedimenti amministrativi (ordinanze-ingiunzioni) che abbiano applicato le sanzioni previste da norme oggi dichiarate incostituzionali: ragioni di natura, per così dire, sostanziale renderebbero ipotizzabile la restituzione delle somme versate per sanzioni che, a seguito della pronuncia della Consulta, andavano considerate sin da principio non dovute. Tuttavia, le regole giuridiche rispondono ad esigenze diverse ed ammettono tale ipotesi solo in determinate circostanze. Infatti, gli effetti che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi devono essere individuati alla luce di due disposizioni: la prima, rappresentata dall'art. 136 Cost., il quale dispone che la norma dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della sentenza della Consulta; la seconda, prevista nell'art. 30, co 3, l. 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza».

Sarebbe tuttavia erroneo sostenere che l'illegittimità normativa abbia un effetto *ex nunc*, ovvero sia dalla data di pubblicazione della sentenza, piuttosto che *ex tunc*, e quindi dalla data di emanazione del provvedimento affetto da difformità rispetto alla legge fondamentale: infatti, la l. 11 marzo 1953, n. 87, nel disciplinare il giudizio di costituzionalità, ha opportunamente chiarito che **gli effetti delle pronunce della Corte Costituzionale riguardano i rapporti pendenti ed i giudizi in corso.** La scelta normativa è di intuitiva evidenza, e riposa sull'esigenza di assicurare a chi ha sollevato la questione di non vedersi applicare la disposizione ritenuta incostituzionale, pena tanto l'inutilità della sua doglianza quanto del medesimo pronunciamento del Giudice delle leggi.

Ciononostante, la pacifica inapplicabilità di una norma giuridica dichiarata illegittima incontra il limite dei cosiddetti **“rapporti esauriti”, ovvero sia quei rapporti giuridici non più in essere perché definiti per effetto di**

**prescrizione, sentenza passata in giudicato, provvedimento amministrativo non sottoposto a gravame**, e così via. Sul punto, dottrina e giurisprudenza sono pienamente concordi, essendo principio del tutto pacifico quello per cui «Le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche "consolidate" per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, **l'atto amministrativo non più impugnabile**, la prescrizione e la decadenza» (Cass. civ., 28 luglio 1997, n. 7075; conformi sono Cass. civ., 16 maggio 1975, n. 1902; Cass. civ., 10 ottobre 1975, n. 3243; Cass. civ., 6 luglio 1977, n. 2984; Cass. civ., 28 maggio 1979, n. 3111; Cass. civ., 9 marzo 1982, n. 1480; Cass. civ., 26 luglio 1996, n. 6744; Cass. civ., 13 febbraio 1999, n. 1203; grassetto nostro). Ciò implica che **una legge, pur se dichiarata incostituzionale, esplica i propri effetti per quei rapporti costituiti e terminati prima della relativa sentenza della Consulta, in virtù dei principi di certezza del diritto e tutela dell'affidamento di coloro che in buona fede hanno applicato la norma poi divenuta illegittima.**

Si tratta di principi posti alla base dell'ordinamento giuridico, volti ad assicurare la certezza dei rapporti: ove fosse possibile ritenere invalida ed inefficace la norma incostituzionale anche per i rapporti definiti, magari a distanza di anni, ne emergerebbe una situazione di duratura incertezza per tutti gli atti della Pubblica Amministrazione, sempre soggetti a possibili azioni di restituzione.

Invero, solo la pendenza di un giudizio o di un procedimento amministrativo consente la disapplicazione della legge affetta da incostituzionalità, posto che in tali casi il rapporto, ancora in divenire o controverso, non ha creato alcun legittimo affidamento nelle parti in causa, dovendo quindi esser risolto alla stregua della decisione presa dalla Consulta.

### **La posizione del Ministero del lavoro**

Tale posizione è stata peraltro accolta nella recentissima lettera circolare del Ministero del lavoro del 10 luglio 2014, prot. 37/0012552 (vedila in questo *Bollettino*), emanata proprio per fornire istruzioni sugli esiti della decisione della Consulta sugli atti amministrativi emanati in osservanza della normativa dichiarata incostituzionale. Infatti, precisato che il vaglio di legittimità

costituzionale ha riguardato esclusivamente le violazioni commesse dal 1° settembre 2004 al 24 giugno 2008 – essendo stata la materia in seguito interamente modificata – il Ministero ha chiarito che «La perdita di efficacia della disciplina introdotta dal d.lgs. n. 213/2004 **va poi ad incidere su tutte quelle situazioni giuridiche pregresse che siano ancora aperte o pendenti, mentre non investe le vicende “chiuse”**, in quanto regolate da sentenze definitive (passate in giudicato), da atti amministrativi definitivi, oppure nei casi di decorrenza del termine di prescrizione o dal verificarsi di decadenze» (circ. cit., 2, grassetto ministeriale).

In applicazione di tale impostazione, quindi, **il Ministero ha disposto che gli Uffici periferici rideterminino gli importi relativi alle violazioni in parola applicando le sanzioni previste dalla normativa precedente** – e quindi l’art. 9, r.d. 15 marzo 1923, n. 692 ed art. 27, l. 22 febbraio 1934, n. 370 – sia in sede di rapporti *ex art.* 17, l. 24 novembre 1981, n. 689, sia nel caso di emissione dell’ordinanza-ingiunzione, sia, infine, nel relativo giudizio di opposizione, sempre che, ovviamente, i rapporti non possano essere considerati esauriti nel senso esposto, e quindi che non sia spirato il termine per l’opposizione all’ordinanza ovvero il giudizio non sia stato ancora definito da una sentenza passata in giudicato.

La posizione ministeriale merita di essere condivisa, costituendo una scrupolosa applicazione di consolidati orientamenti non solo dottrinali e curiali, ma anche di prassi seguita da altre Amministrazioni pubbliche, fra cui l’Agenzia delle Entrate: quest’ultima, infatti, in virtù dei principi di certezza dei rapporti giuridici e di legittimo affidamento, riconosce ai contribuenti la possibilità di chiedere la restituzione di somme versate a fronte di una norma successivamente dichiarata incostituzionale solo qualora per i medesimi sia ancora possibile parlare di “rapporti non esauriti”, nei termini già esposti (Circ. Ag. Entrate del 16 marzo 2000, n. 49/E; Circ. Ag. Entrate del 20 marzo 2001, n. 28/E).

## Jobs Act: un addio senza rimpianti

di Giuliano Cazzola

**Il disegno di legge delega**, incardinato in Commissione Lavoro del Senato di cui è relatore il presidente Maurizio Sacconi, **slitta a settembre**, dopo che erano state effettuate alcune votazioni, poi **l'iter si era arenato sull'emendamento a prima firma Ichino, che conteneva**, sia pure in forma molto sintetica anche per una norma di delega, **le questioni, tra loro collegate, del c.d. codice del lavoro semplificato e del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti**.

Diciamoci la verità: non siamo in presenza di un semplice rinvio dovuto all'insorgere dei citati contrasti di merito all'interno della maggioranza e al sovraccarico di provvedimenti (quasi tutti decreti legge da convertire prima della loro scadenza) che il governo Renzi, accecato dalla voglia di strafare, ha accumulato alla stregua dell'apprendista stregone della favola che, alla fine, non riesce più a gestire le forze che lui stesso ha irresponsabilmente attivato.

**Il disegno di legge delega conteneva la polpa del Jobs Act** e traduceva in norme, sia pure con il tratto incompiuto della delega, tutto quanto, negli ultimi anni, la sinistra (nell'espressione del riformismo immaginifico) aveva promesso di fare, in materia di lavoro, una volta che fosse tornata al governo del Paese. **Il rinvio ha il sapore amaro dell'archiviazione**: in autunno, il Jobs Act si trasformerà in un frutto fuori stagione, se non addirittura in un pesce d'acqua dolce sbattuto all'improvviso in mezzo ai marosi dell'oceano in burrasca. Del resto, **strada facendo, il provvedimento aveva già cambiato pelle**, nel tentativo di fornire qualche risposta ai problemi di un mercato del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#), *Politically (in)correct*.

lavoro che non sapeva che farsene delle idee politicamente corrette che lo avevano ispirato al momento della sua presentazione.

**La delega ha rappresentato, infatti, il compitino svolto**, nei primi giorni di scuola, dalla *band of brothers* di Matteo Renzi, allo scopo di dimostrare che loro avevano studiato, che conoscevano a menadito le proposte dei “maestri” – da Tito Boeri a Maurizio Ferrera per arrivare a Pietro Ichino – e che, da riformisti ed innovatori, erano andati al potere per portare avanti quelle idee, fino ad allora neglette e contrastate – non solo dalla destra neoliberalista – ma anche dalla sinistra contraria a #cambiareverso.

Così, **quella parte del Jobs Act** (fin dalle prime tracce sul documento eNews381) era divenuta una sorta di supermercato del “nuovo che avanza”. **Vi si poteva trovare di tutto**, buttato giù alla rinfusa nell’ansia da prestazione: **dal contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti con funzioni di inserimento nel mercato del lavoro, agli ammortizzatori sociali a carattere universale** (estesi cioè a tutti i lavoratori, anche a quelli ora esclusi), al reddito minimo (di quale tipo?), fino alle politiche di conciliazione (di cui non avrebbe potuto dimenticarsi un esecutivo tanto attento ai problemi della parità di genere).

**Nel frattempo, però, si accompagnava**, alla “torah” del sapere giuslavorista, **il decreto Poletti (convertito con modifiche): un provvedimento che ha liberalizzato, per tutta la durata consentita, il contratto a termine**, sottraendolo all’obbligo della indicazione di quella “causale” che per anni ha alimentato un contenzioso giudiziario subdolo, nei confronti del quale le aziende erano indifese, alla mercé dei giudici propensi ed autorizzati, dalla genericità del “causalone”, ad intromettersi *ad libitum* nella vita e nell’organizzazione dell’impresa. Il decreto Poletti, invece, ha trasformato il contratto a termine nel canale di accesso e di assunzione (ancor) più gradito alle imprese. Basti pensare che nel programma Garanzia Giovani ben 3 mila delle opportunità di lavoro – sulle 4 mila fino ad ora offerte dalle imprese – riguardano contratti a tempo determinato, una forma che viene preferita anche ai rapporti maggiormente precari, proprio in conseguenza del minor rischio di controversia che le nuove disposizioni assicurano.

**A fronte di una riforma tanto significativa realizzata per decreto** (si pensi che dopo l’entrata in vigore della legge Poletti sui contratti a termine sono crollate persino le assunzioni a tempo indeterminato promosse con robusti incentivi – fino a 650 euro mensili per 18 mesi – dal decreto Giovannini) **che**



**senso poteva ancora avere l'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti?** Anche se il legislatore si fosse deciso ad alleggerire le norme a salvaguardia del licenziamento illegittimo passando da una regola di tutela reale (con tanto di reintegra giudiziaria) ad una di carattere obbligatorio (limitata al solo risarcimento del danno, almeno durante i primi anni di servizio), il nuovo contratto a termine rimaneva comunque più sicuro per il datore, se è vero che – come sosteneva Marco Biagi – nessun incentivo economico è in condizione di compensare un disincentivo normativo. Ecco perché, **se si voleva attribuire un senso ed una qualche utilità al nuovo contratto a protezioni crescenti, occorreva “stupire tutti con effetti speciali”:** abolire l'art. 18, lasciando operante la reintegra solo nel caso di licenziamento discriminatorio.

**Ma questo coraggio non c'è stato** e forse non ci sarà mai, anche perché non ce ne sarà più bisogno: **attraverso l'utilizzo del contratto a termine riformato ed “acausale” le imprese hanno risolto il loro problema.** La sinistra vuole imbalsamare l'articolo 18? Si accomodi: è ora che i morti seppelliscano i morti. Quanto al resto del disegno di legge delega, c'è forse qualcuno che ritiene possibile un ampliamento della copertura degli ammortizzatori sociali o l'istituzione di un reddito minimo in autunno, quando il problema sarà quello di evitare il commissariamento da parte della Trojka?

## **Jobs Act Parte II: il riordino delle forme contrattuali**

di Gabriele Gamberini

La **legge di conversione del decreto Poletti** (la legge 16 maggio 2014 n. 78) è parsa anticipare le prossime mosse del legislatore in materia di lavoro. **La prima parte del primo articolo del decreto annuncia infatti la volontà di procedere alla adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro.** Il testo dovrà sia contenere, in via sperimentale, il contratto a tempo indeterminato a protezione crescente, sia far salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro.

**Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato tramite la seconda parte del Jobs Act. Più precisamente tramite l'articolo 4** della legge delega (il disegno di legge n. 1428/2014, prossimamente al vaglio dell'assemblea in Senato), che riguarda appunto la delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali. Il medesimo articolo, nella versione presentata dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro del lavoro Poletti, attribuirebbe a quest'ultimo il potere di proporre misure per il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti. **Tali provvedimenti dovrebbero poi essere adottati dal Governo con una tempistica che, nella migliore delle ipotesi, richiederà almeno sino alla primavera del 2015.** L'esame della norma in Commissione Lavoro al Senato ha già tuttavia fatto intravedere come la relativa approvazione potrebbe risultare complessa. Infatti, sono stati numerosi gli emendamenti volti a proporre un possibile metodo per rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#), e in *Liberò*, 18 luglio 2014, con il titolo *Per riformare davvero i contratti basta seguire Ichino e Tiraboschi*.

cerca di occupazione e riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo.

Tra le diverse criticità si rileva il disaccordo sulle modalità con cui procedere al riordino dei contratti di lavoro vigenti. **Le parti sono infatti divise tra chi intenderebbe mantenere le tipologie contrattuali esistenti, semmai debitamente semplificate, e chi invece riterrebbe più opportuno procedere anche ad una riduzione numerica.**

Non è inoltre chiaro come dovrebbe essere realizzato il testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro. A tal riguardo **meriterebbe forse di essere preso in considerazione il Codice semplificato del lavoro redatto**, su una piattaforma virtuale, da oltre duecento esperti **sotto la guida dei Professori Pietro Ichino e Michele Tiraboschi.**

In tale testo pare comunque dovranno trovare spazio le misure per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso forme contrattuali con tutele crescenti. **Non è tuttavia chiaro se dovranno essere introdotte fattispecie contrattuali nuove**, come previsto dal disegno di legge delega, **o se invece andrà modificato, in via sperimentale, il contratto a tempo indeterminato**, come stabilito dal decreto Poletti. Tale ultima ipotesi tuttavia ha già fatto riscontrare tensioni sulla opportunità di intervenire, anche temporaneamente, sulla tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Riguardo invece al licenziamento per giustificato motivo oggettivo, appare interessante l'emendamento volto alla **valorizzazione della funzione assegnata dalla legge Biagi alle commissioni di certificazione dei contratti**, in virtù della loro competenza e contestuale terzietà rispetto alle parti.

In ogni caso, per superare le contrapposizioni e favorire concretamente l'inserimento nel mondo del lavoro si potrebbe valutare una **forte valorizzazione di alcune tra le misure già vigenti quali, ad esempio, il contratto di apprendistato** che tuttavia non ha ancora trovato lo spazio che meriterebbe.

L'articolo 4 del disegno di legge n. 1428/2014 affronta inoltre, alla lettera *c*), il tema della introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo. Mentre è stata contestata la previsione, della lettera *d*), sulla possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio attraverso la elevazione dei limiti di reddito attualmente previsti.

## #Germania: un modello per il #lavoro?

di Michele Tiraboschi

La lunga attesa per la ripresa dell'esame al Senato del secondo atto del **Jobs Act** e la pausa estiva hanno contribuito a rilanciare il dibattito sulle **riforme del lavoro** come se il nostro Paese non si fosse puntualmente cimentato in questo esercizio, con costanza, negli ultimi anni.

Sono state infatti ben **quattro le riforme del mercato del lavoro approvare nel corso degli ultimi quattro anni** e ora ci apprestiamo a una **nuova fase ravvivata dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi**, che dopo essersi inizialmente interessato del **modello spagnolo** ha proprio ieri cambiato radicalmente prospettiva richiamando la **Germania come modello da seguire** e a cui ispirarsi.

Ci è parso pertanto utile raccogliere, per i nostri lettori e per un dibattito pubblico che ancora procede a colpi di slogan e vuoti annunci, i lavori pubblicati da *ADAPT University Press* nel corso dell'ultime decennio a partire dalla **riforma Biagi** che, per un tratto significativo, **ha proceduto in parallelo con le note riforme Hartz del lavoro** per poi rimanere bloccata anche a causa di veti e contrapposizioni ideologiche che non hanno invece mai rallentato il processo riformatore tedesco ispirato dai principi di **collaborazione tra capitale e lavoro e partecipazione dei lavoratori** a cui si sono affiancati interventi significativi sulla **contrattazione aziendale**, la **riduzione dell'orario di lavoro per gestire la crisi**, lo **staff leasing**, il **salario minimo** e provvedimenti storici come il celebre **sistema duale tedesco di formazione** che ha consentito, tramite l'**apprendistato scolastico**, un contenimento della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 2 settembre 2014, n. 19.](#)

disoccupazione giovanile e alti livelli di competenza e produttività della forza lavoro tedesca.

Scopriremo nei prossimi giorni se si tratta dell'**ennesimo annuncio** di una politica che vive di tweet e si brucia nello spazio di tempo di una conferenza stampa o se, invece, questa ennesima dichiarazione possa rappresentare **una svolta per far decollare un tema complesso come quello delle riforme del lavoro** che non può essere, ancora una volta, circoscritto all'annoso quanto inconcludente tema dell'articolo 18 e della libertà di licenziare. Questo è, del resto, **il principale insegnamento della lezione tedesca**: un Paese solo pochi anni fa indicato come **il grande malato d'Europa che è riuscito in pochi a rilanciare imprese e occupazione** tramite il **rinnovamento del sistema di relazioni industriali**, un **apparato burocratico efficiente**, un **sistema di transizione scuola lavoro mirato agli interessi dei giovani e delle imprese** e una **logica di partenariato tra imprese** che ha visto nello **staff leasing** un perno della specializzazione produttiva e della catena di creazione di valore.

## **Il segreto della Germania sta nelle riforme approvate dieci anni fa**

di Silvia Spattini

**Per efficienza del mercato del lavoro, l'Italia si colloca al 137 posto (su 148 Paesi), la Germania al 41° (dati Word Economie Forum).** Anche questo indice complesso e non solo l'andamento del tasso di disoccupazione (nel 2013 rispettivamente del 12,2% e del 5,3%) ci segnalano la notevole differenza tra i mercati del lavoro dei due Paesi.

**Le riforme del lavoro realizzate tra il 2003 e il 2005 in Germania (note come riforma Hartz) hanno contribuito a ridurre l'allora elevato tasso di disoccupazione, soprattutto di lungo periodo.** La riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, le misure volte a incentivare la ricerca attiva di un lavoro dei disoccupati e favorirne il reinserimento, la maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro, in particolare il tempo determinato, la promozione dell'auto-impiego e delle micro -imprese, i mini-job, sono gli interventi che insieme alla riforma degli ammortizzatori sociali hanno costituito la riforma organica e strutturale che ha consentito alla Germania di migliorare notevolmente le performance del mercato del lavoro e reggere bene l'impatto della crisi, senza gli interventi emergenziali che hanno caratterizzato l'Italia e molti Paesi europei.

**Il cosiddetto “miracolo tedesco” è merito anche delle parti sociali e delle avanzate relazioni industriali,** caratterizzate dalla partecipazione dei lavoratori e dalla responsabilità del sindacato nel fronteggiare le situazioni di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#), e in *Libero*, 12 settembre 2014.

crisi. Ne sono un esempio i rinnovi contrattuali precedenti alla crisi che, considerando gli elevati livelli retributivi tedeschi, avevano previsto il congelamento dei salari o l'aumento dell'orario di lavoro a retribuzioni invariate, in cambio dell'impegno delle imprese a non delocalizzare o a non licenziare. Ciò ha determinato una riduzione del costo del lavoro, accompagnata da un aumento di produttività e competitività.

Unitamente a tali elementi, **non va trascurata un'altra particolarità del modello tedesco: il sistema duale della formazione**, che ha determinato, tramite l'apprendistato scolastico, livelli di disoccupazione giovanile in linea con il tasso di disoccupazione totale (nel 2003 Germania 7,9%, Italia 40%). La forza della formazione duale sta nell'alternanza formativa per incoraggiare quel rapporto tra scuola e lavoro che tanto servirebbe anche in Italia.

La comparazione tra modelli nazionali (e non necessariamente l'esatta e completa trasposizione) serve per comprendere le possibili soluzioni a un determinato problema e la loro efficacia. **Non tutte le soluzioni sono però adeguate e nessuna è perfetta.** In particolare **non converrebbe all'Italia imitare la novità tedesca del salario minimo legale** che rischia di essere per la Germania un boomerang. Autorevoli economisti hanno messo più volte in guardia sulle possibili conseguenze negative sull'occupazione dell'introduzione del salario minimo. Secondo alcuni potrebbe costare un incremento di 1,38 punti percentuali nel tasso di disoccupazione, per altri la perdita di 50.000 posti di lavoro all'anno. Senza contare la possibilità che si diffondano pratiche volte ad aggirare la soglia. Inoltre, questo strumento rischia di spiazzare l'azione e il ruolo delle parti sociali.

Nel sistema italiano, come in quello tedesco (fino all'introduzione del salario minimo dal 1° gennaio 2015), sono i contratti collettivi di lavoro a garantire livelli minimi di retribuzione. Se l'obiettivo è renderli pienamente effettivi, un buon esempio è la procedura amministrativa che, in Germania, estende su richieste delle parti sociali l'efficacia di un determinato contratto collettivo a tutte le imprese e i lavoratori del settore. Altro esempio di Germania da imitare, nonostante i ripensamenti del Parlamento tedesco.

# La riforma sul lavoro è urgente per lo sviluppo del nostro Paese

di Tiziano Barone

**Riparte la discussione parlamentare sul Jobs Act con la determinazione a chiudere entro l'anno l'approvazione della riforma sul mercato del lavoro** dalla quale ci attendiamo una parola definitiva circa la consistenza del cambiamento proposto. Tra i punti in discussione interessa la decisione di avviare la riforma ed il collegamento tra maggiore flessibilità ingresso/uscita, politiche passive e servizi per l'impiego.

**Partiamo dalla esigenza della riforma ed i modelli di esecuzione adottati.**

Un bel libro di Luca Ricolfi, "L'enigma della crescita", nell'analizzare i fattori della crescita dei paesi appartenenti all'OCSE, chiarisce le ragioni che stanno alla base della scelta di riformare i sistemi per ritornare a crescere.

**La crescita del reddito delle economie sviluppate (paesi OCSE) dipende positivamente da tre fattori**, il primo è rappresentato dalla qualità del **capitale umano**, il secondo sono gli **investimenti diretti esteri** che misurano il contributo del capitale straniero alla crescita, il terzo elemento è la **qualità delle istituzioni economiche** legata al funzionamento della giustizia civile e agli oneri burocratici imposti alle imprese. Le **forze che intervengono negativamente sono le tasse ed il livello di benessere** acquisito inteso come reddito pro capite. Le forze prese in considerazione tendono a spiegare l'evoluzione della crescita fino all'84% e la parte restante viene spiegata dagli investimenti in ricerca e sviluppo, dall'equilibrio dei conti pubblici, dal

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32.](#)



funzionamento del mercato del lavoro, dalle disuguaglianze e lo stato sociale, dalla corruzione, dal capitale sociale.

**Che cosa deve fare una società avanzata per tornare a crescere?** I Paesi giovani nello sviluppo sono ancora lontani agli standard di vita che desiderano raggiungere. I PIGS sono costretti a crescere per evitare il fallimento ed i problemi sociali si possono affrontare solo con la crescita del reddito. Senza crescita le tensioni sociali diventano drammatiche ed il nucleo dell'azione politiche diventa la redistribuzione del reddito (es. 80 euro e reddito di cittadinanza). **Un paese per crescere o contrastare il rallentamento della crescita può fare investimenti in istruzione, ridurre le tasse sul lavoro e impresa, migliorare le proprie istituzioni di mercato** (riforma dell'istruzione e del lavoro). Le proposte vanno bene sia ad un governo di destra che di sinistra. **Il punto è il tempo di esecuzione.** Puntare all'istruzione implica risultati in un periodo lungo (15/20 anni). Puntare sulle istituzioni di mercato con liberalizzazione del mercato del lavoro e delle professioni può aumentare la produttività in pochi anni, riformare la giustizia richiede più tempo. Con la riduzione delle tasse i cambiamenti sono rapidi (1 punto di PIL richiede 12 punti di tasse in meno).

**In conclusione. Un Paese per tornare a crescere dovrebbe individuare i suoi ritardi ed intervenire.** Nel trasferimento tecnologico i Paesi che seguono, i *Followers*, hanno il vantaggio di copiare quanto prodotto dai Paesi che sono avanti. Quanto vale nel trasferimento tecnologico può valere anche nel trasferimento istituzionale ovvero assetti economici, sociali, culturali, giuridici che distinguono i vari Paesi e influenzano il tasso di crescita. Il trasferimento degli assetti istituzionali non può essere esercitato meccanicamente, ma questo non impedisce ad un paese di ispirarsi alle migliori pratiche che funzionano.

**Il nostro Paese ha un buon livello di capitale umano è fragile sulle istituzioni pubbliche ed economiche e sulle tasse a causa del debito pubblico.** Se vogliamo tornare a crescere dobbiamo attrarre investimenti stranieri, modificare le istituzioni (mercato del lavoro, burocrazia) incrementare gli investimenti in capitale umano e ridurre le tasse su lavoro e impresa. Nel quadro delle azioni necessarie (mercato del lavoro, pubblica amministrazione, giustizia, tassazione, investimenti) è evidente il collegamento tra l'incremento degli investimenti esteri e la normativa del lavoro. Le regole sul mercato del lavoro devono essere in linea con quelle

presenti negli altri Paesi sviluppati, pena la riduzione degli investimenti nel nostro Paese.

Quindi le riforme sono necessarie affinché il nostro Paese non fallisca e il metodo è nell'applicare, in tempi rapidi, quanto ha già funzionato in altri Paesi simili al nostro.

**Veniamo al Jobs Act ed ai modelli tedeschi che in questi giorni vengono proposti in riferimento alla flessibilità alle politiche passive ed ai servizi all'impiego.**

**Con la prima iniziativa legislativa il governo Renzi ha modificato il contratto a tempo determinato e qualificato il contratto di somministrazione.** Ha eliminato il vincolo della motivazione da apporre nei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati entro i primi tre anni, è stata resa possibile la prosecuzione del contratto a tempo determinato fino a 5 volte, si è stabilito che la percentuale di dipendenti a tempo determinato può essere al massimo il 20% dell'ammontare dei lavoratori. L'iniziativa ha avuto l'effetto amministrativo di riduzione del contenzioso sulla causale ed ha chiarito che la somministrazione è uno strumento di flessibilità per l'impresa. Nella sostanza è stato sancito quanto stabilito dalle direttive europee applicando modelli europei già attivi da anni e frenati da irragionevoli posizioni sindacali.

Con la discussione del Jobs Act in atto si intende **riformare il sistema degli ammortizzatori sociali**, i servizi all'impiego tramite agenzia nazionale e l'introduzione del contratto di inserimento a tutele crescenti con possibilità di licenziamento.

È evidente che i temi sono correlati. Solo in presenza di un sistema di ammortizzatori sociali in grado di sostenere l'impresa (nella fase di difficoltà) e la persona (nella transizione da un lavoro e l'altro) e di un buon sistema di servizi all'impiego che aiutano alla ricollocazione delle persone uscite o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, è possibile adottare una maggiore flessibilità in uscita. In questo caso è necessario applicare il metodo proposta da Ricolfi circa l'adozione dei migliori modelli trasferibili.

**In merito ai servizi per l'impiego.** Riteniamo realisticamente possibile che il nostro Paese, con la competenza delle Regioni, possa incrementare rapidamente il sistema pubblico dei servizi per l'impiego da 2.500 addetti a 10.000 (in Germania l'agenzia nazionale dispone di 80.000 operatori) con garanzie di qualità e di risultati e con finanziamenti esclusivamente europei in

quanto i nazionali non ci sono? Tenuto conto che l'indisponibilità delle imprese ad utilizzare i servizi pubblici nasce da ragioni culturali (approccio ispettivo dei centri per l'impiego) e da esigenze di riservatezza nella raccolta delle candidature (le pmi sono gelose dei propri fabbisogni occupazionali). **La proposta è la seguente: qualificiamo la struttura dei servizi pubblici e troviamo una collaborazione tra Centri per l'Impiego, Università e Agenzie private per il Lavoro** che consenta di incrementare al massimo i punti di servizio orientamento e accompagnamento al lavoro per i disoccupati offrendo il patto di servizio e un tutor qualificato in grado di avvicinare al lavoro con un rimborso del servizio prevalentemente a risultato (formazione, tirocinio, occupazione).

**In merito alle politiche attive.** Fino al programma europeo Garanzia Giovani non si è mai posto il focus delle politiche per il lavoro sui risultati. Oggi viene riconosciuto il costo del servizio a condizione che la persona destinataria del servizio sia inserita al lavoro per almeno 6 mesi con un contratto vero (che gli consenta di alimentare l'assicurazione contro la disoccupazione). Per non parlare della definizione dell'intensità del livello di servizio collegato alla difficoltà della persona (distanza dal mercato del lavoro). **La proposta è semplice: rendiamo stabile in ogni Regione il sistema di valutazione delle iniziative per il lavoro** a partire dalla rilevazione dei singoli interventi effettuati di politica attiva, sulla singola persona, considerando l'unicità del codice fiscale e la presenza della comunicazione obbligatoria che attesta l'avvenuta occupazione. E inoltre iniziamo a considerare come indicatore occupazionale delle politiche attive il mese (o i mesi) di lavoro realizzati dalle iniziative di attivazione effettuate. Così potremo fare confronti mensili e individuare chi funziona bene e chi deve migliorare.

## Con la (vera) riforma può finire un'epoca

di Emmanuele Massagli

Il 19 settembre la **Commissione lavoro del Senato ha approvato il testo modificato del disegno di legge delega** in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro. Appare scontato il passaggio a Palazzo Madama, meno quello alla Camera, dove **Cesare Damiano**, presidente della competente Commissione e portavoce dell'anima Pd contraria alla riforma, **ha annunciato battaglia «senza se e senza ma»**.

**La nuova versione del disegno di legge n. 1428 è differente dalla precedente in diversi passaggi.** Non si tratta di modifiche sostanziali (in buona parte sono tentativi di dettaglio di principi di delega che rimangono ancora molto vaghi), eccetto che nel caso dell'articolo 4, quasi integralmente riscritto.

Qui è **formalizzato l'ormai noto «attacco diretto» all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.** Invero, più che di un assalto si dovrebbe parlare di aggiramento, non contenendo l'articolo 4 alcuna modifica alle norme sul licenziamento individuale, sebbene sia evidente a tutti l'intenzione degli estensori dell'emendamento che ha modificato il testo originario: superare la rigidità dell'articolo 18 ripensando interamente la disciplina del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La lettera b) dell'articolo 4, infatti, dispone per le nuove assunzioni il «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), e in *Libero*, 26 settembre 2014.

Si tratta di una formulazione molto più eloquente di quella precedente, che si limitava a prevedere l'introduzione «eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti».

Questa definizione apriva le porte al contratto di inserimento come proposto negli anni anche dallo stesso Damiano: uno, due o tre anni di prova «lunga» con la sola tutela economica in caso di licenziamento. Tutto il resto della vita lavorativa con la tradizionale copertura dell'articolo 18. Al contrario, **la nuova lettera b) mira al superamento definitivo della reintegra in caso di licenziamento, di cui non godranno i nuovi assunti, che saranno invece coperti dalle cosiddette tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio**, ovvero un indennizzo economico proporzionale agli anni di dipendenza dall'impresa.

Si può discutere a lungo sull'opportunità politica, tecnico-giuridica, economica, ma anche sociale e valoriale di questo intervento; presentare i dati sul contenzioso che riguarda la materia (circa 17.000 cause di primo grado, 71.000 complessive); ricordare le ricerche economiche che dimostrano tanto l'inutilità quanto l'efficacia degli interventi sulla cosiddetta disciplina di protezione dell'impiego per incoraggiare l'occupazione.

Teorizzare benaltristicamente il grande numero di ulteriori interventi che sarebbero necessari per modernizzare il diritto del lavoro; usare la comparazione con Germania o Regno Unito (i *benchmark* non sono mai scelti a caso) per confutare o avallare la logica sottostante al decreto. Si può fare tutto questo sempre rimanendo sulla superficie del passaggio storico che **l'archiviazione dell'articolo 18 individua: il definitivo abbandono dei porti sicuri, delle definizioni certe in materia di lavoro conosciute nel Novecento.**

**Il dibattito sulla reintegra interessa più la politica e i sindacati che il Paese reale**, quello che spera di trovarlo un lavoro prima ancora di studiare come difenderlo, quello che fatica perché il lavoro di tutti i giorni sia sempre più «suo» e non una parentesi alienata nella giornata, **quello caratterizzato da quasi tre milioni di giovani che non studiano e non lavorano**. Per questa larga parte di Italia non esiste alcun articolo 18 da un bel pezzo, altro che dualismo *insiders-outsiders*.

Il suo superamento è quindi un (tardivo) segnale di reale volontà di cambiamento, oltre i dogmatismi che ancora impregnano qualsiasi dibattito sui temi del lavoro. Si proceda allora. Non si vive però di soli simboli: **è necessario che dietro agli slogan che più interessano i media ci sia anche un disegno solido, cosciente e complessivo di riforma delle regole del lavoro in Italia.** Un tentativo, quantomeno un'ipotesi, di lettura di un mercato del lavoro sempre più lontano dalle regole scritte sulla carta. **È questo il contenuto degli altri cinque articoli della delega? Purtroppo no,** ma di questo nessuno ne parla.

## Jobs Act: il Novecento che avanza

di Francesco Seghezzi

**Il testo del *Jobs Act*, la legge delega sul lavoro, approda domani in aula al Senato.** Si parla dell'articolo 18 e di semplificazione dei contratti di lavoro. Si parla anche di un [codice unico del lavoro](#) sulla falsariga del progetto elaborato da 250 esperti e ricercatori sotto la guida di Pietro Ichino e Michele Tiraboschi. **Non si trovano però i mestieri introdotti dal post fordismo e della rivoluzione tecnologica. Non si parla del lavoro autonomo. Non vi è traccia delle traiettorie lungo le quali si muove la [grande trasformazione del lavoro contemporaneo](#).**

**Non c'è da stupirsi quindi se il dibattito politico e sindacale si stia riducendo ad uno scontro interno ad un partito.** Il terreno del lavoro è diventato il campo di battaglia per una resa dei conti da tempo attesa nel Partito democratico. Ma sono proprio i temi che il Jobs Act affronta che consentono questo scontro.

**Stupisce invece, la grande distanza con la realtà del lavoro contemporaneo.** Questo fa sì che a fronte di una disoccupazione giovanile del 43% si reagisca **ampliando la forbice che separa insiders e outsiders**, prefigurando proprio l'apartheid che viene mediaticamente denunciata. Attraverso l'eliminazione dell'articolo 18 per i neoassunti si rischia infatti di favorire uno stallo nel mercato del lavoro che è tutto l'opposto del dinamismo che potrebbe riattivarlo: da un lato coloro che mantengono le tutele dello Statuto dei lavoratori, e che mai vorranno ora lasciare il loro posto di lavoro perdendole, dall'altra i neoassunti per i quali queste tutele non valgono.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), e in *Formiche*, 23 settembre 2014.

**Un sistema vecchio, che ai giovani non interessa più, attenti più ad altri tipi di tutele e flessibilità:** la possibilità di lavorare dovunque attraverso smartphone sempre connessi, la possibilità di accrescere le proprie competenze sul luogo di lavoro, la garanzia che avviare una propria attività non sia l'inizio di una eterna battaglia con la burocrazia ecc.

**Sarebbe stata preferibile a questo punto una eliminazione completa dell'articolo 18. Sia chiaro, non per sostenere la tesi che ciò avrebbe miracolosamente generato assunzioni,** ma perché sarebbe stato un segnale forte di coscienza della grande trasformazione. Il significato sarebbe stato: il contratto a tempo indeterminato è auspicabile, ma non è più la cifra della dipendenza contemporanea. La vecchia fabbrica fordista non esiste più e il lavoratore sarà sempre di più colui che nella sua vita affina le competenze lavoro dopo lavoro. L'attività lavorativa è sempre più parte della costruzione della persona, e non più solo un mezzo di sussistenza.

**Altro campo nel quale poteva giocarsi una vera modernizzazione era quello della flessibilità delle mansioni.** Anche in questo caso il Jobs Act sembra giocare al ribasso, consentendo una flessibilità molto ridotta. Questa non è sufficiente a rompere i giochi delle declaratorie dei contratti collettivi nazionali che descrivono profili professionali fermi agli anni settanta.

**Scrivere tutto questo il giorno dell'inizio della discussione in aula vuole essere un contributo al dibattito di chi non considera chiusa la partita.** È inutile riaccendere scontri ventennali per ottenere una riforma nata vecchia. Ci auguriamo che il governo approfitti della tensione che si è creata per mettere a tema i veri nodi del lavoro che cambia.



## **Il contratto a tutele crescenti: un'opportunità da cogliere**

di Giancarlo Bergamo

**La volontà di inserire nel sistema giuslavoristico italiano un contratto a tutele crescenti non è certamente una novità dell'ultima ora.** Si tratta, in buona sostanza, di puntare al rilancio dell'occupazione attraverso un innovativo contratto di lavoro, a tempo indeterminato, che congela le tutele legate all'[articolo 18](#), per poi introdurre gradualmente le garanzie per il lavoratore.

In dettaglio questa nuova formula **non aspira ad essere un contratto unico**, che sostituisce tutti gli altri, e neanche l'ennesima fattispecie contrattuale precaria. Il contratto a tutele crescenti consiste difatti in un contratto a tempo indeterminato, ma regolato in modo meno rigido, con garanzie appunto crescenti all'aumentare dell'anzianità. Certo, rimangono da sciogliere i nodi degli emendamenti. E non è cosa da poco. Al momento, **la questione che infiamma di più è il rebus sull'articolo 18**. Assodato che la possibilità **di reintegro del lavoratore licenziato non sparirà** del tutto, rimane da capire quando e come scatterà la soglia di tutela baluardo dello Statuto dei Lavoratori. Le ipotesi più plausibili – fermo restando il triennio scoperto – sarebbero il **criterio dell'età anagrafica** (ad esempio tutela reale per over 55) **o dell'anzianità di servizio** (5-10 anni).

La prima doverosa considerazione è che l'introduzione di questa nuova tipologia contrattuale potrebbe rivelarsi positiva nell'ottica di rendere più appetibile il ricorso al contratto a tempo indeterminato da parte delle imprese,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#).

tenuto conto che tale scelta rappresenta solo il 15% dei nuovi rapporti di lavoro attivati. Laddove si arrivasse a realizzare questa riforma tuttavia, si rendono necessarie – a cascata – due ulteriori misure.

Innanzitutto è **urgente compiere un'operazione più ampia di semplificazione**, volta ad uniformare gli standard contrattuali, riconducendoli a poche, razionali tipologie effettivamente applicate. In *pole position* il contratto a tempo indeterminato, il contratto a tempo determinato e l'apprendistato. È tempo poi di intraprendere una vera e propria battaglia contro gli abusi del finto lavoro autonomo e parasubordinato, ridimensionando il ricorso sconsiderato alle collaborazioni coordinate e continuative.

Altro passaggio fondamentale per l'avvento del contratto a tutele crescenti è rendere tale tipologia contrattuale attrattiva perché meno costosa. E per renderla meno costosa occorrono interventi *ad hoc*, da inserire nella legge di Stabilità. A tale proposito, è probabile che si provvederà ad un ulteriore taglio dell'Irap o ancora, all'alternativa di introdurre una deducibilità dalla base imponibile Irap del costo del lavoro riservandola proprio ai contratti a tempo indeterminato.

Una questione da non sottovalutare inoltre, è se l'eventuale ridimensionamento dell'art. 18 riguarderà solo i nuovi assunti, visto che l'emendamento del governo indica gli stessi come i destinatari della riforma, nell'ottica di salvaguardare i diritti acquisiti di chi è già occupato. Qualora ciò si realizzasse, è ipotizzabile oltre ad un'accentuazione del divario tra giovani e non anche sul posto di lavoro, una serie di conseguenze. In primo luogo, **far convivere in azienda lavoratori a cui si applica il regime di cui all'art. 18 e a cui non si applica, potrebbe far lievitare i contenziosi legali**, facilmente attivabili attraverso la strada delle cause per discriminazione. Ancora, un eventuale passaggio da un contratto coperto da art. 18 ad un contratto a tutele crescenti potrebbe interferire sul *turnover* volontario dei lavoratori da un'azienda all'altra o nelle procedure di cambi appalto o cessioni di ramo d'azienda, visto il drastico cambiamento di regime che ciò potrebbe comportare. Più opportuno allora orientarsi verso l'uniformità nel sistema delle tutele in caso di licenziamento illegittimo.

Ancora, per rendere l'impianto della riforma razionale, **serve intervenire sul sistema degli ammortizzatori sociali**, estendendone l'applicazione e la durata, oltre che puntare sull'implementazione di virtuose politiche attive per

coloro che perdono il proprio impiego. A tale proposito, buona è l'idea di mettere in campo un contratto di ricollocazione finalizzato alla riqualificazione del lavoratore licenziato – anche con il coinvolgimento delle agenzie private per il lavoro – magari pagate a risultato ottenuto. Lo stesso sindacato, avrebbe un ruolo fondamentale in questa partita, potendo seguire e tutelare il lavoratore nell'arduo processo di ricollocazione. In tal senso, **si auspica anche ad un intervento del Governo in tema di formazione**, strumento e arma fondamentale per migliorare il bagaglio di *know how* necessario al lavoratore per essere spendibile in un mercato del lavoro complesso come quello attuale.

In definitiva, non si incentri il dibattito solo sulle garanzie ma soprattutto sul bene principale da garantire: il lavoro. È infatti intelligente discutere di garanzie laddove vi sia qualcosa da garantire, che **allo stato attuale non c'è. Il Lavoro.**

Governo, sindacati, società civile e lavoratori. È tempo di combattere la battaglia verso il recupero di produttività e competitività del nostro sistema economico. Gli strumenti ci sono, si pensi, solo al potenziale della contrattazione di secondo livello.

Solo così operando, in una logica complessiva, il Jobs Act potrà forse avere buone ricadute pratiche. Viceversa, si tratterebbe di un'ennesima, vuota, riforma di sole parole.

## **Il Rapporto del Cnel sul mercato del lavoro 2013-2014: la conferma di un difficile percorso**

di Giuliano Cazzola

Tra i tanti aspetti interessanti del [Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014](#) del Cnel, presentato a Villa Lubin il 30 settembre scorso dal presidente della Commissione speciale dell'Informazione, Tiziano Treu (in procinto di essere nominato Commissario straordinario dell'Inps), **meritano una segnalazione particolare i dati riguardanti gli effetti della più recente legislazione sulla composizione del mercato del lavoro.**

Questi dati confermano tendenze già emerse in altre rilevazioni, a partire dai monitoraggi compiuti – a vario titolo – a valle della riforma Fornero (legge n. 92/2012) e dei provvedimenti successivi. In estrema sintesi, mettendo a confronto sia le variazioni tendenziali che quelle congiunturali (dati grezzi e destagionalizzati) dei primi due trimestri del 2014 con quelli corrispondenti del 2012 (prima, cioè, dell'entrata in vigore della legge n. 92) **è possibile osservare che: calano le collaborazioni; crolla il lavoro intermittente; mostra una propensione ad un leggero incremento, a fine periodo dopo mesi di caratterizzati da un segno nettamente negativo, il lavoro a tempo indeterminato; sembra prendere quota faticosamente l'apprendistato; crescono i lavori a termine.**

In sostanza, **si conferma che le norme della legge Fornero hanno scoraggiato il ricorso ai rapporti atipici** con caratteristiche tendenzialmente precarizzanti, ora divenuti a forte rischio di contenzioso giudiziario e di trasformazione sanzionatoria in contratti a tempo indeterminato. Già nel terzo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), *Politically (in)correct*.

trimestre del 2012 (il primo dopo l'entrata in vigore – il 18 luglio – della legge n. 92) le collaborazioni – che prima della legge Fornero crescevano del 4% al trimestre – sono crollate del 21,7% (del 18,6% come dati stagionalizzati), il lavoro intermittente è diminuito del 27,5% (addirittura del 43,4% come dati destagionalizzati). L'apprendistato è sembrato soffrire, dapprima, dei requisiti più vincolanti introdotti dalla legge n. 92, subendo delle performance in discesa fino alla svolta del +16,1% del secondo trimestre 2014 (+13,3% del dato destagionalizzato), per effetto – immaginiamo – delle misure di semplificazione contenute nel decreto n. 34/2014 (Poletti). Dalle statistiche derivanti dalle comunicazioni obbligatorie, messe a confronto con i dati del Rapporto del Cnel, ci si poteva aspettare una dinamica più sostenuta degli avviamenti con contratti a tempo determinato. Il trend è comunque caratterizzato da una dinamica di crescita che, anche in questo caso, accelera dopo l'entrata in vigore del decreto Poletti (+ 6,4% nel primo e + 3,9% nel secondo trimestre, anche se i dati sono condizionati da elementi stagionali). Il contratto a tempo indeterminato segue un percorso accidentato lungo tutto il periodo con consistenti variazioni negative (il calo maggiore, del 14,7%, si riscontra nel terzo trimestre del 2013 nonostante l'entrata in vigore del Pacchetto Giovannini). È bene notare, tuttavia, un'inversione di tendenza (+1,4% che sale al +3,1% come dato congiunturale) nel secondo trimestre del 2014.

È noto comunque che **il contratto a termine è divenuto ancora di più lo strumento prevalente di accesso all'impiego**. Almeno in termini di flusso, soprattutto per i lavoratori più giovani; per i quali, tuttavia, la considerazione vale anche in termini di stock. Nel 2013, infatti, la percentuale di contratti a termine sul totale dell'occupazione, in Italia, è rimasta al 13,2% come era nel 2007, prima della crisi. È cresciuta invece di oltre dieci punti (dal 42,3% del 2007 al 52,5% nel 2013) per i giovani (15-24 anni): grosso modo il doppio rispetto alla media Ocse. **Anche il passaggio all'impiego a tempo indeterminato è divenuto meno frequente e con tempi più lunghi**. Nel 2008 sul 2007, l'uscita dall'occupazione a termine è stata del 28,9% verso il lavoro permanente, del 3,9% verso un'occupazione autonoma, del 5,8% verso la disoccupazione e del 10,7% verso l'inattività, mentre il 50,7 restava confinato nel lavoro a termine; nel 2013 sul 2012 quest'ultima quota è salita al 57,5%, mentre il passaggio alla stabilità è diminuito al 18,4%, al lavoro autonomo al 3,1%, quello alla disoccupazione e all'inattività è cresciuto rispettivamente all'8,7% e al 12,3%.

Che dire, conclusivamente, **del programma Garanzia giovani**, una delle poche iniziative rivolte a promuovere l'occupabilità dei giovani? **Il Cnel parla di un test difficile che prosegue a rilento.** Su 201 mila adesioni, vi sono state, fino ad ora, 55 mila convocazioni a fronte di poco più di 13 mila occasioni di lavoro.

## La salita del Jobs act Poletti 2.0 dopo il tornante del Senato

di Giuliano Cazzola

A dire la verità, grazie al maxi-emendamento presentato dal Governo (ed approvato attraverso il ricorso al voto di fiducia), il testo del Jobs Act Poletti 2.0 ha assunto un profilo proprio di un disegno di legge delega. Si vede che qualcuno si è ricordato dell'articolo 76 Cost. e dell'obbligo di determinare criteri e principi direttivi quando il Parlamento delega all'esecutivo la funzione legislativa. In precedenza, il testo, più che ad un insieme coordinato di norme di legge, somigliava ad un manifesto di buone intenzioni. Nonostante questo doveroso riconoscimento, perdurano molti problemi. La versione che si accinge a varcare le forche caudine che l'aspettano alla Camera mantiene, al proprio interno, degli evidenti squilibri per quanto riguarda l'ambito in cui dovranno muoversi i decreti delegati: alcune parti contengono indicazioni molto dettagliate per la predisposizione dei decreti legislativi, altre restano generiche e, soprattutto, equivoche in quanto aperte e suscettibili di evoluzioni sostanzialmente differenti e di sviluppi non univoci. E, purtroppo, il chiaroscuro normativo è molto più intenso laddove più pressante e controverso è stato ed è tuttora il dibattito politico. Resta pertanto tuttora presente, sui temi più delicati, una notevole discrepanza tra ciò che emerge obiettivamente dalle norme (secondo i principi generali della interpretazione delle leggi) e quanto si afferma nel dibattito, tanto che l'aspra polemica in corso tra i sostenitori e gli oppositori del provvedimento quasi mai si rivolge al testo, ma alle dichiarazioni – spesso estemporanee – dei principali protagonisti della vicenda. In sostanza, sia quelli che pensano di aver vinto, sia gli altri che ritengono di essere stati sconfitti (e che hanno votato una fiducia “doppia” –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), *Politically (in)correct*.

data la vaghezza delle norme – solo per disciplina di partito) sembrano sicuri di sapere già adesso ciò che dirà il premier-demiurgo al momento dei provvedimenti attuativi: dimenticando che le leggi non nascono – come Atena – dalla testa di Zeus, sofferente di emicrania, ma da un voto del Parlamento. Tutto ciò premesso è il caso di passare ad una prima e sommaria ricognizione del maxi-emendamento approvato, con un solo articolo, a Palazzo Madama, ovviamente cercando di cogliere, per ogni problematica affrontata, non tanto il possibile quadro normativo che dovrebbe scaturire dalle deleghe specifiche, quanto piuttosto il modello che il Governo ha in mente di realizzare in quel determinato settore.

### **Ammortizzatori sociali**

Se si trattasse di dare dei voti ci sentiremmo autorizzati ad affermare che quanto definito ai punti 1 e 2 costituisce una delle parti più interessanti e condivisibili del provvedimento relativamente agli “strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro”. Viene tracciato, infatti, un disegno di più intensa razionalizzazione e di maggior rigore nell’utilizzo di queste forme di tutela. Il ricorso ai contratti di solidarietà e ad ogni possibile forma di riduzione dell’orario di lavoro diventa prioritario rispetto all’accesso ai trattamenti connessi alle politiche passive; sono abolite le integrazioni salariali in caso di cessazione dell’attività aziendale (ciò significa che si applicherà solo l’Aspi); è prevista una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici nonché una rimodulazione in rapporto all’uso effettivo, viene sollecitata la costituzione dei fondi di solidarietà istituiti dalla legge Fornero (in sostituzione della CIG in deroga); le prestazioni sociali vengono rapportate, nella durata, alla storia contributiva dei lavoratori, sono introdotti dei massimali in relazione alla contribuzione figurativa; è richiesta la partecipazione ad attività a beneficio delle comunità locali a chi fruisce dei trattamenti di integrazione; è eliminato il requisito dello stato di disoccupazione per l’accesso a servizi di carattere assistenziale (bisognerà capire bene di che cosa si tratti); sono rafforzate le sanzioni per il lavoratore, beneficiario di una forma di tutela al reddito, che non si renda disponibile ad una ricollocazione o alla partecipazione ad un piano formativo o ad attività a beneficio delle comunità locali. A fronte di tali norme più severe è prevista l’estensione (l’“universalizzazione”) dell’Aspi anche ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (è ancora corretta la formulazione?),



da realizzarsi dopo un biennio di sperimentazione con risorse definite (così stiamo più tranquilli).

### **Politiche attive**

Oltre ad un programma di razionalizzazione (mirata alla maggiore e migliore occupabilità) degli incentivi a favore delle assunzioni, dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità e al proposito di incentivare la bilateralità, protagonista di questa parte è certamente l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, vigilata dal Ministero del Lavoro, al cui funzionamento si provvede con risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili. L'Agenzia, per i compiti che le vengano assegnati, dovrebbe svolgere un ruolo centrale nel campo delle politiche attive, a partire dalla *mission* prioritaria nel campo della ricollocazione e della promozione dei relativi accordi; a saper leggere, tuttavia, tra le righe, emerge con chiarezza il limite di un'operazione politica (l'Agenzia, appunto) compiuta a metà, che lascia aperte numerose contraddizioni, di cui le più significative sono le seguenti: si afferma solennemente che all'Agenzia vanno attribuite (lett.e) "competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive ed Aspi"; poi si scrive (lett.r) che sono da prevedere "meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Inps sia a livello centrale che territoriale". È facile ritenere che insorgeranno dei conflitti di competenza destinati a dare luogo, quanto meno, a confusione, dal momento che non è agevole capire quali potranno essere le "competenze gestionali" attribuite all'Agenzie, ma diverse da quelle che rimarranno come prerogativa dell'Inps. Ma la buccia di banana su cui scivola tutto l'impianto (e le speranze) dell'Agenzia si trova alla lett. u): "mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro". Probabilmente, non era possibile fare altrimenti dal momento che i poteri alle Regioni in materia di politiche attive sono attribuiti da norme di rango costituzionale e che l'attuale Governo è fortemente influenzato dalla lobby degli amministratori degli enti territoriali; rimangono, però, tanti dubbi che l'Agenzia si trasformi in una sovrastruttura di scarsa utilità, benché l'esigenza di una maggiore centralizzazione in materia di politiche attive sia diffusamente avvertita.

### **Semplificazione amministrativa**

Poteva mancare un capitolo dedicato a regole che semplifichino gli adempimenti a cui sono tenute le imprese in materia di lavoro? Vista la filosofia efficientista dell'attuale Governo era normale aspettarselo. Meritano una particolare segnalazione il fatto che la semplificazione e la razionalizzazione devono riguardare anche le norme (invero complicate) di igiene e sicurezza sul lavoro nonché il programma riguardante l'attività dei servizi ispettivi che, oltre a combattere più adeguatamente l'evasione contributiva, sarà rivolto a stabilire, grazie a procedure coordinate, un rapporto meno (inutilmente) oppressivo e persecutorio tra gli enti preposti e i datori di lavoro.

### **Riordino dei rapporti di lavoro**

Siamo arrivati, così, al punto 7, dove sono contenute le questioni sulle quali è in corso un logorante “tormentone”, tra i partiti e soprattutto all'interno del Pd. Eppure, ad avviso di chi scrive, sul disegno complessivo contenuto nella delega dovrebbe riconoscersi maggiormente la sinistra che non il centro destra. Spieghiamo il perché. Paradossalmente il punto in esame rimane oscuro per quanto riguarda l'impianto normativo (come si fa a parlare di articolo 18, di reintegra o di licenziamento se queste parole sono del tutto assenti dal testo?), ma è nettamente evidente il taglio del progetto. Si abbandona la concezione galileiana del mercato del lavoro e si torna a quella tolemaica, rimettendo il contratto di lavoro a tempo indeterminato (si badi, quello vigente, non quello di nuovo conio, “a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio”, che varrà solo per i nuovi assunti) al centro del mondo del lavoro “come forma privilegiata del contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti”. Da quando questa è anche l'opinione del centro destra, i cui esponenti sono sempre sollecitati a citare, in ogni circostanza, il pensiero di Marco Biagi? Invece, il professore bolognese, assassinato dalle Br, non pensava affatto di introdurre, nella legge che porta il suo nome, tipologie flessibili in entrata, allo scopo di consentire ai datori di aggirare, in uscita, la trappola dell'articolo 18. Biagi riteneva, giustamente, che la frammentazione esistente nella realtà del mercato del lavoro potesse essere affrontata in modo adeguato e pertinente – ed utile alle imprese ed ai lavoratori – solo attraverso la previsione di una gamma di contratti specifici mirati a regolare le diversità dei rapporti di lavoro, anziché

imporre loro, per via legislativa, una sorta di *reductio ad unum* nell'ambito di un contratto a tempo indeterminato (non più "unico", anche se a lungo si era pensato che questa fosse una soluzione possibile) sia pure meno oppressivo e poliziesco per quanto riguarda la tutela del licenziamento. Se le norme del Jobs act Poletti n. 2, andranno in porto e i decreti delegati saranno coerenti con quegli oscuri principi che si possono decrittare tra le righe, il progetto è rivolto, oltretutto a rimettere al centro del mercato del lavoro il contratto a tempo indeterminato (*tout court*), a potare il più possibile quei rapporti atipici che, ordinati e disciplinati appunto dalla legge Biagi del 2003 (insieme al Pacchetto Treu del 1997), consentirono, pur in un contesto di modesta crescita economica, di incrementare di 3,5 milioni di unità il numero degli occupati e di dimezzare la disoccupazione. Correrà dei seri rischi anche la riforma del contratto a termine, che pur rappresenta la chiave di volta della flessibilità, dopo l'abolizione del "causalone" per l'intera durata dei 36 mesi e la possibilità di ben 5 proroghe. Ma tale tipologia non potrà non essere "resa coerente" con il nuovo contratto a tempo indeterminato, proprio perché le due forme contrattuali marcerebbero in parallelo, svolgendo la medesima funzione. E la convenienza per i datori nell'uso del contratto a termine liberalizzato, ancorché più oneroso, non lascerebbe "spazio vitale" al nuovo contratto, nonostante i benefici che gli sarebbero riconosciuti. Da segnalare, sempre in questa parte, il sostanziale ridimensionamento, rispetto alle iniziali pretese, riguardante l'introduzione, eventuale e sperimentale, del compenso minimo orario (riservato alle aree non coperte da contrattazione collettiva e ai titolari dei rapporti di collaborazione). Bene l'estensione dell'esperienza dei voucher, di cui deve essere fatta salva la piena tracciabilità. Resta arduo convincersi che in sei mesi sia possibile redigere quel Testo organico semplificato che dovrebbe divenire la Bibbia del nuovo diritto del lavoro (ed essere "traducibile in inglese"), a meno di non prendere a scatola chiusa, e senza adeguate verifiche, alcuni di quei lavori prodotti in questi anni, (auto)proclamati dai loro autori codici del lavoro semplificati.

### **La conciliazione**

A valle di una ricognizione delle normative esistenti verrà estesa a tutte le categorie di donne lavoratrici la tutela della maternità. Positivo che si applichi anche alle madri parasubordinate l'art. 2116 cod. civ. in materia di automaticità delle prestazioni. Altrettanto positivo che gli accordi per favorire la conciliazione, tramite forme di flessibilità dell'orario di lavoro, siano

incentivati nel contesto dei premi di produttività. Si ritorna (per semplificarne le modalità?) sul tema delle dimissioni e si inseriscono i servizi per l'infanzia all'intero delle attività svolte dagli enti bilaterali. Si è poi pagato un prezzo al demone della comunicazione attraverso il c.d. dono delle ore di permesso e delle giornate di ferie ai colleghi di lavoro che hanno dei gravi problemi personali o familiari.

### **Demansionamento e controlli a distanza dei lavoratori**

Ambedue questi aspetti evocano indirettamente lo Statuto dei lavoratori (uno dei grandi Innominati del Jobs Act Poletti 2.0). Per quanto riguarda la revisione della disciplina delle mansioni la norma propone un intervento articolato: da un lato, sul piano generale, tende ad introdurre dei limiti alla modifica dell'inquadramento come se volesse ricondurre all'interno di un perimetro definito la funzione normativa fino ad ora svolta dalla giurisprudenza; da un lato, affida alla contrattazione aziendale (ma non c'era già l'articolo 8 della legge n. 148/2011?) la possibilità di individuare ulteriori ipotesi. Quanto ai controlli a distanza si tratta di una norma cerchiobottista di cui sfuggono totalmente le modalità attuative.

## Chi ha vinto ha perso, chi ha perso ha vinto

di Giuliano Cazzola

**Se dovesse essere rappresentato in teatro si potrebbe intitolare, il Jobs act Poletti 2.0, “La commedia degli equivoci”.** Tra i protagonisti della vicenda, infatti, vi sono vincitori che non hanno vinto, sconfitti che non hanno perso. Ma non solo. Vi sono sconfitti che non si sono resi conto di aver vinto e vincitori che non hanno ancora capito di avere perso.

**E su tutta questa storiaccia italiana pencola un demiurgo** – Pier Matteo Renzi Tambroni – che ad un determinato momento (nel nostro caso alla predisposizione dei decreti delegati) scenderà dall’alto della scena (da buon “*deus ex machina*”) sostenuto da un verricello e da una carrucola (azionata a mano da Giuliano Poletti) e spiegherà a tutti quale sarà la futura disciplina del licenziamento individuale. Ed è in vista di quello che dirà il premier-ragazzino in quel magico momento che, oggi, è in atto un acceso scontro politico, per nulla giustificato da una norma di delega leggera come l’aria, enigmatica come un sciarada, sorniona come un gatto, sibillina come la famosa frase della sacerdotessa (*ibis redibis non moriebis in bello*) che rifiutandosi di precisare dove fosse riferito il “*non*” (se a “*redibis*” o a “*moriebis*”) gettava nello sconforto il soldato che si era rivolto a lei per conoscere il proprio destino.

**In sostanza, sia quelli che pensano di aver vinto, sia gli altri che ritengono di essere stati sconfitti** (e che hanno votato una fiducia “doppia”- data la vaghezza delle norme – solo per disciplina di partito) sembrano sicuri di sapere già adesso ciò che dirà il demiurgo nel D Day dei provvedimenti attuativi: dimenticando tutti di avere a che fare con un animale politico, cinico,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *Il Garantista*, 10 ottobre 2014.

privo di principi, bugiardo, pronto e disposto – lo abbiamo visto alla prova – a cambiare linea politica in un tempo più breve del battito di ali di una farfalla. Ciò premesso, possiamo passare all'analisi delle posizioni in campo, cominciando dai sedicenti vincitori, ma sconfitti a loro insaputa. Per non personalizzare la cosa, useremo surrettiziamente le sigle delle forze politiche di appartenenza alla stregua della classica foglia di fico.

**Il Ncd è soddisfatto del contenuto del maxi-emendamento in cui riconosce, non già una soluzione totalmente condivisibile del problema, ma un terreno più avanzato e garantito all'interno del quale sostenere le proprie convinzioni quando verranno spaccettate le deleghe.** È riuscito ad impedire la votazione di un testo che raccogliesse le indicazioni scaturite dalla Direzione del Pd che, ad avviso del partito di Alfano, sarebbero state più arretrate, in quanto avrebbero ristretto il perimetro della riforma dell'articolo 18, mentre nella formulazione attuale – sempre secondo gli esponenti di quel partito – sarebbe chiarito che la reintegra resterebbe soltanto nella fattispecie di licenziamento discriminatorio o nullo mentre negli altri casi opererebbe comunque il solo risarcimento. Poiché non sono degli sciocchi e sanno leggere le carte, sanno benissimo che questa è un'interpretazione precaria; ma sono convinti che, al momento buono, il demiurgo darà una versione a loro favorevole. Bene, auguri.

**Ma quando mai una qualsiasi formazione di centro destra, tra quelle che si sono succedute nel tempo, ha condiviso la linea per cui quello a tempo indeterminato costituisce la forma “privilegiata” di contratto di lavoro e, per questo motivo, deve essere più “conveniente” in termini di oneri diretti ed indiretti?** L'Italia è proprio un paese invertito. Con il maxiemendamento al Jobs act Poletti 2.0, a fronte di una formulazione assolutamente generica della norma di delega in materia di licenziamento individuale, il centro destra rischia di subire una sconfitta storica sulla legge Biagi che potrebbe – sulla base delle pur vaghe norme votate – essere smantellata dai decreti delegati, cosa che non fu permessa nemmeno al governo Prodi con Rifondazione comunista in maggioranza e Cesare Damiano al Dicastero Lavoro. Quando Elsa Fornero ci provò di brutto (riuscendoci in larga misura perché anche allora il Pdl privilegiò le modifiche all'articolo 18 che poi non arrivarono come promesse), almeno il centro destra, accortosi della trappola in cui era finito, diede battaglia in Parlamento e ottenne qualche significativo risultato. Ora, addirittura il Ncd si compiace di quanto potrebbe accadere sotto i suoi occhi attraverso la riproposizione di un antico teorema

caro alla sinistra in base al quale – il demiurgo non esita ad affermarlo – se si abolissero (o “si razionalizzassero”) i contratti atipici si abolirebbe anche il c.d. precariato.

**E la sinistra? La minoranza del Pd si contorce le budella sul nulla (visto che dell’articolo 18 non si parla nemmeno nella delega), mentre non si accorge che è vicina ad ottenere qualcosa che somiglia molto al c.d. “contratto unico” (poi divenuto prevalente, poi addirittura “privilegiato”):** una “pensata” coniata e a lungo appartenuta a tante “belle menti” (con solo due narici) di quell’area politica. Sono loro ad essere (o almeno a poter essere) vincitori a loro insaputa. Anche perché, il provvedimento deve ancora passare dall’esame della Camera, dove al “garzoncello scherzoso “Matteo Renzi faranno vedere i sorci verdi. Ecco spiegata, così, la “commedia degli equivoci”. I veri sconfitti possono cantare vittoria, però, soltanto perché i veri vincitori – per motivi incomprensibili – sono tanto sciocchi da non essersene accorti.

**Per ora, di vincitori veri ce ne è uno solo. Di lui facciamo anche il nome: Pietro Ichino.** Come sugli spalti del Castello di Elsinore se si riesce a scorgere uno spettro tra le nebbie del Jobs act Poletti 2.0, è quello prefigurato per anni nella predicazione messianica del sen. Ichino, il quale, probabilmente, aveva già provveduto a “tradurre in inglese” il maxi-emendamento onde permettere al premier di consegnarlo ai partner europei. Non si capisce diversamente come, a Milano, Merkel, Hollande e Barroso abbiano potuto elogiare un provvedimento che non solo non era stato votato, ma neppure conosciuto.

## **Jobs Act e articolo 18, tutte le domande ancora senza risposta**

di Francesco Seghezzi

Alla fine il governo ha presentato al Senato il maxi-emendamento alla legge delega sul Jobs Act, sulla quale ha chiesto la fiducia. Nella mattinata si erano rincorse voci sul suo contenuto, in particolare dopo una nota di Palazzo Chigi nella quale era specificato che l'emendamento avrebbe affrontato chiaramente il tema dell'articolo 18.

### **Le rassicurazioni**

Già nella giornata di ieri era stato da più voci sottolineato come la delega avrebbe concesso ampi spazi al governo per legiferare sui temi da essa contenuta, e che i chiarimenti sui temi ancora non ben definiti (quale l'articolo 18) sarebbero arrivati in aula con un discorso del ministro Giuliano Poletti.

### **Le parole di Renzi**

Renzi in serata nell'elencare brevemente i contenuti del provvedimento ha detto che esso prevede "il superamento dell'articolo 18" ma dubbi permangono sui contenuti della delega sono numerosi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *Formiche*, 9 ottobre 2014.



### **Che cosa dice il testo**

Questo soprattutto poiché il testo della delega emendata non presenta chiarimenti ulteriori sul tema dei licenziamenti (sul quale si sono spese pagine e pagine di inchiostro ultimamente). Si parla, come nel testo presentato ormai 3 settimane fa, della “previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio”.

### **La posizione incerta**

Nessun dettaglio quindi su quali siano queste tutele, e soprattutto sul mantenimento o meno, e in che termini, dell’articolo 18. Sembra che le numerose discussioni di questi giorni, che hanno messo in seria difficoltà la tenuta interna del Partito Democratico, non siano servite al premier per uscirne con una posizione forte e di rottura con le logiche del passato da lui molto criticate.

### **Le parole di Poletti**

Non ha aiutato certamente la bagarre scatenatasi durante l’intervento in aula del ministro Poletti, che ha così dovuto interrompere il suo discorso senza chiarire alcuni passaggi della delega e soprattutto dei contenuti dei futuri decreti attuativi.

### **Gli interrogativi**

Leggendo quindi il contenuto della delega emendata sorgono diverse domande che il governo dovrà porsi nei mesi che ha a disposizione per i decreti delegati. In particolare, la reintegra verrà prevista anche per i licenziamenti disciplinari o solamente per quelli discriminatori? E poi, il fatto che le tutele sono crescenti implica che in un certo momento del contratto vengono ripristinate le vecchie tutele previste dallo statuto dei lavoratori? Sono domande legittime visto il fatto che l’articolo 18, già nella versione della delega del 19 settembre, non veniva affatto abolito, lasciando il dubbio che le tutele da esso previste potessero essere ad un certo momento ripristinate.

### **La delega in bianco**

Tanto rumore per nulla, al momento. Tutto è ancora nelle mani del governo che riceve una delega talmente ampia da poter potenzialmente cambiare molto della normativa del lavoro in Italia. I commenti positivi sul Jobs Act fatti dai partecipanti al summit europeo sul lavoro a Milano dimostrano che il premier è riuscito a convincere Merkel e Hollande che i decreti delegati conterranno la tanto sperata rivoluzione. L'ultimo scoglio è il passaggio alla Camera, superato questo il Jobs Act non dovrà più affrontare le turbe parlamentari.

### **La realtà del mercato del lavoro**

Resta solo un problema, la realtà del mercato del lavoro italiano. E la realtà di un lavoro che è in trasformazione continua. Le riforme strutturali non sono necessaria perché le richiede l'Europa, sono necessarie perché unica condizione (insieme alla crescita economica) per un futuro del nostro Paese. Sicuramente i famosi investitori stranieri sarebbero stati più sollevato leggendo una delega dettagliata, senza dover attendere altri sei mesi di incertezze. Renzi ha solo rimandato una sfida sulla quale è chiamato a rispondere: o accettare (e l'abolizione dell'articolo 18 sarebbe un segnale in questo senso) la partita della modernità o rimanere attaccato a fragili equilibri, accompagnati da vecchie logiche. Ora che la delega è approvata la partita è tutta in mano al governo e qui si parrà la sua nobilitate. Sei mesi sono tanti, dobbiamo augurarci che non si perda tempo, per non trovarci in primavera nella stessa situazione.

## **Jobs Act, la questione mediatica che non valeva una fiducia**

di Francesco Nespoli

Con un insolito **cortocircuito istituzionale** il Governo ha infine posto la **questione di fiducia** sul disegno di legge che delegherà il governo stesso ad adottare i provvedimenti di dettaglio del c.d. Jobs Act.

A questa scelta il governo sarebbe probabilmente giunto comunque, riconosciuto il rischio di dover ricorrere ai voti di Forza Italia per permettere il prosieguo del percorso di riforma del lavoro. La minoranza del partito di maggioranza (a questo tocca assistere nella congiuntura parlamentare) aveva infatti presentato 7 emendamenti al Senato, determinando l'incertezza dei numeri.

Tuttavia **l'accelerazione impressa al percorso del Jobs Act, oggi aveva nelle intenzioni di Renzi un obiettivo prevalentemente comunicativo**. Il premier aveva tanto sperato di poter portare il risultato dell'approvazione del Jobs Act al summit europeo sull'occupazione svoltosi parallelamente a Milano. La posta in gioco avrebbe dovuto essere la sua leadership interna, ed ora, con il semestre di presidenza Italiana, anche quella europea. Un passo in avanti per questa riforma del lavoro sarebbe stato comunque un atto in sé significativo, convincente. Non importa se si sarebbe trattato di un'approvazione parziale; non importa se i reali tempi di implementazione delle nuove regole si estenderanno comunque almeno fino alla primavera del 2015 (con innumerevoli sorprese possibili, incluso il ricorso alla Corte Costituzionale).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#).

Non ha quindi potuto mascherare Renzi il fastidio nel dover ingoiare lo spigoloso rospo a cinque stelle che a colpi di **contestazioni e ostruzionismo** ha [rimandato la votazione del Senato alla serata](#). “Sceneggiate!” ha sommessamente commentato il Presidente con imperfetto *aplomb* durante la conferenza stampa con i leader europei.

**A ben vedere i risultati ottenuti da questo meeting sono stati alquanto modesti.** I contenuti sono riassumibili approssimativamente in una serie di dichiarazioni di intenti, mentre l’apprrezzamento al Jobs Act italiano ha mantenuto toni tutto sommato tiepidi. Gli osservatori interni lo avevano già previsto (cfr. [Di Vico](#)): non sono questi i contesti che contano per l’economia di un Paese, nemmeno dal punto di vista dell’immagine.

**La qualità della riforma in questione che gli conferiva un valore strategico nei confronti dell’Europa era la decisione nel perseguire la flessibilizzazione** continuamente sollecitata dagli organismi economici comunitari. Si potrebbe quindi pensare che, se la questione meramente comunicativa non valeva una fiducia, quella riformatrice era sufficiente a motivare la fretta del Governo.

È la giornata odierna ad imporre l’imperfetto, perché dopo l’ordine del giorno approvato in direzione del PD, **il maxi emendamento interamente sostitutivo presentato oggi dal governo ha compiuto altri passi in direzione delle richieste della minoranza PD** (si veda il tetto all’uso dei voucher e il mantenimento dei livelli retributivi per il demansionamento).

Ma di quale minoranza PD si tratta? Sostanzialmente quella dei c.d. giovani turchi, che risultano i più scontenti. Restano contrarie alla delega tutte le altre anime minoritarie del PD e non esulta il Nuovo Centro Destra che conoscendo cosa attenda la delega alla Camera avrebbe preferito un testo più esplicito, soprattutto in materia di licenziamenti.

**La maggior parte dei temi che hanno composto il paniere informativo sul lavoro negli ultimi mesi rivelano ora invece un vuoto definitivo nel testo della delega.** Non si legge qui di legge sulla rappresentanza, di contrattazione aziendale, figuriamoci di Statuto dei Lavoratori di cui si era giunti a parlare.

**Nonostante la fiducia richiesta, il governo ha quindi scelto di perseguire la via della delega ampia,** la cui genericità permetta di sfuggire a interventi netti

alla Camera per giungere poi in sede di decretazione, dove nessuno potrà più opporsi.

Sinora però questa soluzione equilibrata ha scontentato tutti. Oggi anche lo stesso governo.

## Jobs Act e busta paga europea

di Alessandro Bonzio, Emmanuele Massagli

**Tutto tende verso l'Europa:** moneta, obiettivi di bilancio, politica estera, strategia energetica, normativa agricola. Come è noto, anche la legislazione del lavoro è (sempre di più) condizionata dalle decisioni di Bruxelles: si pensi, ad esempio, alla disciplina del contratto a termine recentemente riformata dal decreto-legge 34, convertito in legge 78, condizionata dai “paletti” posti dalla normativa comunitaria.

L'avvicinamento alla (o «l'invasione della», dipende dai punti di vista) Europa, pur essendo movimento inesorabile, non procede con uguale velocità in tutti gli ambiti dell'economia e della burocrazia: **permangono “sacche” di italianità negativa proprio in alcuni di quei settori dove l'omologazione alla prassi comunitaria significherebbe semplificazione e ammodernamento.**

**Uno di questi territori franchi è quello degli adempimenti lavoristici** e in particolare della c.d. busta paga (o, più propriamente, cedolino/prospetto paga).

Uno dei principi-guida dell'unificazione europea è la libera circolazione di merci, servizi e persone. Effettivamente, negli ultimi due decenni **la mobilità lavorativa intracontinentale è cresciuta** ininterrottamente e non solo lungo il tradizionale asse da Sud a Nord (comunque ancora prevalente). Superati nel tempo gli ostacoli di valuta e di cultura economica, nonché, tutto sommato, anche quelli di usi e abitudini (si pensi ai tratti distintivi della

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#)

identificabilissima “generazione Erasmus” che popola le città tra Lisbona e Varsavia, tra Dublino e La Valletta), **permangono** tra i fattori che rendono difficile la migrazione lavorativa, in particolare quella “contro-senso”, **le inevitabili differenze di costo della vita – e, quindi, anche salariali – e le rigidità fiscali, normative, burocratiche originate, in primis, dalle legislazioni e dalle prassi tributarie e del lavoro.**

Appare a noi italiani quantomeno fantasioso immaginare un superamento a breve di queste barriere *de facto*; meno peregrino è invece chiedersi se non sia possibile permettere al lavoratore dipendente residente in altro Stato di comparare agilmente il trattamento che gli è riservato in patria con quello che gli sarebbe riservato in altra parte d’Europa, ove trasferirsi per ordine della stessa impresa dove è già impiegato o per scelta professionale. Si tratta, in altre parole, di chiedersi quanto siano comprensibilmente comparabili le normative “pratiche” del lavoro (non la dottrina) tra i diversi Paesi.

Per i tempi della politica forse questo tentativo di avvicinamento tra diverse legislazioni è ancora troppo precoce, ma **da un punto di vista tecnico esistono soluzioni che sarebbero adottabili in breve tempo** e senza costi esorbitanti.

**Gli studi e le proposte già esistenti in materia di “busta paga europea” sono un esempio in questo senso.** Si tratta di un documento, quello della **busta paga compilata secondo standard comuni e comunitari**, che contemporaneamente raggiungerebbe lo scopo di permettere al lavoratore italiano di comprendere (e verificare) le diverse componenti del suo salario; a qualsiasi lavoratore europeo di conoscere le tante variabili che determinano stipendi netti ancora sensibilmente diversi tra Paesi della stessa Unione monetaria. Gli stessi “addetti ai lavori” sarebbero ben contenti di sapere rispondere in tempi brevi e certi al numero sempre più elevato di clienti che ha esigenza di spostare dipendenti sul territorio europeo.

A poco serve auspicare grandi riforme simboliche se poi non si è capaci di migliorare la vita di tutti i giorni dei lavoratori/cittadini. Allora perché non tornare a parlare (studiare, proporre) di “busta paga europea”? Tanto più ora che con la legge delega meglio nota come Jobs Act, recentemente approvato dal Senato e in discussione alla Camera, il Governo si è impegnato alla «razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro», nonché alla «individuazione di modalità

organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro» (articolo 3, lettere *a, f*).

**Si tratta solo apparentemente di norme secondarie: potrebbero avere effetti sulla vita di tutti i giorni della grande maggioranza di lavoratori ben più incidenti di molte “conquiste” che si guadagnano le prime pagine dei giornali, ma poco interessano il lavoro del presente e del futuro.**



## **Sacconi: «rimuoveremo la discrezionalità del giudice anche per i contratti già esistenti» (intervista a Maurizio Sacconi)**

di Francesco Seghezzi

**Cosa pensa della legge di Stabilità presentata dal Premier per quanto riguarda i contenuti relativi al mercato del lavoro? Secondo lei ci sono problemi di coperture?**

La legge di stabilità è disegnata secondo una filosofia da sempre gradita alla destra politica: meno spese e meno tasse per liberare la vitalità della società, quella attitudine ad intraprendere ed assumere che nonostante tutto è ancora viva se incoraggiata da regole più semplici e minore pressione fiscale sulle imprese e sul lavoro. Il lavoro è il riferimento di numerose misure anche se manca un deciso sostegno al salario variabile definito negli accordi di prossimità ai fini della maggiore produttività. Spero potremo recuperarlo nell'esame parlamentare. Non si dimentichi peraltro che la manovra agisce non solo sull'offerta ma anche sulla capacità di spesa delle famiglie. La copertura non è fondata solo sulla scommessa della *spending review* ma anche su clausole di salvaguardia che costituiscono un incentivo a realizzare davvero il riordino delle spese. Rimane aperta la potenziale falla di Regioni e Comuni che potrebbero scaricare le loro inefficienze sul maggiore prelievo fiscale locale. E in particolare la pressione fiscale sugli immobili è causa non secondaria della contrazione dei consumi interni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36.](#)

**La legge delega ha ricevuto il primo sì al Senato e, se non ci saranno sorprese dell'ultima ora, riceverà l'approvazione della Camera. Che giudizio da sul testo?**

Le deleghe sono potenzialmente utili a realizzare il tanto agognato equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Per il profilo della sicurezza il vero limite continua ad essere rappresentato dalla frammentazione istituzionale che io continuo ad auspicare possa essere superata riportando allo Stato le relative competenze fatta salva la delega alle Regioni efficienti in una logica di federalismo a geometria variabile. In ogni modo la rete, l'introduzione del fascicolo elettronico della vita attiva di ciascuno, l'interoperabilità dei sistemi tramite semplici standard, possono superare le barriere tra Regioni e tra Province. Nella delega viene peraltro affermato il principio del sostegno diretto al disoccupato tramite una dote spendibile a risultato presso il centro di orientamento, collocamento o formazione – pubblico, privato o privato sociale – liberamente prescelto. E gli ammortizzatori sociali sono estesi, ma sempre sulla base di una logica assicurativa e responsabile.

**Molti si sono lamentati dell'eccessiva genericità del testo della delega. In particolare in materia di licenziamenti si accenna solo all'istituzione del nuovo contratto a tutele crescenti senza specificare se le tutele dell'articolo 18 varranno anche per i licenziamenti disciplinari, e se queste verranno mai ristabilite dopo un certo arco di tempo. Può darci qualche dettaglio sul tema? Quali sono le reali intenzioni del Governo nei decreti attuativi?**

La delega non è generica perché rispetto al primitivo testo che disegnava un nuovo, tipico, contratto di inserimento articolato in due fasi, una iniziale a tutele ridotte e una seconda a regime, oggi delinea la riforma del contratto a tempo indeterminato secondo tutele continue e proporzionate all'anzianità di servizio. Ovvero monetarie. Dei licenziamenti disciplinari non si parla nella delega ed in ogni modo il Governo dichiara di volere garantire certezze ai datori di lavoro rimuovendo la discrezionalità del giudice che credo possa essere contenuta anche per i contratti in essere in sede di redazione del Testo unico semplificato. Sappiamo ormai tutti che le modifiche pasticciate all'art.18 come da legge Fornero non producono effetti in termini di maggiore propensione ad utilizzare i contratti permanenti. Accetto scommesse sul decreto delegato.

**Si prevede che intervenendo solo in sede di decretazione possa essere sollevata la questione dell'eccesso di delega di fronte alla Corte Costituzionale. Secondo lei è fondato questo timore?**

Per nulla. Ci confortano i precedenti e l'opinione dei principali costituzionalisti.

**Il Ministro Poletti e il Premier Renzi hanno più volte annunciato che i decreti delegati elimineranno o modificheranno diverse tipologie contrattuali tra i quali i [co.co.pro](#). Allo stesso tempo la delega prevede l'introduzione del salario minimo per alcune di queste tipologie. Come spiega questa apparente contraddizione tra dichiarazioni e testo della delega?**

Dopo la terribile legge Fornero sappiamo di dover rimodulare la regolazione delle tipologie contrattuali e delle presunzioni relative alle partite Iva. Senza radicalismi e rigidità innaturali, ascoltando e leggendo le mille sfaccettature del mercato del lavoro.

**Cosa risponde a chi individua nella delega un potenziale attacco alla Legge Biagi? I decreti attuativi determineranno più rigidità in ingresso nel mercato del lavoro?**

Accusa ben strana dopo il massacro delle flessibilità in entrata realizzato dalla legge Fornero, allora accettata da molti tra gli attuali scettici nei confronti del Jobs Act. Possiamo solo migliorare la situazione.

**Con il contratto a tutele crescenti e l'annunciata decontribuzione per i primi tre anni sembra venire a meno lo spazio per l'apprendistato professionalizzante. Che senso ha oggi questo contratto? È una scelta saggia secondo lei quella di puntare solo sulla convenienza economico-normativa dei contratti senza il valore qualitativo apportato dalla formazione in azienda?**

Dobbiamo affermare la convenienza dell'apprendistato proprio in relazione al contenuto formativo e ai rapporti tra azienda e sistema educativo. Fino ad oggi il vantaggio relativo di tipo economico-normativo non ha funzionato. Si è aperto il fronte dell'integrazione tra scuola e lavoro per la quale la consapevolezza è cresciuta anche se permangono resistenze corporative. Ora più che mai dobbiamo affermare il modello duale conducendo scuole ed università ad aprirsi, organizzando una offerta educativa plurima e plurale ove le scelte hanno tutte pari dignità. Dal liceo all'apprendistato con la possibilità di "passerelle".

**Il Piano Garanzia Giovani non sta funzionando, nonostante gli annunci e i convegni in cui viene illustrato. Il problema principale è che la sfida europea di utilizzarlo per riformare le politiche attive sembra non essere stata colta. Pensa che i decreti attuativi sul tema potrebbero basarsi sulle criticità evidenziate da Garanzia giovani per costruire un sistema efficiente?**

Penso proprio di sì. Ritorno alla critica nei confronti delle Regioni. Quasi tutte. Permane oggi più lì che nello Stato la propensione ad agire dal lato della offerta dei servizi. E non della domanda. Volendo cioè garantire strutture di collocamento e formazione a prescindere dalla loro resa.

**Quali altri sono i contenuti della delega che lei reputa innovativi per il nostro diritto del lavoro?**

Voglio ricordare soprattutto il Testo Unico innovativo destinato a sostituire lo Statuto dei Lavoratori con l'unica eccezione dei diritti sindacali. Abbiamo la grande opportunità di ridefinire norme semplici e certe nell'ambito del codice civile ed in stretta coerenza con il diritto comunitario già redatto in inglese. Vorrei tanto si potesse denominare "Statuto dei Lavori", in omaggio a qualcuno che non è più tra noi e che ci manca tanto.

## Il lavoro divide le due sinistre

di Giuliano Cazzola

«La mattina del 2 dicembre c'era un vento gelido che tagliava la faccia. Una di quelle giornate di tramontana e di luce limpida che non sono rare negli inverni romani. Duecentomila lavoratori, disoccupati, giovani parteciparono alla manifestazione. Una prova di forza pacifica e democratica. Alcune provocazioni degli autonomi furono controllate senza difficoltà e tutto si svolse senza incidenti. In piazza S. Giovanni parlammo io, per la Flm, e **Carniti**, per le confederazioni. I metalmeccanici avevano vinto un'altra sfida. I primi a riconoscerlo furono coloro che non avevano nascosto perplessità o dissensi. Napolitano mi telefonò a casa a notte fonda per complimentarsi per il successo. Il giorno dopo "l'Unità" titolava: "Una forza operaia immensa"».

Così scriveva l'ex segretario generale della Fiom **Pio Galli**, a pag. 176 del suo libro di memorie *Da una parte sola*. Si riferiva alla manifestazione del 2 dicembre del 1977, promossa dalla Flm, l'allora federazione unitaria dei metalmeccanici, praticamente contro le politiche di risanamento del governo di solidarietà nazionale, fortemente voluto e sostenuto dal Pci. Il giorno dopo, al di là del titolo apparso sull'Unità, sulla prima pagina della Repubblica, compariva una indimenticabile vignetta molto più veritiera di **Giorgio Forattini**, dove veniva rappresentato il leader del Pci, **Enrico Berlinguer**, pettinato ed impomatato, con addosso un'elegante vestaglia ed un foulard di seta al collo, intento a versarsi un tè, che osserva, con stupore, la finestra chiusa da cui provenivano i rumori dei cortei. Ma allora tutto era intessuto di maggiore diplomazia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37](#), *Politically (in)correct*.

Galli ricordava le “perplexità o dissensi” che avevano preceduto ed accompagnato la “sfida” dei metalmeccanici e subito – con eleganza – si riferiva alla telefonata notturna di **Giorgio Napolitano** – allora numero 2 del partito e il più convinto sostenitore della linea politica della solidarietà nazionale (ce ne siamo accorti anche nei suoi più recenti atti da presidente della Repubblica) – che si complimentava per il successo della manifestazione che, seppure a denti stretti, il Pci di allora non poteva ignorare. Non risulta che la sera del 25 ottobre scorso, **Matteo Renzi** abbia fatto un’analoga telefonata a **Susanna Camusso**, reduce dalla kermesse di Piazza San Giovanni. E il giorno dopo, alla Leopolda, il segretario-premier ha ribadito – con toni fermi – il suo dissenso contro quel modo di “essere di sinistra”.

Nel lontano 1977 tra la sinistra politica e quella sindacale esisteva una divergenza tattica nei confronti di una particolare fase politica e dei “Sacrifici” che essa richiedeva, ma al fondo esisteva un’unità strategica intorno a dei valori condivisi. Adesso, le questioni del **Jobs Act Poletti 2.0** e del disegno di legge di stabilità sono soltanto dei *casus belli*, quasi dei pretesti, per una “sfida” a sinistra che, da latente, è divenuta aperta; perché **a dividere il popolo che si riconosce nella Cgil e quello che si è ritrovato alla Leopolda ci sono ormai un differente sistema di valori** e una diversa visione del presente e del futuro. A separare i “due mondi” della *gauche* non vi sono soltanto le parole che i leader hanno pronunciato dalla tribuna: Susanna Camusso che snocciola tutto l’armamentario di una tradizione ammuffita, fino all’evocazione salvifica (quasi un atto di fede) dello sciopero generale; Matteo Renzi che colpisce al cuore il “credo” degli avversari affermando che l’istanza del posto di lavoro fisso appartiene al passato.

Al di là dei rispettivi “imbarazzi”, sono le reazioni di quanti hanno partecipato ai due eventi a fare impressione: i manifestanti di sabato che criticano il premier con i medesimi epiteti ingiuriosi un tempo rivolti a **Silvio Berlusconi**; la platea della **Leopolda** che scatta in piedi ad ogni stoccata con cui il loro capo infilza la Cgil. Del resto, cogliere le criticità di quella che fu un tempo la “casa comune della sinistra” è come sparare sulla Croce rossa. Patetico il tentativo di rispondere alle considerazioni di Renzi (il quale aveva accusato il sindacato di insensibilità nei confronti dei precari) invitando alcuni giovani sul palco di **Piazza San Giovanni** ad esporre il loro difficile inserimento nel mercato del lavoro. Conoscendo la leader della Cgil come persona di esperienza, cultura ed intelligenza, dobbiamo confessare che una scivolata strumentale siffatta non ce la saremmo aspettata.

Se è sciocco, infatti, pretendere che sia soltanto il sindacato ad impedire quei cambiamenti nel modo di organizzare il lavoro e di lavorare quando tutto il resto è mutato profondamente (nell'ambito della globalizzazione dell'economia), è altrettanto sciocco (e un po' disonesto) attribuire alle leggi (che, come tutti gli atti umani, possono essere sempre sbagliate e perfettibili) di aver creato loro quelle realtà che, invece, hanno cercato solo di regolare. I rapporti atipici, protagonisti della flessibilità del lavoro, non sono in vigore solo in Italia, ma in tutta Europa e più in generale nel mondo sviluppato; e rappresentano il tentativo di dare risposte concrete a situazioni lavorative non più riconducibili a quel contratto a tempo indeterminato che era stato al centro del sistema tolemaico del lavoro, caratterizzato da mercati protetti, tariffe doganali, svalutazioni competitive, forte presenza deficitaria dello Stato nell'economia... e libertà di licenziamento.

Non era un caso che l'articolo 2118 del codice civile – quello che disciplinava il licenziamento *ad nutum*, sottoposto soltanto l'obbligo del preavviso nei termini previsti – si applicasse segnatamente al contratto di lavoro a tempo indeterminato il quale non creava problemi di alcun tipo proprio perché il recesso era libero. Davvero, Susanna Camusso pensa che quei rapporti di lavoro flessibili che hanno invaso ovunque la legislazione giuslavoristica (persino nei Paesi in cui è soltanto risarcitoria la tutela contro il licenziamento ingiustificato) siano il frutto di una ventata liberistica, che, alla stregua di un virus maligno, ha soggiogato i Parlamenti dei più importanti Paesi industrializzati, forti di tradizioni di estesa protezione sociale e di sistemi di welfare pesanti e meticolosi? Crede davvero che sarebbe bastato non varare, nel loro insieme, quelle leggi “bastarde” e vivere felici e stabili, assistiti dal sindacato, dall'articolo 18 e da quant'altro era di conforto al nostro piccolo mondo antico?

A Susanna Camusso e alla Cgil ricordiamo quanto scriveva **Marco Biagi** nel Libro Bianco del 2001: «I mutamenti che intervengono nell'organizzazione del lavoro e la crescente spinta verso una valorizzazione delle capacità dell'individuo stanno trasformando il rapporto di lavoro. Ciò induce a sperimentate nuove forme di regolazione, rendendo possibili assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui riposte dal datore di lavoro, nel contesto d'un adeguato controllo sociale». Ma la sinistra – incapace di garantire un minimo di “controllo sociale” adeguato – non rinuncia a presentare delle soluzioni

illusorie, tutte incentrate sul contrasto delle “norme maledette” della più recente legislazione del lavoro. Ed è un modo di mentire ai giovani, perché sono stati proprio quei provvedimenti a consentire – prima della crisi e in corrispondenza di incrementi modesti del Pil – otto anni di crescita ininterrotta dell’occupazione, i cui esiti non sono stati del tutto cancellati, nonostante i salassi degli ultimi tempi.



## **Jobs Act 2.0.**

### **I dolori del giovane Werther (Renzi)**

di Giuliano Cazzola

**Jobs Act Poletti 2.0.** Concluso in Commissione Lavoro della Camera il rituale delle audizioni, inizierà nelle prossime ore quello, altrettanto rituale, della discussione generale per passare, poi, alla fase più delicata ed importante della presentazione degli emendamenti. Queste procedure si muovono, tuttavia, su di un *tapis roulant*, che riceve i propri impulsi dall'esterno di Palazzo Montecitorio. Sarà il premier-segretario a dare l'*input* decisivo e lo farà – immaginiamo – tenendo conto di quanto avviene nel Paese, a partire dallo sciopero generale proclamato dalla Fiom (che potrebbe influenzare, forzandola, la linea di condotta della stessa Cgil, ormai egemonizzata dalla sua bellicosa federazione di categoria); ma soprattutto di quanto conviene all'immagine e alle prospettive del Governo.

Difatti, quello che Camusso, Landini e compagnia cantante non riescono a comprendere è che lo svolgimento di uno sciopero generale darebbe, sui mercati internazionali, un credito – maggiore di quello che esse meriterebbero – ad una manovra di bilancio e ad una legge di riforma del lavoro discutibili da diversi punti di vista.

Non a caso, **alla Camera, la sinistra Pd, nelle sue componenti più ragionevoli, sta usando la forza dei propri numeri** (in Commissione e in Aula) **non per bloccare la riforma, ma per trattare con il Governo**, facendo propria (e cercando di introdurla nella delega) la posizione racchiusa nei punti votati dalla Direzione del Pd il 29 settembre (il solo che interessa, poi, è il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), *Politically (in)correct*.

punto 4, quello che riguarda il licenziamento), magari corroborando la ricerca di un'intesa con lo stanziamento di qualche decina di milioni in più sugli ammortizzatori sociali. **Per comodità di esposizione riportiamo di seguito il testo fatidico del punto 4.**

«Una disciplina per i licenziamenti economici che sostituisca l'incertezza e la discrezionalità di un procedimento giudiziario con la chiarezza di un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità, abolendo la possibilità del reintegro.

Il diritto al reintegro viene mantenuto per i licenziamenti discriminatori e per quelli ingiustificati di natura disciplinare, previa qualificazione specifica della fattispecie».

Non c'è dubbio; al di là degli ambiti di applicazione, **si tratterebbe di una norma molto più chiara** – per quanto riguarda i principi e i criteri direttivi – di quella dozzina di parole che definiscono, nel testo votato dal Senato, «il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio».

È interessante notare che cosa scrive il Servizio Studi della Camera nelle Schede di lettura del AC 2660, mettendo in relazione quanto indicato a proposito della semplificazione delle tipologie contrattuali con la delega sul recesso (infatti, i due aspetti si tengono insieme nella mediazione politica sottesa all'operazione Jobs Act Poletti 2.0.).

«Si fa preliminarmente presente che i principi e criteri direttivi di cui alle lettere a) e c) non paiono definiti in termini puntuali, lasciando ampia discrezionalità al Governo ai fini della loro traduzione normativa nei decreti delegati. Per quanto concerne la lettera a) i principi e criteri della delega non forniscono espresse indicazioni, né in ordine alle forme contrattuali sulle quali intervenire<sup>1</sup>, né in relazione agli interventi di riordino da operare su ciascuna di esse; sulla base di una interpretazione sistematica, l'unico limite sembrerebbe derivare dal richiamo, all'interno del disegno di legge, ad interventi di regolamentazione del contratto di collaborazione coordinata e

---

<sup>1</sup> Dall'utilizzo dell'espressione "forme contrattuali", senza ulteriori specificazioni, sembrerebbe doversi desumere che gli interventi di riordino del legislatore delegato possano riguardare non solo le forme contrattuali c.d. flessibili (ossia riconducibili al lavoro parasubordinato: lavoro a progetto; lavoro accessorio; somministrazione di lavoro; lavoro intermittente; lavoro ripartito e associazione in partecipazione), ma anche forme contrattuali riconducibili al lavoro dipendente (contratto a tempo indeterminato; contratto a termine; apprendistato).

continuativa<sup>2</sup> e del lavoro accessorio<sup>3</sup>, ciò da cui può desumersi la volontà del legislatore di non addivenire, comunque, ad un integrale “superamento” di tali forme contrattuali. Per quanto concerne la lettera c), non appare chiaro se la norma prefiguri l’introduzione di una nuova tipologia contrattuale (o, invece, la modifica delle tutele previste dalla normativa vigente per l’attuale contratto a tempo indeterminato, sebbene in relazione alle sole nuove assunzioni); né è precisato in modo espresso il contenuto delle “tutele crescenti”, anche con riferimento alla loro natura obbligatoria o reale».

A maggior prova della inconsistenza della tesi per cui sia pacifico ritenere che il concetto di “tutele crescenti” evochi necessariamente delle sanzioni di carattere soltanto risarcitorio.

In ogni caso, sul percorso futuro del provvedimento pendono decisioni di natura squisitamente politica. A parte l’esigenza di tener conto delle posizioni degli alleati di Governo che – incautamente – confidano di avere più spazi di manovra, quando verrà il momento del decreto legislativo, nell’ambito di una delega che sia la più lasca possibile, Matteo Renzi valuterà se gli convenga sottoporre il Jobs Act ad una terza lettura a Palazzo Madama. Una nuova lettura che potrebbe essere evitata unicamente blindando il testo del Senato, a Montecitorio, con il voto di fiducia: una mossa rischiosa, ma nelle corde del premier, soprattutto se decidesse di arrivare al *redde rationem* con i suoi avversari nel mondo variopinto ed inquieto della *gauche* politica e sindacale.

Intanto, tra le forze di maggioranza (e dintorni) **sembra acquisito che, nel licenziamento economico, non potrà che esservi una tutela di natura risarcitoria. Resta aperta la questione – delicata – del licenziamento disciplinare.** Per affrontare con equilibrio ed equità questa fattispecie sarebbe il caso di introdurre nel dibattito in corso due aspetti già previsti dall’ordinamento giuridico. Il primo: ogni sanzione disciplinare – compreso il licenziamento per giustificato motivo soggettivo – è sottoposta ad una procedura preventiva che consente al lavoratore di far valere le proprie ragioni. Se, nonostante questa forma di garanzia, il datore arriva ugualmente al

---

<sup>2</sup> Al comma 2, lett. b, n. 3, si prevede, nell’ambito dell’universalizzazione dell’ASpI, la sua estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa; al comma 7, lett. g, si prevede l’introduzione del compenso orario minimo, da applicare anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

<sup>3</sup> Al comma 7, lett. f, si prevede l’introduzione di norme per estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio.

licenziamento vi devono essere dei motivi particolarmente gravi, l'accertata insussistenza dei quali, in una successiva fase di giudizio, richiederebbe comunque una tutela forte, senza escludere neppure la reintegra, per evitare la quale, mutuando dal diritto tedesco, il datore dovrebbe dimostrare che si è determinata un'impraticabilità, di natura fiduciaria e personale, nel proseguimento del rapporto. L'altro aspetto da tener presente riguarda la possibile estensione al licenziamento disciplinare nel mondo del lavoro privato delle fattispecie indicate, per questo stesso istituto, nell'art. 55-ter del d.lgs. n. 161/2001 in materia di pubblico impiego.

Un'ultima considerazione può riferirsi al dubbio di incostituzionalità della norma sul licenziamento nel testo del Senato, a causa dell'estrema genericità dei principi e dei criteri indicati. Nelle Schede di lettura riguardanti l'AC 2660, il Servizio Studi della Camera fa notare che, una volta approvata una delega generica, non sarà certo sanzionabile il decreto legislativo che da essa deriva. Il decreto potrebbe subire una censura dalla Consulta se esorbitasse dal perimetro della delega; ma poiché essa non ha perimetro, il problema non sorge neppure. A subire un giudizio di incostituzionalità dovrebbe essere la norma primaria. Ma ciò è avvenuto una sola volta nel corso di tutta la storia della Repubblica (sentenza Cost. n. 280 del 2004) e non in materia di lavoro.

## **Prime riflessioni sulle principali misure in tema di lavoro previste nella legge di stabilità 2015**

di Amedeo Tea

Dopo l'approvazione, in data 15 ottobre 2014, da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge contenente la manovra finanziaria di fine anno viene spontaneo porsi la seguente domanda:

**può dunque la legge di stabilità 2015 costituire la necessaria scossa che il paese necessita in un momento come questo?**

Tra le diverse risposte evidenziate da autorevoli commentatori, è da notare l'analisi del professor Bordignon che, ne Lavoce.info (cfr. M. Bordignon, *La Manovra*, 17 ottobre 2014), esprime la sua posizione in questi termini: «Sotto il profilo macroeconomico è una buona manovra. Coraggiosa anche se rischiosa. Dopo tre anni di recessione, era assurdo inseguire ancora il pareggio dei conti con manovre restrittive. Siamo oramai al punto che incrementi d'imposte o tagli di spesa rischiano di rendere ancor meno sostenibili le finanze pubbliche per gli effetti negativi sul reddito, non viceversa. È dunque giusto che si tenti una manovra espansiva, a costo di peggiorare il disavanzo. E non si tratta solo di spendere qualche soldo in più; qui c'è anche lo sforzo di cambiare le aspettative degli operatori economici e sostenerne la fiducia, con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale. È corretto in particolare che la manovra accompagni a interventi strutturali sul lato della domanda interna (bonus fiscale, intervento famiglie numerose, anche Tfr volontario in busta paga), interventi strutturali sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro). È il tipo di scossa di cui il paese aveva bisogno, anche se si tratta di una scommessa rischiosa».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38.](#)

In effetti, la lettura della bozza della legge di stabilità 2015 se da un lato non consente un'analisi di dettaglio delle misure, pur tuttavia, non impedisce di individuare gli obiettivi presenti nelle linee guida del Governo, ovvero:

- riavviare l'economia (anche) attraverso un aumento dei consumi e della capacità di spesa dei lavoratori dipendenti;
- rilanciare l'occupazione attraverso la riduzione del costo del lavoro tramite agevolazioni contributive;

Più in dettaglio, la bozza di legge contiene complessivamente 47 articoli suddivisi in 6 Titoli e diversi Capi e Sezioni. Come anticipato, l'analisi sintetica che segue si focalizza su (alcune) delle principali misure introdotte in ambito lavoristico.

DDL stabilità 2015 – Indice disposizioni (lavoro-previdenza)

Titolo II Misure per la crescita, per l'occupazione e per il finanziamento di altre esigenze
Capo I Misure per la crescita
<p><i>La stabilizzazione del bonus 80 euro</i> Contenuto: resa strutturale la misura del bonus degli 80 euro. All'art. 4 del DDL vengono modificate le norme del TUIR al fine dell'attuazione della predetta agevolazione il cui importo riconosciuto andrà indicato nella certificazione unica dei redditi di lavoro dipendente e assimilati (CUD). Viene ribadito che le somme erogate sono recuperate dal sostituto d'imposta mediante l'istituto della compensazione di cui all'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Gli enti pubblici e le amministrazioni dello Stato possano recuperare le somme erogate anche mediante riduzione dei versamenti delle ritenute e, per l'eventuale eccedenza, dei contributi previdenziali.</p> <p>Periodo: dal 1° gennaio 2015</p>
<p><i>Il TFR in busta paga</i> Contenuto: l'art. 6 stabilisce, in via sperimentale, per i periodi di paga tra il 1 marzo 2015 ed il 30 giugno 2018 che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– i lavoratori dipendenti del settore privato, esclusi i lavoratori domestici ed i lavoratori del settore agricolo, che abbiano un rapporto di lavoro in essere da almeno sei mesi presso il medesimo datore di lavoro;</li> <li>– i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 2015</li> </ul> <p>possono richiedere al medesimo datore di lavoro di percepire la quota maturanda del TFR (al netto del contributo di cui all'articolo 3 ultimo comma della legge 29 maggio 1982, n. 297, compresa della quota eventualmente destinata ad una forma di previdenza complementare</p>

di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252). Tale somma, pertanto, costituirà mensilmente parte integrativa della retribuzione e sarà assoggettata a tassazione ordinaria e non sarà imponibile ai fini previdenziali e non concorrerà nel reddito indicato per poter beneficiare del bonus 80 euro.

Al fine di poter manifestare la sua volontà circa l'anticipazione, il lavoratore deve aver maturato ameno sei mesi di rapporto di lavoro presso il datore di lavoro tenuto alla corresponsione della quota maturanda. È importante rimarcare che la scelta è volontaria ma irrevocabile fino al termine del periodo di sperimentazione (30 giugno 2018). Le nuove disposizioni non si applicano ai datori di lavoro pubblici e ai datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali ed alle aziende dichiarate in crisi di cui all'art. 4 della legge 29 maggio 1982, n. 297. I datori di lavoro che non intendono corrispondere, immediatamente, con risorse proprie la quota maturanda possono accedere ad un finanziamento assistito da garanzia rilasciata dal Fondo istituito presso l'INPS e da garanzia dello Stato di ultima istanza (il comma 7 prevede l'istituzione di un Fondo garanzia per l'accesso ai finanziamenti per le imprese con alle dipendenze un numero di addetti inferiori ai cinquanta, con dotazione pari a 100 milioni di euro per l'anno 2015). Le modalità di attuazione delle disposizioni nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia e della garanzia di Stato sono disciplinati con DPCM entro il 31/01/2015.

Periodo: dal 1° gennaio 2015 per i periodi di paga a partire dal 1 marzo 2015

#### Capo II Misure per l'occupazione, la famiglia e il sociale

*Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per il lavoro e politiche attive*  
Contenuto: l'art. 11 del DDL, al fine di fronteggiare gli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e lavoro, nonché per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione delle misure volte a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, consentendo la relativa riduzione di oneri diretti ed indiretti, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito Fondo la cui dotazione è pari a 1.600 milioni di euro per l'anno 2015 e 2.000 milioni di euro a decorrere dal 2016.

Altresì, il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione è incrementato per il 2015 di 400 milioni di euro per essere destinato al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga (di cui all'art. 2, commi 64, 65, 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92 e successive modificazioni ed integrazioni).

Periodo: dal 01 gennaio 2015 per il rifinanziamento e dall'entrata in vigore dei decreti delegati per le misure del Jobs act.

*Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato*

Contenuto: l'art. 12, al fine di promuovere forme di occupazione stabile, riconosce ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, dei contratti di apprendistato e lavoro domestico, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, decorrenti dal 1 gennaio 2015 e stipulati entro il 31 dicembre 2015, per un periodo di 36 mesi, ferma restando l'aliquota di computo ai fini pensionistici, l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi INAIL, nel limite massimo di un importo di esonero pari a 6.200 euro su base annua (innalzato ad euro 8.060 nell'ultima versione della legge di stabilità presentata al Quirinale).

È bene precisare che l'esonero in questione spetta ai datori di lavoro in presenza di nuove assunzioni indicate con esclusione di:

1. a) quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro;
2. b) con riferimento a lavoratori per i quali il beneficio di cui al presente comma sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato;
3. c) l'esonero non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente;
4. d) l'esonero non spetta ai datori di lavoro in presenza di assunzioni relative a lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro, comprese società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 C.C. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, hanno comunque già in essere un contratto a tempo indeterminato nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge.

Periodo: dal 1° gennaio 2015

La Fondazione Studi Consulenti del Lavoro ha effettuato delle utili proiezioni sul punto precedente dalle quali si possono trarre delle considerazioni significative non di poco conto che inducono le aziende a rivedere le tipologie contrattuali da adottare all'atto dell'assunzione. In particolare, come si evince dalla tabella sotto riportata, vengono presi in considerazione i principali contratti utilizzati nelle imprese come per esempio un titolare di partita IVA, una collaborazione a progetto ed un contratto a tempo determinato e si è fatto un confronto con le nuove disposizioni che decorrono dal 2015. Come si può facilmente notare, a fronte di una retribuzione lorda annua di circa € 24.000,00, corrispondente ad un impiegato del settore terziario assunto con il nuovo contratto a tutele crescenti con le misure annunciate nella legge di Stabilità 2015, si avrebbe un costo per l'azienda di € 26.707,00. Una



collaborazione a progetto con lo stesso compenso, € 24.000,00 circa, ha un costo pari a € 29.063,00 e, dunque, più alto del nuovo contratto di lavoro subordinato. Bisognerebbe, pertanto, seriamente riflettere in termini di scelte di convenienze soprattutto nei casi in cui il contratto a progetto fosse discutibile sul piano legale.

Per rendere ancora più efficace *l'appeal* delle nuove misure sarebbe ancora più interessante applicare l'agevolazione 2015 nei casi di stabilizzazione dei contratti a tempo determinato. Infatti, in questi casi, secondo i dati della Fondazione Studi, si registrerebbe per ciascun lavoratore un vantaggio di € 9.250,00 annui, ossia una riduzione immediata del costo del lavoro di circa il 26%. Pertanto, le aziende che hanno in corso rapporti a tempo determinato troverebbero molto conveniente e competitiva la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

Tabella di confronto elaborata dalla Fondazione Studi Consulenti del lavoro

Costo del lavoro	Partita IVA	Collaboratore	Tempo determinato 2014	Tempo indeterminato 2015	Tempo indeterminato 2014
Retribuzione Lorda	€ 24.093,75	€ 24.093,75	€ 24.093,75	€ 24.093,75	€ 24.093,75
IVA	€ 5.300,63	-	-	-	-
Rivalsa 4%	€ 963,75	-	-	-	-
INPS c/dipendente	-	€ 2.306,58	€ 2.093,75	-	€ 2.093,75
INAIL c/dipendente	-	€ 178,45	-	-	-
Imponibile IRPEF	€ 25.057,50	€ 21.608,72	€ 22.000,00	€ 24.093,75	€ 22.000,00
Imposta lorda	€ 6.165,53	€ 5.234,35	€ 5.340,00	€ 5.905,31	€ 5.340,00
Detrazione 1	-	-	-	-	-
Detrazione 2	€ 658,50	€ 1.266,25	€ 1.248,60	€ 1.154,17	€ 1.248,60
Detrazione 3	-	-	-	-	-
Totale detrazioni	€ 658,50	€ 1.266,25	€ 1.248,60	€ 1.154,17	€ 1.248,60
Imposta netta	€ 5.507,03	€ 3.968,11	€ 4.091,40	€ 4.751,14	€ 4.091,40
Ritenuta d'acconto	€ 5.011,50	-	-	-	-
INPS professionista	€ 7.196,51	-	-	-	-
Netto annuale	€ 17.365,46	€ 17.819,07	€ 17.908,60	€ 19.342,61	€ 17.908,60
Previdenza complementare	-	-	€ 373,45	€ 373,45	€ 373,45
Assistenza sanitaria	-	-	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00
Fondo residuale	-	-	€ 79,51	€ 79,51	€ 79,51
INPS c/azienda	-	€ 4.613,15	€ 7.565,44	€ -	€ 7.228,12
INAIL c/azienda	-	€ 356,91	€ 535,36	€ 535,36	€ 535,36
TFR	-	-	€ 1.664,25	€ 1.664,25	€ 1.664,25
IRAP	-	-	€ 1.525,97	€ -	€ 1.509,71
<b>Totale costo azienda</b>	<b>€ 25.057,50</b>	<b>€ 29.063,81</b>	<b>€ 35.957,73</b>	<b>€ 26.707,31</b>	<b>€ 35.604,16</b>

In un'ottica comparativa è possibile formulare qualche ulteriore osservazione in merito alle novità in arrivo. Certamente viene compiuto qualche passo in avanti rispetto al precedente decreto Poletti, con il quale, ricordiamo, si stabilisce l'acausalità del contratto a termine per l'intera durata di tre anni

(stante il venir meno dell'obbligatorietà di fornire una ragione per l'assunzione a termine) nonché l'aumento delle proroghe consecutive che salgono da una a cinque.

Per inciso, si passa da una misura prettamente normativa ad una misura sostanzialmente economica in termini di riduzione di cuneo fiscale.

D'altra parte, il decreto precedente aveva riscosso numerose critiche motivate dalla preoccupazione dell'aumento della precarietà nel mercato del lavoro. In effetti, la risoluzione del dilemma precarizzazione vs. stabilizzazione dipenderà, verosimilmente, da come sarà il tasso di trasformazione di un contratto a termine in un contratto a tempo indeterminato. Se il tasso di trasformazione sarà alto (*stepping stone*) allora bisognerà giudicare in termini positivi il decreto Poletti, mentre, in caso contrario, si sarà trattato solamente di brevi contratti a termine con un impatto nullo in termini di stabilizzazione e creazioni di nuovi posti di lavoro (*dead end*). Invece, l'obiettivo cui vuole perseguire la legge di stabilità 2015 attraverso gli sgravi contributivi è di incentivare fiscalmente le imprese ad applicare il contratto a tempo indeterminato al fine di renderlo più vantaggioso rispetto ad altre forme, come il tempo determinato, che purtroppo sono state paradossalmente incentivate.

## Jobs Act Poletti 2.0: eppur si muove

di Giuliano Cazzola

Almeno per una volta si può essere “*politically(in)correct*” sentendosi incoraggiati ad osservare la metà piena del bicchiere. Sulla base degli ultimi avvenimenti, **si direbbe che l’AC 2660 si avvii verso una sollecita approvazione alla Camera** (è calendarizzato in Aula per il 26 novembre), grazie ad un’intesa raggiunta all’interno del Pd (in cui è coinvolta una parte della rissosa minoranza interna) che poi – avrebbe potuto essere altrimenti? – è stata assunta dalla maggioranza nel suo complesso. Ciò, con riguardo tanto alla disciplina del licenziamento individuale annessa al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, quanto alle questioni del c.d. demansionamento e dei controlli a distanza. Il nuovo testo delle relative norme di delega dovrebbe seguire l’impostazione contenuta nell’ordine del giorno approvato dalla Direzione del Pd, il 29 settembre scorso.

In sostanza, oggi tutti (sia quelli che non lo votarono perché contrario alla “cultura dei diritti”, sia quelli che denunciarono in esso un vistoso cedimento alla sinistra trinariciuta) sembrano riconoscersi in quel documento come se, in quella serata di fine estate, l’arcangelo Gabriele, in persona, avesse effuso benefici auspici sorvolando Piazzale del Nazareno. Certo, il passaggio di Montecitorio **dovrà fare i conti con i residui mal di pancia in casa del Pd e con l’ostruzionismo delle opposizioni**, ma la maggioranza dovrebbe tenere. Poi, basterà la terza lettura del Senato, dove i rapporti sono più equilibrati anche all’interno della maggioranza, per arrivare alla approvazione della delega.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40](#), *Politically (in)correct*.

Corre voce che i decreti più importanti siano in fase di avanzata preparazione, proprio per garantire – svolti gli adempimenti previsti – la loro entrata in vigore nel corso del mese di gennaio. Se questi saranno gli esiti potremo dire, davvero, che **l'Italia #cambiaverso?** Il nostro non è un Paese dai furori giacobini quando deve misurarsi con le riforme. I mutamenti, anche quelli più necessari ed urgenti, impongono sempre tempi lunghi e parti laboriosi. Se si considera l'arco temporale richiesto – dall'inizio alla fine dei processi – i cambiamenti più importanti in materia di lavoro e di welfare hanno richiesto un decennio per l'abolizione della scala mobile (la fabbrica dell'inflazione), ben 17 anni per il “superamento” delle pensioni di anzianità (il killer della previdenza obbligatoria); se in meno di un triennio (dal 2012 ad oggi) diventerà possibile realizzare un'importante revisione del tabù dell'articolo 18 dello Statuto, occorrerà riconoscere che ci siamo messi a correre (magari *lento pede*).

Del resto, in un Paese come l'Italia dove i giudici reintegrano i lavoratori sorpresi a rubare sostenendo che, in fondo, si sono impossessati di poco, o i direttori di filiali bancarie che truffano il loro istituto (col pretesto che il danno non è poi stato tanto grave), era ragionevole pensare che la tutela per un nuovo assunto, accusato di un comportamento infamante che risultasse, in giudizio, manifestamente infondato, potesse essere soltanto di carattere risarcitorio? A quanto pare, invece, **verranno indicate alcune fattispecie di licenziamento, per motivo soggettivo illegittimo, da sanzionare con la reintegra, a fronte della sola sanzione pecuniaria negli altri casi.**

Abbiamo trovato interessante, a questo proposito, un'intervista di Filippo Taddei, responsabile economico del Pd, al Corriere della Sera del 14 novembre scorso (il giorno successivo all'accordo), nella quale **si affaccia l'ipotesi che, nella fattispecie di licenziamento disciplinare ritenuto illegittimo, il datore di lavoro condannato alla reintegra possa optare per un indennizzo.** Questa sarebbe una soluzione idonea, che salverebbe i cavoli del lavoratore (che riceverebbe un riconoscimento morale importante ed un congruo risarcimento del danno) e la capra del datore (non disposto a ristabilire un rapporto di collaborazione con il proprio dipendente). **A tale soluzione sta lavorando un gruppo ristretto** presso la presidenza del Consiglio, nella prospettiva di varare al più presto il relativo decreto delegato. **Sarebbe sufficiente aggiungere** alla dozzina di parole canoniche (e laconiche) del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, **le frasi seguenti:** «...che includa una disciplina per i licenziamenti economici che

sostituisca l'incertezza e la discrezionalità di un procedimento giudiziario con la chiarezza di un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità, abolendo la possibilità del reintegro. Il diritto al reintegro resta in vigore per i licenziamenti discriminatori e per quelli di natura disciplinare, di cui sia provata la manifesta insussistenza del fatto contestato nella misura in cui esso prefiguri una lesione della dignità e della figura morale e professionale del lavoratore, ferma restando l'opzione per il datore soccombente di optare per l'erogazione di una indennità risarcitoria, pari a 1,5 (2) mensilità per ogni anno di anzianità, entro il limite massimo di 36 mensilità di retribuzione globale di fatto».

L'emendamento, così formulato, assumerebbe, per quanto riguarda il licenziamento economico, il testo della Direzione del Pd del 29 settembre. **Quanto ai licenziamenti disciplinari sarebbe prevista, nei casi più gravi, la reintegra, concedendo, tuttavia, al datore l'opzione di monetizzare** anziché riassumere. Al giudice resterebbe soltanto il compito di applicare la legge lungo un percorso già predeterminato anche nella quantità del risarcimento opzionale.

## Jobs act Poletti 2.0: la svolta c'è

di Giuliano Cazzola

**Tra pochi giorni il Jobs Act Poletti n. 2 sarà legge dello Stato.** Il Senato – curato qualche residuo mal di pancia – approverà il disegno di legge nella medesima versione della Camera, nonostante che uno dei personaggi più sopravvalutati d'Italia, Francesco Giavazzi, si sia accorto solo adesso, in un articolo sul Corriere della Sera di ieri, che il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti varrà soltanto per i nuovi assunti e che, quindi, **si produrranno sia una nuova demarcazione nel mercato del lavoro sia un ulteriore irrigidimento sulla mobilità**, dal momento che il passaggio, anche volontario, da un posto di lavoro ad un altro comporterà un cambiamento del regime del recesso. Questo è sicuramente il limite più serio (e di dubbia legittimità costituzionale) del provvedimento che nessuno, però, ha messo in discussione fino ad ora.

Poi, la svolta vera sul piano giuridico – se ci sarà – la vedremo nei decreti delegati, a cominciare – in un ampio quadro di riordino del diritto del lavoro – da quello che regolerà il contratto di nuova istituzione con annesse le tutele in materia di licenziamento. Può essere, allora, che la montagna partorisca di nuovo il topolino, per quanto riguarda l'innovazione normativa e – ancor più – l'interpretazione giurisprudenziale. Ma la vita di una comunità, i suoi valori, l'assetto delle sue relazioni socio-economiche non si misurano soltanto riferendosi a quanto prevede l'ordinamento giuridico. Ecco perché, il dibattito che, in questi mesi, ha accompagnato l'iter legislativo del Jobs Act Poletti 2.0 ha già realizzato un cambiamento profondo (ancorché tardivo).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), *Politically (in)correct*.

Al di là delle formulazioni troppo generiche ed ambigue, al di là dei risultati che esse produrranno nella decretazione delegata, **il Paese si è misurato con uno dei “mostri sacri” del diritto del lavoro: il concetto di *job property***, in nome del quale la difesa del lavoro coincide con la salvaguardia del posto, costi quel che costi. Più volte abbiamo lamentato che il furore espresso nel dibattito non trovasse alcun riscontro nei testi; che si parlasse di art. 18, di reintegra, di indennità risarcitoria benché a quelle parole non fosse riservato alcun cenno nelle formulazioni che, di volta in volta, venivano redatte dai protagonisti della battaglia parlamentare. In altre circostanze ci siamo chiesti perché le forze contrarie al cambiamento avallassero con le loro critiche, il loro comportamento e le loro proteste, interpretazioni radicali – sostenute dagli avversari favorevoli ad una profonda revisione della materia – le quali, tuttavia, rimanevano nel campo delle intenzioni visto che le norme di delega erano aperte a tutte le soluzioni. Oggi, ad un passo dalla meta, pur consapevoli del cammino che resta ancora da compiere e delle insidie che il Governo incontrerà all’interno della sua maggioranza prima ancora che nei confronti delle opposizioni, siamo pronti a riconoscere che quel dibattito sopra le righe, quelle levate di scudi all’interno del Pd, gli stessi scioperi, generali o parziali che fossero o saranno, hanno rappresentato il vero valore aggiunto del Jobs Act.

All’opinione pubblica non interessa capire quando il licenziamento disciplinare ingiustificato potrà essere sanzionato con la reintegra o quando interverrà soltanto l’indennità risarcitoria. Il nodo da sciogliere sta più a monte nella domanda “si deve poter licenziare per assumere”? O in altri termini: “le difficoltà che si incontrano a licenziare scoraggiano i datori ad assumere in maniera stabile”? O, in conclusione: **“il posto fisso è finito”**, come ha ribadito Matteo Renzi alla Leopolda nelle stesse ore in cui risuonava ancora l’eco della manifestazione della Cgil in Piazza S. Giovanni? È questa la svolta che il Jobs Act è chiamato a compiere, a prescindere da come essa troverà soluzione nelle norme. **Il Governo avrà vinto se sarà stato capace di con-vincere.** Ed è un bene, pertanto, che i nemici del cambiamento siano scesi in campo al massimo del loro potenziale di iniziativa e di lotta, perché, nelle battaglie che segnano una trasformazione culturale profonda (o che ne ratificano una già intervenuta nei fatti) chi vince, vince, chi perde, perde.

A pensarci bene, fu così anche in occasione di un’altra sfida che ebbe lo stesso valore di quella sull’articolo 18: il decreto del 1984 sulla scala mobile. Il Governo Craxi si limitò, per l’anno in corso, a tagliare quattro punti (poi

ridotti a tre) di indennità di contingenza. Ma ciò consentì di ragionare, per mesi, sugli effetti perversi dell'inflazione, sul miraggio della rivalutazione salariale derivante dalle indicizzazioni, sulla perdita di potere contrattuale che gli automatismi retributivi avevano determinato e, infine, sugli effetti di stabilizzazione dell'inflazione che venivano prodotti. Furono i semi impiegati in questo dibattito a far germogliare la sconfitta della sinistra conservatrice nel referendum abrogativo dell'anno successivo. Poi per superare completamente il sistema di indicizzazione automatica ci vollero ancora otto anni; ma la battaglia decisiva fu vinta e combattuta, nel 1984, su di un aspetto tutto sommato marginale. Intanto, **gli effetti positivi del Jobs Act già si vedono; ed hanno anche un importante rilievo economico.** L'esame finale della legge di stabilità è stato rinviato a marzo dalla UE, grazie all'apertura di una linea di credito sulle riforme promesse dal Governo. La revisione della disciplina del licenziamento sta producendo, più o meno, il medesimo effetto che, a suo tempo, venne attribuito alla riforma delle pensioni del ministro Fornero. Al di là dei contenuti – che magari risulteranno, alla fine, più modesti di quanto promesso e di ciò che sarebbe necessario – contano i segnali, sul piano politico e culturale, che un Paese manda di sé.



## Occupazione, ecco i veri numeri del disastro italiano

di Francesco Seghezzi

Negli ultimi giorni si è consumata una guerra di numeri tra governo, Istat, giornali e social networks. Il *casus belli* è stata la concomitante pubblicazione degli ultimi dati Istat sull'occupazione e dell'anticipazione dei dati delle comunicazioni obbligatorie da parte del Ministero del lavoro (che verranno diffusi integralmente il 4 dicembre, proprio il giorno dopo l'approvazione del Jobs Act).

A scorrere i dati è chiaro che si tratta principalmente di una guerra fra poveri, combattuta alle spalle di centinaia di migliaia di italiani in cerca di occupazione.

Nel dibattito è stato centrale il commento di **Luca Ricolfi** sulla *Stampa* che, dati alla mano, descrive una situazione meno rosea di quella vantata da via Veneto. In particolare al sociologo va il merito di aver posto sotto la sua lente il tasso di occupazione italiana. Tuttavia il suo articolo si sviluppa poi nella comparazione dei picchi di disoccupazione in diversi momenti della storia italiana.

È invece importante concentrarsi sul tasso di occupazione, poiché molto indicativo della situazione italiana, ed evita i numerosi dibattiti statistici sulla positività o meno dell'incremento della disoccupazione scatenati dalle parole del Premier sul nesso causale tra aumento della fiducia e aumento del numero dei disoccupati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), e in *Formiche*, 1° dicembre 2014.

## I numeri dell'occupazione in Italia

Veniamo ai numeri: in Italia abbiamo 59,6 milioni di abitanti, un potenziale numero di lavoratori (tra i 15 e i 64 anni) di 38,7 milioni ma il numero dei soggetti attivi (ossia coloro che lavorano o cercano lavoro, occupati più disoccupati) è di soli 25 milioni (55,6%), di cui 3,8 part-time e di cui 3,4 milioni di disoccupati. In sintesi, percepiscono un reddito pieno circa 18 milioni di italiani, meno di un terzo della popolazione.

Mancano all'appello soprattutto donne e giovani, con un tasso di occupazione rispettivamente del 46,8% e del 15,5% (in calo di 0,3% rispetto allo scorso anno).

È chiaro come in una situazione del genere qualche migliaia di lavoratore in più o in meno non cambia la sostanza del problema: in Italia chi lavora mantiene in media sé stesso e circa due persone, come ha più volte ricordato il professor **Michele Tiraboschi**.

A questo bisogna aggiungere che le previsioni di aumento demografico nei prossimi anni vedono un generale invecchiamento della popolazione italiana, con circa il 4% in più di over 65 nel 2030. Invecchiamento che è economicamente insostenibile in un paese come il nostro che eroga all'anno 23 milioni di pensioni.

## E in Europa?

Una breve comparazione con gli altri stati europei può chiarire facilmente il deficit in cui ci troviamo. Il tasso di occupazione medio dell'Europa a 28 è del 64,1% (+8,5), quello della Germania del 73,3% (superiore di un terzo all'Italia), abbiamo un tasso più basso di Cipro, Slovenia e Polonia e ci batte solo la Grecia dopo che la Spagna ha recuperato nell'ultimo anno e è tornata sopra di noi con un tasso del 59%. Colpa dell'elevata età degli italiani? Nel confronto con l'Europa no, in quanto tutto il continente ha una media anagrafica elevata e soprattutto ricerche mostrano come negli ultimi 10 anni il numero di italiani lavoratori over 50 sia aumentato di circa 8 punti.

Le conseguenze di questo scenario sulla competitività del nostro paese sono altissime, sia dal punto di vista dei consumi interni, sia dal punto di vista delle entrate fiscali nelle casse dello Stato.

### **Serve un Jobs Act che guardi al futuro**

Analizzare le cause di questi dati è un lavoro lungo e complicato. Più semplice è individuare quali sono i fattori nel breve e lungo termine che possono aumentare questo tasso: l'invecchiamento della popolazione, l'obsolescenza di molti mestieri causata dallo sviluppo tecnologico, il basso tasso di innovazione, il basso tasso di laureati.

Una volta colto il problema, e individuate alcuni dei fattori che possono peggiorarlo, l'obiettivo è quello di limitare i danni ed invertire la rotta. Non servono piccole scosse ma un vero e proprio terremoto, e l'eliminazione (molto parziale) dell'articolo 18 è un Jobs Act che non guarda al futuro non hanno certo la potenza sismica oggi necessaria.

## Jobs Act la madre di tutte le riforme

di Emmanuele Massagli

Il mondo del lavoro italiano si appresta ad affrontare l'impatto con **la terza riforma del lavoro in quattro anni** senza particolari aspettative e con un crescente scoraggiamento.

Nell'estate del 2011 il Governo Berlusconi provò a rispondere alla “lettera della Bce” la prima di una serie di missive piuttosto intrusive confezionate dalle istituzioni comunitarie per sollecitare il sonnacchioso riformismo italiano approvando il più anomalo e rivoluzionario atto di riforma conosciuto dal diritto del lavoro dell'ultimo decennio (dal 2003, legge Biagi), se non addirittura cinquantennio (1970, Statuto dei lavoratori): **l'articolo 8 del decreto legislativo 138, poi legge 148.**

Fu un tentativo tanto coraggioso, quanto incompreso: Confindustria e i sindacati ci misero poco più di un mese a rigettare politicamente quella norma, impegnandosi a non applicarla. La Bce non gradì e la spinta dei mercati e delle istituzioni sul nostro Paese fu talmente forte da far cadere il Governo in carica, inaugurando la “stagione dei tecnici”. **L'esecutivo guidato dal prof. Mario Monti operò una vera e propria inversione** nella politica del diritto del lavoro, **sancendo la fine della stagione riformistica** inaugurata con il pacchetto Treu del 1997 e sbocciata nella legge Biagi.

**La riforma** (siamo a due nel nostro conteggio) **del ministro Fornero** (legge 92 del 2012) **determinò un inaspettato ritorno al passato**, in particolare una riedizione della legislazione di dettaglio, pervasiva e ministeriale, sanzionatoria. In piena globalizzazione e, ancor più, in vigenza della crisi peggiore dei tempi moderni, la legge 92 volle (provare a) difendere il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), e in *Tempi*, 3 dicembre 2014, *Speciale Pmi*.

lavoratore dalla flessibilità, non nella flessibilità come si era cercato nei due lustri precedenti. Tentativo destinato a fallire, prima ancora che per le manchevolezze tecniche e le scelte inopportune, per l'infondatezza della convinzione che la flessibilità e quindi il suo semplicistico sinonimo sociologico "precarietà" sia l'esito di qualche norma e non di un frenetico, quanto inarrestabile, processo di trasformazione dell'intera economia occidentale. I pessimi dati del mercato del lavoro del successivo biennio sono un'impetosa testimonianza dell'insuccesso di qualsiasi tentativo legislativo di "creare" migliore realtà e non di leggere quella esistente.

Il debole Governo uscito dalle elezioni del 2013 **ha provato a correggere le storture dell'anno precedente con il c.d. pacchetto Letta/Giovannini** (che ha il merito il non essersi definito "riforma", per quanto l'autodefinizione di "operazione di cacciavite" non fu certo felice), senza risultati di rilievo.

**Ecco allora che si spiega la fretta del premier Matteo Renzi nell'approvare una riforma del lavoro** (la terza, appunto) capace, finalmente, di "cambiare verso" al mercato del lavoro italiano. **Il piano** del capo del Governo e del suo ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, **è composto per ora da due grossi capitoli e due appendici.**

Il primo capitolo è già chiuso: a marzo è stato approvato **il decreto legge n. 34** contenente "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", **convertito poi in legge 14:e n. 78.** È questo un contenitore di quegli interventi che l'esecutivo ha individuato come prioritari per "dare una scossa" al mercato del lavoro, per ottenere risultati di breve termine capaci di riattivare la fiducia di lavoratori e imprese. Essenzialmente, il vero contenuto originale del decreto è stata la c.d. **liberalizzazione del contratto a tempo determinato**, ovvero la disposizione che permette di stipulare **contratti a termine di durata massima 36 mesi (comprensiva di massimo cinque proroghe) senza obbligo di specificazione della causale** che giustifica il ricorso a questa tipologia queste pagine e nelle contrattuali e non a quella standard, ovvero il contratto a tempo indeterminato. Si tratta di una misura inedita, politicamente e sindacalmente impossibile solo un paio di anni fa, dagli effetti tutt'altro che secondari, se si considera che nel corso dell'ultimo anno il 70 per cento dei nuovi contratti di lavoro è stato a termine.

Il sillogismo del ministro Poletti, tanto pragmatico quanto contestato, è stato proprio questo: considerato che le (poche) aziende che assumono, lo fanno a termine e che lavorare a termine è comunque meglio che non lavorare, semplifichiamo la disciplina del contratto a tempo determinato perché possa ancor di più diffondersi l'unica tipologia contrattuale che non risente della crisi (anche perché ne è un segnale indiretto, fenomeno anticiclico) e quindi qualche migliaio di persone in più possano lavorare. A circa otto mesi dalla prima approvazione del decreto, **i dati mensilmente comunicati dall'Istat paiono restituire la perdita della scommessa**. Questo è uno dei fattori che condiziona il clima che pervade la discussione attorno al secondo capitolo del disegno riformistico renziano, ovvero la legge 14 delega meglio nota come Jobs Act, approvata in ottobre al Senato e in discussione alla Camera.

### La strategia del Governo

L'accusa ricorrente è quella di voler precarizzare ancor più il mercato del lavoro. Non giova alla serenità del dibattito l'aver usato l'articolo 18 come simbolo da fare cadere, per quanto proprio su questo messaggio tecnicamente equivoco, poiché in nessun modo si interviene sulla disciplina dei licenziamenti oggi vigente, bensì si progetta di inserire nell'ordinamento **un nuovo contratto a tempo indeterminato** che ha nella **crescente tutela economica**, invece che nel reintegro, l'effetto di un provato licenziamento senza giusta causa si fonda buona parte della strategia del Governo che innanzi tutto intende dare un segnale di effettivo cambiamento, che, solo se colto come realmente dirompente e semplificarne, può attivare gli *animal spirits* degli imprenditori e convincere anche i più restii a tornare ad investire in nuova occupazione.

Nessuna legge ha nelle sue disponibilità la creazione di nuovo lavoro, ma certamente può scoraggiare (o incoraggiare) chi è disposto a "rischiare" di legarsi in un rapporto lavorativo, nel nostro Paese giuridicamente più protetto e più difficilmente interrompibile del rapporto familiare.

Che sia il nuovo contratto a tutele crescenti il simbolo scelto dal Governo per comunicare la sua volontà riformatrice è confermato anche dalla prima "appendice" a questo disegno, ovvero la legge di Stabilità in corso di approvazione, che tanto scommette sull'approvazione di questa evoluzione contrattuale da destinare non pochi fondi all'esenzione totale dei contributi

connessi al nuovo tempo indeterminato per tre anni, sommando quindi una rilevante incentivazione economica a quella normativa.

Per quanto abbia monopolizzato l'attenzione mediatica, il nuovo contratto a tempo indeterminato non è comunque l'unico contenuto della legge delega in discussione alla Camera e forse non è neanche il più rilevante in termini di impatto sul tradizionale diritto del lavoro. **Sono cinque i macro ambiti di intervento:** politiche passive, politiche attive, riordino dei contratti di lavoro, semplificazione e razionalizzazione delle procedure connesse alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro e sostegno alla genitorialità, maternità, conciliazione vita-lavoro.

I primi tre sono certamente i più importanti e contengono alcuni principi di delega piuttosto innovativi per il nostro diritto del lavoro: **rimodulazione dell'ASpI, estensione del trattamento di sostegno al reddito anche ai c.d. co.co. pro., sussidio universale per gli indigenti, cassa integrazione pagata da tutti i suoi utilizzatori, razionalizzazione di tutti gli incentivi all'assunzione,** creazione di una **Agenzia nazionale per l'occupazione, connessione politiche attive pubbliche e private, semplificazione normativa mediante un Testo Unico semplificato** (magari da innestare nel Codice civile), **demansionamento, nuove norme sul controllo a distanza, sperimentazione del compenso orario minimo.**

Si tratta di progetti ambiziosi, tratti dal dibattito tra gli addetti ai lavori nell'ultimo decennio senza una particolare linea guida ideologica di fondo: convivono a poca distanza proposte tradizionalmente "di sinistra" o sindacali con principi tipici della regolazione "liberale" anglosassone. La vera apprensione è per l'esito finale: promuovere nuova occupazione.

### **Il flop di Garanzia Giovani**

Peccato allora che il Governo non abbia dato maggiore peso all'andamento della seconda "appendice" a questo complesso disegno riformatore, ovvero il **piano europeo Garanzia Giovani**, che in Italia sta andando malissimo. Si tratta di un progetto comunitario la cui attuazione è stata ereditata dal Governo precedente e che porta nel nostro Paese 1,5 miliardi di euro (!) da destinare alla riattivazione dei giovani Neet (i ragazzi tra i 15 e 29 anni che non studiano e non lavorano, 2.250.000 persone circa). **Dopo sette mesi dalla sua inaugurazione il piano stenta a decollare:** i giovani non lo conoscono, le imprese non lo considerano, le Regioni non lo applicano.

Eppure si tratta del più importante stanziamento dedicato alle politiche attive da quando è iniziata la crisi. Se non si è capaci di fare funzionare quanto già esiste, è già approvato ed è già finanziato, come pensare di scommettere su nuove norme e nuovi incentivi? È però un altro il principale significato di questo “flop” che il Governo dovrebbe cogliere: Garanzia Giovani dimostra ancora una volta che la disoccupazione giovanile (il principale problema del nostro mercato del lavoro e la preoccupazione sulla bocca di tutti i politici e addetti ai lavori) non si contrasta a colpi di norme e sussidi, ma **ripensando la qualità della formazione** che i ragazzi ricevono prima di impattare (violentemente) col mondo del lavoro.

Intervenire solo nel momento della transizione scuola-università-lavoro vuol dire essere in ritardo e dovere necessariamente agire in emergenza, con misure eccezionali e senza portata strutturale (come la decontribuzione per tre anni, appunto). La soluzione è invece da trovare “a monte”, mettendo in discussione la qualità dei percorsi secondari superiori e universitari che i giovani frequentano. Corsi di studio autoreferenti, distantissimi dal mondo del lavoro (e dalla realtà, quindi), costruiti sulle esigenze dei ministeri e dei docenti, non su quelle dei ragazzi e (seppure in seconda battuta) del tessuto produttivo che dovrebbe assorbirli. Senza integrare formazione e lavoro tanto nei percorsi formativi quanto nei progetti legislativi il dramma della disoccupazione giovanile è destinato a non essere risolto, determinando il fallimento di qualsiasi progetto di riforma, pure meritevole come il Jobs Act renziano.



## Lavoro, Istat. Un po' di luce vera sulle rilevazioni su occupati e disoccupati

di Luigi Oliveri

**L'Istat, nell'ultimo rapporto sul lavoro, fornisce indicazioni che si prestano ad interpretazioni controverse.**

Le rilevazioni riportano contemporaneamente un incremento del numero degli occupati ed un incremento del tasso di disoccupazione.

Naturalmente, visto che i dati, quando letti solo in modo parziale, sono utili alla propaganda, è partita la gara allo sguardo del bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. La maggioranza vede solo il bicchiere mezzo pieno e urla di essere sulla strada giusta per il rilancio del lavoro. Le voci critiche o, comunque, realistiche notano che si è ben lontani dalla ripresa.

Qual è, allora, l'arcano che consente l'apparente contraddizione in termini di affermare che **il lavoro sale mentre sale anche la disoccupazione?**

L'errore che si commette è ritenere che esista, nelle rilevazioni statistiche, **un rapporto diretto tra occupati e disoccupati**. Si pensa, cioè, che le due categorie costituiscano due pezzi di un insieme, sicché se sale l'occupazione dovrebbe scendere la disoccupazione e viceversa.

**Non è così**, invece. I "tassi" rilevati ai fini delle valutazioni sul mercato del lavoro, implicano rapporti tra grandezze diverse tra loro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42](#), e in *Rilievovaiaceblogliveri*, 29 novembre 2014.

Un primo ordine di grandezza è la popolazione residente, stimata dall'Istat nell'ultimo rapporto pubblicato il 28 novembre 2014 in 60,758 milioni di persone. Questa grandezza si suddivide, poi, nelle seguenti:

occupati	22,552 milioni (37,1%)
in cerca di occupazione	3,010 milioni (5,0%)
inattivi in età lavorativa (15-64 anni)	14,322 milioni (23,6%)
inattivi in età non lavorativa	20,875 milioni (34,4%)

Ora, il tasso di occupazione censito dall'Istat, pari al 55,6% è dato dal rapporto tra gli occupati e la popolazione potenzialmente attiva (le prime tre righe sopra).

Il problema del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da risultati largamente insoddisfacenti, è dato proprio dal tasso di occupazione, che è certamente molto basso, considerando che nel 2013 (fonte Eurostat) il tasso medio in Europa è del 64,1%, quasi 10 punti in più.

L'altra faccia della medaglia di questo problema è il **gigantesco numero di persone inattive**, 14,322 milioni. Questo bacino è a sua volta composto da una serie di sottoinsiemi:

chi cerca lavoro non attivamente ma è disponibile a lavorare	2,121 milioni
chi cerca lavoro ma non è disponibile a lavorare	0,315 milioni
chi non cerca lavoro ma è disponibile a lavorare	1,512 milioni
chi non cerca lavoro e non è disponibile a lavorare	10,374 milioni

Ora, informa l'Istat:

- 1) che tra il 3° trimestre 2013 e il 3° trimestre 2014 il numero degli occupati è cresciuto di 122.000 unità;

- 2) che, contestualmente, il numero di disoccupati, pari a 3 milioni 410.000, aumenta del 2,7% rispetto al mese precedente (+90 mila) e del 9,2% su base annua (+286.000).

**Il tasso di disoccupazione censito vola al 13,2%, che è il rapporto tra persone in cerca di lavoro (disoccupati) e persone che lavorano.**

Si nota, allora, che i tassi ed i numeri sono rapportati in modo variabile tra loro. Il tasso di occupazione di determina in modo diverso da quello di disoccupazione.

Proprio per queste ragioni, se nell'arco di 12 mesi il numero totale degli occupati cresce di 122.000 unità, è perfettamente possibile che contestualmente cresca sia il numero dei disoccupati, sia il tasso di disoccupazione.

La causa è quel numero: **14,322 milioni di persone “inattive”**, che né lavorano, né cercano attivamente lavoro. Basta che qualcuno di essi decida di andare verso una “ricerca attiva” di lavoro, cioè effettuare almeno un'azione attiva di ricerca (amministrativamente, basta rilasciare una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro ai centri per l'impiego, ma ai fini delle rilevazioni Istat è anche utile cercare tramite agenzie private), e si determina un “travaso” anche molto consistente di numeri dagli inattivi ai disoccupati veri e propri.

Il passaggio dallo status di “inattivi” a quello di disoccupati è ovviamente determinato da fattori contingenti: una necessità, prima non avvertita, di avere un reddito, dovuta all'incremento del costo della vita, o alla perdita di lavoro o di reddito di un componente della famiglia o altre cause.

Naturalmente, l'incremento del numero dei disoccupati e del tasso di disoccupazione può discendere anche dalla perdita del lavoro di chi prima era occupato.

Allora, scopriamo che il dato davvero significativo non è né il tasso di disoccupazione, né il numero dei disoccupati, né il numero degli occupati: è proprio il tasso di occupazione la spia rossa che deve destare allarme vero.

Infatti, è il tasso di occupazione che mostra quanti occupati il sistema riesce a garantire sulla popolazione di riferimento, cioè la popolazione potenzialmente attiva (composta di occupati, disoccupati ed inattivi in età lavorativa).

Tanto più il tasso di occupazione sale, tanto meno numerosi sarebbero non solo i disoccupati, ma soprattutto gli inattivi.

Nel comunicato stampa relativo al rapporto del novembre 2014, l'Istat afferma: «Il tasso di occupazione, pari al 55,6%, diminuisce di 0,1 punti percentuali in termini congiunturali mentre aumenta di 0,1 punti rispetto a dodici mesi prima».

Dunque, al di là di ogni altra considerazione, il mercato del lavoro in Italia è da considerare inerte, incapace di risollevarsi. Soprattutto, conferma un trend disastroso (fonte Eurostat):

Anno	Tasso di occupazione
2003	56.1
2004	57.6
2005	57.6
2006	58.4
2007	58.7
2008	58.7
2009	57.5
2010	56.9
2011	56.9
2012	55.8

Da notare che la faticosa ascesa del tasso di occupazione si è avuta in anni nei quali l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori era pienamente applicabile, mentre si ha una caduta verticale, mai più rimediata, nel 2012 (quando il tasso risulta inferiore perfino a quello del 2003), anno di sostanziale disapplicazione dell'articolo 18 per effetto della legge Fornero, con ulteriore peggioramento nel 2013, di fatto confermato nel 2014.

Ciò dimostra quel che è perfettamente noto: **la crisi economica impedisce la creazione di rapporti di lavoro, non il sistema giuridico**. Non è con le leggi che si creano posti di lavoro; le leggi, semmai, possono adeguare il mercato e le regole a diversi modi di produrre (forse la distinzione tra “autonomi” e

“subordinati” andrebbe vista sotto luci completamente diverse), ma non hanno alcun effetto sulla capacità del sistema di fornire opportunità di lavoro.

Né deve trarre in inganno il comunicato entusiastico del Ministero del lavoro sui 400.000 posti a tempo indeterminato dell’ultimo trimestre 2014, che dimostrerebbe gli effetti benefici del decreto-Poletti.

Osservando il trend degli avviamenti totali (ultima colonna a destra) dell’analisi fatta dalla Uil sui dati indicati dal Ministero del lavoro in relazione alle comunicazioni obbligatorie di novembre 2014 ([CO III TRIM 2014](#)) si nota che detto flusso degli avviamenti totali al lavoro dal 2011 è in costante diminuzione. Totalmente insensibile, dunque, alla riforma Fornero, alla riforma (se tale vogliamo chiamarla) Giovannini ed al decreto-Poletti.

I numeri, dunque, visti nel loro insieme e con le loro esplicazioni, illustrano la realtà. Soffermarsi su dati parziali e senza spiegarli, significa solo fare propaganda.

## La (limitata) derogabilità del ricorso al contratto a termine nell'interpretazione ministeriale

di Giovanna Carosielli e Paolo Tomassetti

**Possono i contratti collettivi di prossimità ex art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, derogare al limite del 20% alla stipula di contratti a termine introdotto dal c.d. decreto Poletti?** Questo, in sintesi, il quesito sottoposto al Ministero del lavoro dall'ARIS (Associazione Religiosa Istituti Socio-sanitari) ed oggetto dell'interpello n. 30 del 2 dicembre 2014. Nel merito, la domanda postulava la possibilità di eliminare contrattualmente, mediante la sottoscrizione di «specifiche intese», i limiti quantitativi di ricorso al contratto a termine (cd. clausole di contingentamento) stabiliti dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva in base al combinato disposto degli artt. 1, c. 1., 10, comma 7, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, come modificati dal d.l. 20 marzo 2014, n. 34, conv. in l. 16 maggio 2014, n. 78.

Dopo aver ricordato che la **tassatività dell'elenco delle materie derogabili dalla cd. contrattazione di prossimità rende il medesimo insuscettibile di applicazione estensiva ovvero analogica** (Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 221 depositata il 4 ottobre 2012), avendo constatato che la disciplina del contratto a termine risulta contemplata fra quelle passibili di modifica negoziale, il Ministero del lavoro ha evidenziato che i confini applicativi di detta facoltà devono essere circoscritti al duplice requisito previsto dal medesimo art. 8, d.l. n. 138 cit., consistente nelle **finalità cui dette intese sono rivolte e nel rispetto della fonte costituzionale e comunitaria**. Il primo requisito prevede la funzionalizzazione delle intese *de quibus* alla «maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività» (c. 2, art. 8, cit.), laddove il secondo individua nel «rispetto della Costituzione, nonché [ne]i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro» il limite oltre il quale la portata derogatoria negoziale non può spingersi.

**Ed è proprio con riferimento a quest'ultimo presupposto che il Ministero individua il fondamento giuridico posto alla base della risposta negativa fornita al quesito** in parola, riassumibile nel seguente ragionamento: avendo il preambolo dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 18 marzo 1999 – trasfuso nella direttiva 1999/70/CE – sancito che «i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro», e dovendo la contrattazione di prossimità esprimersi rispettando la cornice giuridica comunitaria ed internazionale di riferimento, ne deriva che **«l'intervento della contrattazione di prossimità non potrà comunque rimuovere del tutto i limiti quantitativi previsti dalla legislazione o dalla contrattazione nazionale ma esclusivamente prevederne una diversa modulazione»** (interpello Min. lav. n. 30/2014, cit., grassetto ministeriale, *ndr*).

L'argomento ministeriale appare condivisibile pur se, considerata la complessità e delicatezza della questione, avrebbe meritato una più chiara illustrazione del relativo ragionamento giuridico. Infatti, **fino all'emanazione del d.l. n. 34/2014, non erano previste clausole di contingentamento legale per l'impiego del contratto a termine**, essendo state introdotte con il decreto Poletti in un'ottica di bilanciamento della misura di liberalizzazione ivi contenuta, la quale ha svincolato la stipulazione dei contratti a tempo determinato dal soddisfacimento di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo inizialmente previste. Nel previgente regime normativo, la *compliance* rispetto al diritto dell'Unione europea e, segnatamente, al predetto principio dell'accordo quadro, era garantita dall'obbligo di indicazione della causale al contratto a termine, posto che la clausola 5 della direttiva 1999/70/CE invitava gli Stati membri ad introdurre una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei contratti o dei rapporti a termine; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti, senza tuttavia alcuna menzione delle

clausole di contingentamento. **Tuttavia, l'omessa previsione, a livello comunitario, di un limite quantitativo all'utilizzo del contratto a termine tra gli indicatori a garanzia del principio di eccezionalità dei rapporti a termine contenuto nel preambolo della direttiva, recepito all'art. 1, c. 01, d.lgs. n. 368/2001, non priva di persuasività il ragionamento svolto dal Ministero del lavoro, che ravvisa proprio in detto limite la *ratio* della risposta negativa al quesito.** Ciò in ragione del fatto che sebbene non ascrivibile tra i requisiti previsti alle lettere a-b-c della suddetta clausola 5, il limite percentuale previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva resta comunque idoneo ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione europea in quanto detti requisiti devono essere garantiti «in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori». Da questo punto di vista, la clausola di contingentamento può essere considerata alla stregua di una norma equivalente.

**A tale argomento potrebbe obiettarsi che anche nell'ipotesi di totale elisione del limite quantitativo da parte della contrattazione, la *compliance* col diritto dell'Unione europea resterebbe comunque assicurata dal limite di durata di 36 mesi del contratto a termine che continuerebbe a garantire il rispetto del requisito di cui alla clausola 5, lettera b) della direttiva.** Se non fosse tuttavia che, nel disciplinare la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di supero dei 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, il d.lgs. n. 368/2001 fa salve «diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». L'inciso sulla contrattazione può aprire a diverse soluzioni, alcune compatibili con la direttiva altre meno. L'apertura alla contrattazione collettiva potrebbe dar luogo, ad esempio, non solo all'innalzamento o all'abbassamento del massimale, quanto alla totale rimozione dello stesso. Nonostante tale ultima prospettiva sia altamente irrealistica, considerando il costo opportunità che implicherebbe sul piano della dinamica negoziale, in assenza di una norma equivalente inderogabile, quale è la clausola di contingentamento, «sarebbe sufficiente che la rimozione del vincolo temporale fosse anche solo potenziale per mettere in discussione la compatibilità del nuovo equilibrio normativo rispetto al diritto della Unione europea» (cfr. M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine alla prova della contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro. Primo commento al d.l. 20 marzo*



2014 convertito, con modificazione, in l. 16 maggio 2014, n. 78, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 25).

Ciononostante, dal punto di vista della prassi delle relazioni industriali, la posizione ministeriale avrebbe potuto considerare che **le soluzioni individuate dalla contrattazione aziendale sono normalmente – e, verrebbe da dire, necessariamente – di natura compensativa e compromissoria**, meritando quindi di esser lette alla luce del complessivo assetto di regolamentazione degli interessi emerso dalla trattativa intercorsa fra le parti. Invero, un accordo di prossimità che, a fronte della rimozione della clausola di contingentamento, anche solo ipoteticamente e a prescindere da valutazioni di opportunità reintrodusse l'obbligo di motivazione della causale, tenendo fermo o finanche abbassando il tetto di 36 mesi alla durata massima dei rapporti a termine, sarebbe largamente compatibile con la legislazione europea, al pari di uno omologo che, viceversa, sfiorando il limite temporale contemplato dal d. l. n. 34/2014*cit.*, lo contemperasse con la gestione di una crisi occupazionale, prevedendo, ad esempio, contratti a termine di durata maggiore rispetto a quella legale in luogo di sventati licenziamenti collettivi o mancati rinnovi.

Inoltre, **il ragionamento del Ministero potrebbe perdere incisività se sottoposto all'ipotesi di una diversa modulazione della clausola di contingentamento**, mancando la risposta al quesito di un chiarimento in ordine al merito di detto limite: seguendo la motivazione all'interpello, infatti, verrebbe da chiedersi se l'innalzamento del tetto del 20% alla stipula di contratti a termine fino al limite del 99% possa costituire un ragionevole esempio di osservanza dei precetti comunitari e non piuttosto la paradossale conclusione cui il ragionamento ministeriale sembra condurre.

In conclusione, se le esigenze sottese alla risposta ministeriale consistevano nella condivisibile conferma dell'impostazione comunitaria sull'eccezionalità del ricorso al rapporto di lavoro a termine rispetto alla normalità di quello a tempo indeterminato, sarebbe stato preferibile dirimere il dubbio interpretativo valorizzando la *ratio* di fondo dell'accordo quadro e della direttiva, non già i singoli, e perfino mutevoli, adattamenti normativi di tali precetti ad opera degli Stati membri.

## **L'ILO fa il *benchmark* sull'andamento dei salari nel mondo**

di Ilaria Armaroli

**Il Rapporto globale sui salari, pubblicato dall'ILO il 5 dicembre 2014, esalta l'importanza delle retribuzioni per la crescita dei consumi e del reddito nazionale** e interpreta il rinnovato interesse nei confronti delle variazioni salariali come diretta conseguenza delle preoccupazioni dei governi per il mantenimento di tassi di crescita positivi. Il salario del resto è una delle principali determinanti dell'andamento di molti importanti indicatori economici e, in quanto tale, continua ad essere usato come leva strategica per l'attuazione delle politiche economiche. Da questo punto di vista, il rapporto dell'ILO rappresenta un prezioso strumento di *benchmark* che consente di avere una visione d'insieme dell'andamento dei salari, rappresentando quindi la base per la progettazione di politiche coordinate tra le diverse economie.

### **Andamento dei salari in leggera ripresa**

**A livello globale, dopo aver subito una severa contrazione nel 2008 e nel 2009, i salari reali medi mensili sono cresciuti del 2,2 per cento nel 2012, ma sono aumentati del solo 2,0 per cento nel 2013**, non riuscendo ancora a raggiungere il tasso di crescita del 3,0 per cento, relativo al periodo antecedente la crisi economica. La maggior parte dell'aumento globale dei salari è stato trainato dalle economie emergenti e in via di sviluppo, e in particolare dalla Cina, grazie alle dimensioni della sua economia e al sensibile aumento dei salari reali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

### **La produttività cresce, i salari diminuiscono**

**Nelle economie sviluppate, dal 1999 al 2013 si è assistito ad un aumento della produttività del lavoro superiore rispetto alla crescita dei salari reali medi.** Ciò ha determinato una diminuzione della quota del reddito da lavoro, suscettibile di innescare una contrazione del reddito e dei consumi delle famiglie, una stagnazione della domanda aggregata e un valido deterrente agli investimenti delle imprese. **Il dato è tuttavia influenzato molto dagli andamenti delle economie più grandi, tra cui Germania, Stati Uniti e Giappone.** Nelle economie emergenti e in via di sviluppo, i salari reali medi sono cresciuti più rapidamente rispetto a quelli delle economie sviluppate. Tuttavia, non sempre la crescita dei salari si è tradotta in un aumento della quota del reddito da lavoro, a causa di un incremento più cospicuo della produttività del lavoro oppure a seguito di cambiamenti strutturali, che hanno comportato un trasferimento di risorse da settori economici ad alta intensità di manodopera a settori *capital intensive*.

Si registra una **convergenza salariale tra economie avanzate e economie in via di sviluppo.**

**Benché i salari reali medi delle economie emergenti e in via di sviluppo siano tuttora inferiori rispetto a quelli delle economie sviluppate, la differenza salariale tra i due gruppi di paesi è sensibilmente diminuita tra il 2000 e il 2012,** a seguito di un forte incremento dei salari nelle economie emergenti e una contemporanea stagnazione o contrazione dei salari nelle economie sviluppate.

### **Crescono le disuguaglianze sociali**

**Sebbene il livello delle disparità sia generalmente più elevato nelle economie emergenti e in via di sviluppo, un incremento delle disuguaglianze è stato recentemente registrato anche nella maggior parte dei paesi sviluppati.** Tra il 2006 e il 2010, circa la metà delle economie sviluppate ha registrato un aumento delle disparità tra il 10 per cento più ricco e il 10 per cento più povero delle famiglie, così come all'interno del ceto medio. Tale incremento è stato spesso causato da una combinazione tra

aumento delle disparità salariali e perdita del lavoro. Con l'eccezione della Spagna, dove le disparità sono aumentate, nella gran parte dei paesi più colpiti dalla crisi economica si è registrata una diminuzione delle disuguaglianze, allorché una contrazione maggiore ha interessato i redditi più elevati, determinando un restringimento del divario tra alti e bassi redditi. Molte economie emergenti e in via di sviluppo hanno testimoniato un declino delle disuguaglianze totali, per effetto di una distribuzione più equa dei salari e del lavoro subordinato.

**L'importanza delle differenze salariali nella determinazione delle disuguaglianze totali risiede nel fatto che i salari costituiscono una delle principali fonti di reddito delle famiglie, sia nelle economie sviluppate che in quelle emergenti e in via di sviluppo.** In particolare, i salari rappresentano l'80 per cento del reddito delle famiglie negli Stati Uniti e circa il 70 per cento del reddito delle famiglie in Europa. Nelle economie emergenti e in via di sviluppo, la quota dei salari nel reddito delle famiglie varia dal 50/60 per cento in Argentina e in Brasile, a circa il 40 per cento in Perù e al 30 per cento in Vietnam. In questi paesi, infatti, il reddito da lavoro autonomo rappresenta una porzione più ampia del reddito delle famiglie rispetto alle economie sviluppate.

**Una porzione consistente delle disuguaglianze totali è rappresentata dalle disparità salariali tra uomini e donne, tra lavoratori migranti e lavoratori nazionali, tra dipendenti dell'economia formale e dipendenti dell'economia informale.** Tali penalizzazioni salariali derivano da cause "spiegabili", cioè da caratteristiche osservabili del capitale umano e del mercato del lavoro (ad esempio, l'esperienza e la formazione), e da moventi "inspiegabili", frutto di elementi che non dovrebbero influire sul salario (ad esempio, il fatto di avere figli) e che costituiscono una discriminazione. Il Rapporto rivela che l'eliminazione delle sole ragioni "inspiegabili" delle penalizzazioni consentirebbe di ridurre considerevolmente il differenziale "improprio" tra i salari di uomini e donne, e di lavoratori nazionali e migranti, in diverse economie sviluppate ed emergenti.

### **Le politiche di contrasto alle disuguaglianze salariali: salario minimo e contrattazione**

**I salari minimi costituiscono uno strumento importante allo scopo di ridurre le disparità e sostenere i redditi dei lavoratori scarsamente retribuiti.** Ma affinché siano efficaci, i salari minimi devono essere stabiliti in modo da bilanciare le esigenze dei lavoratori e delle famiglie con i fattori economici.

**Un'altra istituzione del mercato del lavoro, ritenuta fondamentale per affrontare le disuguaglianze di reddito, è la contrattazione collettiva.** La sua efficacia dipende dalla posizione dei lavoratori nella distribuzione dei salari, dall'esito delle negoziazioni per i diversi tipi di lavoratori e dal grado di centralizzazione e coordinamento della contrattazione stessa. Complessivamente, occorre considerare i salari minimi e la contrattazione collettiva come fattori complementari di una medesima azione politica.

**Il perseguimento della piena occupazione costituisce un ulteriore veicolo della riduzione delle disparità.** A tal proposito, è necessario promuovere imprese sostenibili, attraverso incentivi agli investimenti e all'incremento della produttività.

**Inoltre, per garantire remunerazioni più eque, l'ILO suggerisce l'implementazione di politiche tese ad eliminare i differenziali salariali "inspiegabili" dal punto di vista del capitale umano e delle caratteristiche del mercato del lavoro.** Tra le altre, si raccomandano misure di lotta alle pratiche discriminatorie e agli stereotipi di genere, come pure politiche effettive per la maternità e la paternità.

**Infine, le politiche fiscali vengono applicate dai governi, allo scopo di contrastare le disuguaglianze.** Tuttavia, nelle economie sviluppate, il declino della quota del reddito da lavoro e l'aumento della mobilità dei capitali compromettono l'efficacia di una redistribuzione, perseguita attraverso la tassazione. Per questa ragione, la riduzione delle disparità mediante manovre fiscali è garantita soprattutto dai sistemi di protezione sociale.

### **Valutazione d'insieme: servono azioni coordinate**

**Complessivamente, l'ILO richiede l'applicazione di politiche coerenti e complementari.** Da un lato, si raccomanda il potenziamento delle misure di protezione sociale anche nell'ottica di promuovere l'occupazione. Dall'altro, si sollecita il miglioramento dei sistemi di tassazione per garantire a tutti i lavoratori un'equa retribuzione. Così, la diminuzione delle disparità salariali si tramuta in un incremento dei consumi e della domanda aggregata, nonché in un'espansione della base imponibile e delle rendite governative, che conferisce continuità a questo circolo virtuoso, consentendo alle autorità di investire ulteriormente nei sistemi di protezione sociale. Al contrario, politiche governative tese esclusivamente a sollecitare le esportazioni, mediante l'applicazione di tagli ai salari, sono destinate a produrre benefici solo all'interno dei paesi che le adottano e sono un ostacolo alla crescita della domanda aggregata a livello globale, oltre che un pericoloso carburante per la proliferazione di dinamiche competitive interstatali.

## Finalmente l'occasione per riscrivere le regole

di Emmanuele Massagli

La notorietà del comma 7 dell'unico articolo che compone il disegno di legge n. 1428-B recentemente approvato in via definitiva dal Senato e in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (da tutti noto come Jobs Act) è dovuta dalla pluricitata lettera c) ove è scritto il criterio direttivo che guiderà la regolazione del **nuovo «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio»**, la cui novità, originalità e motivo di preoccupazione (per i contrari) sta nel **superamento dell'articolo 18** dello Statuto dei lavoratori.

**Non si tratta di una vera e propria abrogazione**, poiché il famosissimo articolo continuerà a esercitare la sua funzione per tutti i lavoratori assunti con la vecchia disciplina, mentre le innovazioni riguarderanno la nuova occupazione. «Superamento» quindi, ma «ad esaurimento».

Tutti e subito saranno invece interessati dalla concretizzazione di un'altra disposizione nascosta nello stesso comma, al quale non è dedicata una lettera propria, ma che potrebbe incidere molto più di altri principi di delega **nell'operazione di riordino «dei contratti di lavoro vigenti** per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo»: si tratta della redazione di **«un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro»**.

L'espressione utilizzata dal legislatore richiama quanto già scritto nel primo capitolo del Jobs Act, ovvero il decreto Poletti. In quella sede si scriveva che gli interventi apportati alla normativa sul contratto a termine erano approvati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), e in *Liberio*, 12 dicembre 2014.

«nelle more dell'azione **di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente**». A circa nove mesi di distanza il Parlamento ha partorito le disposizioni figlie di quella premessa, superando la natura solo sperimentale del nuovo contratto a tempo indeterminato e affidando in modo esplicito al testo unico semplificato anche il riordino delle discipline delle tipologie contrattuali.

La doppia citazione parrebbe «blindare» l'effettiva realizzazione del progetto. C'è quindi da aspettarsi che già nelle prossime settimane i tecnici di Palazzo Chigi e del Ministero del lavoro licenzino il decreto attuativo della delega contenuta nell'articolo 1, comma 7 del Jobs Act. **Una base tecnica già esiste: è il Codice semplificato del lavoro** curato dal senatore Pietro Ichino e dal professor Michele Tiraboschi, pubblicato nel mese di marzo 2014 sul sito dell'Associazione ADAPT, che ha aggregato circa 200 esperti per costruire un testo che fosse il più possibile coerente con le esigenze del moderno mercato del lavoro.

Questo tentativo ha dimostrato che **è possibile condensare la normativa lavoristica in 58 articoli** da innestare nel Codice Civile (oggetto di questa bozza è la sola materia dei rapporti individuali di lavoro, non quella dei rapporti sindacali), senza utilizzare un registro burocratese incomprensibile e ribadendo l'appartenenza del diritto del lavoro al diritto civile. Non si tratta di un esercizio teorico, ma di una necessaria opera di semplificazione e razionalizzazione della normativa di cui il mercato del lavoro italiano ha bisogno ancor più che tanti incentivi economici distribuiti a pioggia.



## Tra le pieghe del Jobs Act: l'importanza delle cose non dette

di Giuseppe Pellacani

Leggendo il testo appena approvato del cosiddetto Jobs Act, tanto ampio quanto vago e indeterminato, **ci sono due aspetti** di non immediata evidenza sui quali, pur in attesa dei decreti che verranno, **credo valga la pena di avviare un abbozzo di riflessione.**

Il primo riguarda qualcosa che manca e che, a mio avviso, ha una rilevanza pari a ciò che viene detto.

**Il “grande assente” cui mi riferisco è il richiamo al lavoro pubblico.** Ed è un vuoto che pesa.

Nelle passate riforme, dalla legge Biagi alla legge Fornero, il riferimento al personale delle pubbliche amministrazioni era costante.

**Nella legge delega n. 30 del 2003, ad esempio, l'art. 6 recitava:** «Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate». L'esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche veniva poi espressamente dichiarata con specifico riferimento al lavoro a tempo parziale e alla certificazione dei contratti (articoli 3 e 5). E coerentemente l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 ribadiva: «Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

**Nella legge n. 92 del 2012 l'art. 1, comma 7, pur con formula un po' pasticciata e foriera di dubbi, comunque si premurava di considerare la questione:** «Le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo». E il successivo comma 8 affidava al Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, il compito di individuare e definire, «anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

Il legislatore, in altri termini, metteva le carte sul tavolo, manifestando (ora chiarezza, ora in modo più ambiguo) le proprie intenzioni.

**Nel Jobs Act nulla. Silenzio assoluto.**

**Il che sta inevitabilmente a significare che,** salvo eventuali possibili ripensamenti di volta in volta inseriti negli emanandi decreti delegati, **le regole appena approvate e quelle attuative future si applicheranno anche ai lavoratori delle pubbliche amministrazioni** (fatta ovviamente eccezione per le categorie tuttora in regime di diritto pubblico).

È questa l'unica lettura possibile, alla luce dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo», e dall'art. 51, comma 2, del medesimo decreto che dichiara applicabile alle pubbliche amministrazioni lo Statuto dei lavoratori a prescindere dal numero dei dipendenti.

**Le future assunzioni nelle pubbliche amministrazioni avverranno dunque con il contratto di lavoro subordinato a tutele crescenti?** A meno di una

diversa esplicita presa di posizione nei decreti attuativi, sì. E sarebbe una svolta epocale. Riducendo drasticamente i costi e i rischi (per l'amministrazione e quindi anche per il dirigente che deve adottare la decisione) dell'eventuale declaratoria di illegittimità licenziamento, la riforma decreterebbe la fine del regime di ultra-stabilità, di fatto ancor prima che di diritto, che ha accompagnato finora i lavoratori pubblici. Se poi dovesse essere approvato il codice semplificato del lavoro (anch'esso applicabile alle p.a., in mancanza di diversa specifica regolamentazione, e sempre salvo ripensamenti), gli effetti dell'onda d'urto sarebbero molteplici e di notevole portata. Anche perché, fatta eccezione per la disciplina dei licenziamenti (essenzialmente: l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori), per le restanti norme non si prevede una portata limitata esclusivamente ai nuovi assunti (fatte salve le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 e le altre norme specifiche per le p.a.).

**Dunque, se l'intenzione è un'altra, bisogna dirlo con chiarezza.** Non lo si è fatto nella legge delega, occorrerà provvedervi nei decreti attuativi. In caso contrario a nulla potranno valere ripensamenti, smentite o correzioni interpretative ad opera di circolari di questo o quel ministro.

Il secondo aspetto sul quale mi pare doveroso richiamare l'attenzione attiene ad un possibile effetto nascosto, probabilmente nemmeno voluto, della prevista introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.

**Il dubbio può essere efficacemente riassunto in due domande consequenziali:** per il futuro, in caso di conversione/trasformazione di un diverso rapporto di lavoro (simulatamente autonomo, parasubordinato, di associazione in partecipazione, e così via) in rapporto di lavoro subordinato cosa succederà? Il rapporto che verrà dichiarato sussistente sarà quello a tempo indeterminato a tutele crescenti?

Se così sarà (e, se il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti sarà il nuovo tipo legale regolato dal codice civile, non vedo come potrebbe essere diversamente) **la conversione o la trasformazione del contratto farà meno paura**, anche in considerazione della possibilità di licenziare il lavoratore entro breve tempo e con un costo modesto. L'arma è spuntata e l'attuale complessivo assetto normativo, che sulla sanzione normativa della conversione/trasformazione in funzione sanzionatoria e antielusiva fa ampio affidamento, subirà un duro colpo.

## **Retromarcia inattesa. Resta il tetto del 20% sui nuovi contratti a termine**

di Giovanna Carosielli

In base a quanto annunciato dal governo, nei decreti attuativi del Jobs Act il **contratto a tutele crescenti**, l'**apprendistato** e il **contratto a termine** saranno le principali vie d'ingresso al lavoro subordinato.

Dei tre, **il rapporto a termine è già stato ritoccato dal decreto Poletti** nel marzo 2014, con l'introduzione del limite legale del 20% per poter ricorrere ai contratti a tempo determinato ed obbligo datoriale di adeguarvisi entro l'anno, pena l'impossibilità di stipularne di nuovi a partire dal 1° gennaio 2015.

**Sulla questione è anche intervenuto di recente il Ministero del lavoro con l'interpello n. 30**, in risposta al quesito sulla derogabilità del tetto legale del 20% da parte della contrattazione aziendale di cui all'art. 8 della legge 148/2011. Tale norma, infatti, riconosce la derogabilità della disciplina sul rapporto di lavoro a termine prevista dalla legge o dalla contrattazione collettiva, mediante la sottoscrizione di intese volte alla «maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività». A patto tuttavia che vengano rispettati la Costituzione e i vincoli nascenti dalle normative comunitarie e le convenzioni internazionali sul lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), e in *Libero*, 12 dicembre 2014.

**La posizione ministeriale è stata netta nel circoscrivere l'ambito applicativo della facoltà di deroga:** poiché secondo il diritto dell'Unione europea il contratto a tempo indeterminato è la forma comune dei rapporti di lavoro, visto il limite esterno imposto dal contesto giuridico internazionale alla contrattazione di prossimità, il suo raggio di azione può tradursi in una diversa modulazione del limite quantitativo legale, non in una sua rimozione. L'introduzione del tetto del 20% da parte del decreto Poletti costituiva del resto il bilanciamento alla misura di rimozione dell'obbligo di giustificazione dell'assunzione a termine con ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, concretando una norma equivalente a quelle indicate nell'accordo quadro europeo trasfuso nella direttiva comunitaria disciplinante la materia che gli Stati erano invitati ad adottare per reprimere eventuali abusi della tipologia negoziale. Ciò anche considerato che l'eliminazione negoziale del tetto del 20% potrebbe non trovare compensazione nella previsione della durata massima dei rapporti a tempo determinato (pari a 36 mesi), che, come noto, è modificabile dalla contrattazione collettiva anche aziendale.

La risposta all'interpello, pur se ispirata dal condivisibile intento di confermare l'impostazione comunitaria sulla natura eccezionale del rapporto di lavoro a termine rispetto al normale contratto a tempo indeterminato, presta il fianco ad **almeno due obiezioni**: la prima concerne la possibilità che sia la stessa contrattazione aziendale a introdurre misure compensative all'eventuale rimozione della clausola di contingentamento del 20%. Nella contrattazione aziendale sono diffusi accordi che, ad esempio, reintroducono l'obbligo della causale, o che abbassano il limite temporale dei 36 mesi. La seconda obiezione riguarda l'omessa precisazione, nella risposta all'interpello, del merito del limite quantitativo, che rende astrattamente configurabile un innalzamento del tetto, addirittura fino al limite del 99%, con l'inevitabile, quanto paradossale, conseguenza di generare uno scenario formalmente rispettoso dei requisiti comunitari ma, nella sostanza, svuotato di significato.

Per evitare un esito di certo non voluto dal dicastero di via Veneto, sarebbe stato quindi preferibile dirimere il dubbio interpretativo valorizzando la *ratio* di fondo dell'accordo quadro e della direttiva, senza tuttavia imbattersi nella selva dei diversi, e perfino variabili, adattamenti normativi di tali precetti da parte dei singoli Stati.

## **La riforma delle sanzioni nel *Jobs Act* in ottica semplificatoria e acceleratoria**

di Carmine Santoro

La legge delega sul c.d. *Jobs Act*, in corso di pubblicazione, contiene un importante riferimento alla riforma della disciplina sanzionatoria del lavoro, che si pone in linea di continuità con la filosofia del d.lgs. n. 124/2004 diretta a valorizzare la funzione premiale e non solo repressiva del sistema. L'art. 1, comma 6, lett. f) della legge delega approvata dalle Camere dispone una revisione del regime delle sanzioni, che tenga conto dell'eventuale **natura formale della violazione**, in modo da favorire **l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita**, nonché la **valorizzazione degli istituti di tipo premiale**. È interessante osservare come la delega legislativa può tradursi in norme concrete ed operative nell'emanando decreto delegato.

Sembra opportuno premettere che **l'ottica generale dell'intervento normativo, in cui si inserisce la norma in commento, è quella della semplificazione amministrativa e velocizzazione dei tempi procedurali**, in vista del noto obiettivo di ridurre gli ostacoli burocratici a carico del sistema produttivo nazionale e di aumentarne la competitività nell'ambito della spietata concorrenza globale (cfr. comma 5 della delega legislativa). Non bisogna, peraltro trascurare, che, come rammenta un recente intervento del Parlamento europeo (Risoluzione del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro «efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa»), i risultati delle ispezioni devono essere elaborati entro un termine ben definito, onde impedire tempestivamente gli abusi e garantire prontamente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#).

la tutela all'interessato. Pertanto, il Consesso comunitario ha evidenziato che la celerità degli accertamenti risponde anche all'interesse del lavoratore.

Una corretta lettura della disposizione non può dunque prescindere dallo scopo normativo di razionalizzazione, anche in una prospettiva *de jure condendo*.

È ampiamente noto come **la riforma dell'attività ispettiva prevista dal d.lgs. 124/2004 abbia costituito un passaggio fondamentale nel mutamento di prospettiva della vigilanza, da mera attività di repressione degli illeciti ad opera (anche) di prevenzione e promozione della legalità**. La revisione ad opera della legge n. 183/2010 ha confermato ed ampliato in chiave semplificatoria tale impostazione. Gli istituti della diffida e del verbale unico (art. 13), della prescrizione (art. 15), della conciliazione monocratica (art. 11) e della disposizione (art. 14) dimostrano ampiamente l'assunto.

Per quanto concerne in particolare la diffida, tale strumento premiale ha costituito, nell'elaborazione del Ministero del lavoro (Cfr. circolari n. 24/2004 e n. 9/2006), una sorta di spartiacque tra sanzioni: **da una parte si collocano quelle, definite "formali" e quindi sanabili, per le quali è utilizzabile l'istituto in discorso, mentre dall'altra quelle insanabili ed insuscettibili di divenire oggetto di diffida**. In linea di massima, a tale distinzione corrisponde quella tra beni protetti di rango costituzionale (salute e posizione contributiva del prestatore, finanze erariali, buona andamento della PA, ecc.), rientranti nella seconda categoria, e quelli di rango inferiore, per lo più di carattere documentale, in relazione ai quali può essere utilizzata la diffida. Tale cruciale distinzione, tuttavia, risale solo ad una impostazione ministeriale; **considerata la rilevanza del tema e l'espresso riferimento legislativo alla natura formale delle violazioni, la sede attuativa del Jobs Act può rappresentare un'occasione per conferire dignità normativa primaria alla distinzione cennata e per chiarirne ulteriormente i criteri di applicazione**. In tale contesto si innesta la questione dell'inserimento della fattispecie del lavoro sommerso (art. 3, comma 3 del dl n. 12/2002, convertito in l. n. 73/2002 e successive modificazioni) tra le violazioni suscettibili di diffida; com'è noto, tale collocazione ha visto alterne vicende, fino all'attuale esclusione operata con dl n. 145/2013. Sul punto può dirsi che la preclusione dell'operatività dell'istituto premiale per la fattispecie in argomento appare giustificata sul piano sistematico, atteso che quest'ultima è diretta a tutelare beni di ragguardevole rango, non certo "formale" (posizione contributiva del lavoratore, casse previdenziali, corretta concorrenza tra imprese). Tuttavia, l'impressione dettata dall'esperienza suggerisce che l'istituto, sotto più profili,

aveva dato buona prova di sé anche in riferimento al lavoro sommerso. In relazione alla tutela del lavoratore, esso comportava l'immediata regolarizzazione, anche contributiva, del rapporto di lavoro; riguardo alla posizione della PA, si è assistito ad un'indubbia diminuzione del contenzioso, congiunta ad una celere riscossione delle sanzioni; infine, dal versante del datore di lavoro il trattamento sanzionatorio più favorevole ha spesso incentivato il rapido ripristino della legalità. Come si vede, si tratta di aspetti che attengono chiaramente all'obiettivo di semplificazione e di promozione della legalità che caratterizza il provvedimento in esame.

**Quanto ai profili procedimentali, la visione semplificatoria ed acceleratoria del progetto normativo sembra favorire l'approvazione di norme che rendano più certi i tempi e superino passaggi ormai superflui.** In ordine al primo problema, il decreto di attuazione potrebbe risolvere la questione della durata degli accertamenti (art. 14, comma 2 della legge n. 689/81), attualmente affidata alle non sempre stabili interpretazioni ministeriali (cfr. circolari n. 41/2010 e 6/2014). Invero, **sembra non più rinviabile l'adozione di una organica disciplina speciale del procedimento sanzionatorio amministrativo in materia di lavoro e previdenza,** analogamente a quanto si registra in ambito tributario (d.lgs. n. 472/1997). **L'insufficienza della "vecchia" legge n. 689/81 appare evidente** a chi rifletta, tra l'altro, sulle scansioni procedimentali previste dall'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, nonché sui caratteri del verbale unico di accertamento e notificazione, difficilmente conciliabili con il termine concepito dall'art. 14 comma 2 della legge n. 689 cit. Inoltre, la stessa diffida sopra menzionata, che costituisce una peculiarità del procedimento sanzionatorio del lavoro, ha reso superfluo l'istituto del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge 689 cit. La prassi applicativa ha infatti evidenziato rari casi in cui il soggetto inottemperante alla diffida abbia successivamente versato l'importo sanzionatorio ridotto, che normalmente corrisponde al doppio di quello che accompagna la diffida stessa. **La soluzione più appagante, per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, appare il superamento della fase del pagamento in misura ridotta,** cosicché colui che non ritenga di adeguarsi alla diffida venga direttamente sottoposto al trattamento sanzionatorio definitivo dell'ordinanza ingiunzione di cui all'art. 18 della legge n. 689 cit. Tale riduzione dei tempi di definizione della procedura risponderebbe anche ad una maggiore efficacia general-preventiva della sanzione.



17.

## **PARI OPPORTUNITÀ**



## **Donne e lavoro: una strada in salita**

di Roberta Caragnano

**L'Italia fa un passo in avanti sulla presenza delle donne in azienda e acquista un segno più anche da parte dell'Europa.**

**I dati dell'ultimo [rapporto CONSOB](#), infatti, hanno evidenziato che nel 2013 la percentuale delle donne nei consigli di amministrazione ha raggiunto il 17% a fronte del 7,4% registrato a fine 2011. Una conseguenza, questa, frutto della spinta propulsiva della legge n. 120/2011 (conosciuta come legge Golfo-Mosca), che ha reso obbligatorio il rispetto di un'equa rappresentanza di genere nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali.**

**Se da un lato l'intervento legislativo è incoraggiante e offre una chance di cambiamento, con ricadute positive, dall'altro è anche vero che ancora molto altro c'è da fare per dare un segnale di concretezza perché il tutto non resti solo una "questione di donne" e di numeri. Anche su questo aspetto i dati ci aiutano a fotografare meglio lo stato dell'arte. Un settore come quello finanziario, ad esempio, dove oggettivamente è maggiore la presenza femminile, con una media di 2,4 donne per consiglio di amministrazione, vanta però solo un 3,2% di donne con funzioni di amministratore delegato, il che implica sì una partecipazione ma un basso potere decisionale. Il 60% delle donne, infatti, sono membri indipendenti del consiglio e non possiedono azioni dell'azienda.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 marzo 2014, n. 9.](#)

**La presenza della componente femminile nelle posizioni apicali non riguarda, quindi, solo una questione di parità quanto di opportunità per il nostro sistema Paese che deve avere il coraggio di fare un vero salto di paradigma** che porta con sé una nuova cultura manageriale.

**La “diversity” deve essere valorizzata divenendo un fattore di successo e crescita delle organizzazioni.** Lo studio [\*A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas\*](#) ha evidenziato che le aziende dove è maggiore il numero delle donne nei consigli di amministrazione sono quelle che hanno licenziato meno lavoratori (come è stato dimostrato per il caso della Norvegia).

**Ne discende che le caratteristiche peculiari delle donne manager** come la capacità di affrontare la complessità? e il nuovo, l’etica nel lavoro, la capacità di condividere le responsabilità? valorizzando i propri collaboratori, la capacità di apprendere e semplificare, la cura dei particolari e la concretezza, **sono fattori sui quali puntare anche perché indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi** in ogni campo lavorativo, e non solo.

**Se la componente femminile cresce in maniera esponenziale in azienda più difficile è il percorso nel mondo delle istituzioni e della politica.** Nelle prime, infatti, la presenza delle donne nelle posizioni di vertice diminuisce al crescere della importanza e del peso politico della istituzione di appartenenza. Il [\*rapporto BES 2013, Politica e istituzioni\*](#), infatti, evidenzia come sia esigua (solo il 12%) la presenza femminile presso la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, nelle Authority e nei corpi diplomatici.

Lo squilibrio di genere è marcato anche in politica; basti pensare che nelle elezioni del 2008 le donne elette in Parlamento e nei consigli regionali sono state il 20,3% con delle differenze evidenti tra le diverse aree geografiche del Nord, Centro e Sud Italia.

**Tuttavia la situazione è più rosea rispetto al passato e come evidenzia il [\*World Gender Gap Report 2013\*](#),** che rileva i dati ufficiali sulla disuguaglianza di genere nel mondo, siamo passati dal posto 55 al 28 del 2012.

**La sfida per il futuro, quindi, è formulare e sperimentare ipotesi di soluzioni** sia sul piano delle politiche pubbliche sia su quello delle organizzazioni.

**Una strada in salita che rende sempre più necessario e strategico il coinvolgimento attivo di tutti gli attori, pubblici e privati, ma anche di enti di ricerca e università, per mettere in campo le risorse e sviluppare percorsi formativi e modelli di certificazione delle competenze tecniche e manageriali delle donne al fine di favorire il loro accesso a ruoli apicali.**

## Donne ad alta quota, in politica, in economia

di Lella Golfo

Ho sempre affermato che **senza una piena partecipazione femminile in ogni ambito l'Italia resterà una democrazia dimezzata**. Per questo, nel 2008 ho deciso di entrare in Parlamento e provare a cambiare le cose. In appena una legislatura, la mia prima legislatura, ho portato a casa una delle pochissime leggi d'iniziativa parlamentare e ne sono fiera. Dal 14 febbraio sulle reti tv e radio della RAI va in onda un bellissimo spot realizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. **“Quote di genere. Un Paese più equilibrato ha un futuro migliore”**, recita il *claim* della campagna dedicata alla legge n. 120: un'iniziativa importante che contribuirà a far conoscere la legge e le sue opportunità.

**I risultati della legge sulle quote sono già sotto gli occhi di tutti.** Nel 2009 il numero di donne nei CdA delle società quotate era fermo al 6% e la Banca d'Italia aveva calcolato che per arrivare al 30% ci sarebbero voluti almeno 50 anni. Oggi siamo al 18%, praticamente un piccolo miracolo!!

Attualmente abbiamo contato oltre 250 ingressi di donne e a tutte ho personalmente scritto una lettera di congratulazioni. In primavera oltre 100 società pubbliche rinnoveranno CdA e collegi sindacali, per un totale di oltre 600 poltrone e mi piacerebbe che si andasse oltre la mia legge, raggiungendo quota 50%: 300 uomini e 300 donne. Anche questo governo composto per metà da donne è il segnale di una piccola rivoluzione, anche se la pennellata rosa si è tinta di grigio con la nomina di Viceministri e Sottosegretari: 9 Sottosegretari donne su 44 e nessun Viceministro. Non si potrà più tornare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 marzo 2014, n. 9.](#)

indietro ma noi vogliamo andare avanti e come sempre niente ci verrà regalato ma dovremo conquistarci tutto, con fatica e impegno.

**Il primo obiettivo è avere più donne non solo nei CdA ma alla loro guida.**

Una donna come Amministratore delegato o Presidente di un'azienda pubblica come Finmeccanica, Poste, Terna, Enav, Consap, Coni, Istituto Poligrafico, Sogin, Italia Lavoro, sarebbe un altro passo avanti. Ricordiamoci sempre che Marisa Bellisario salvò dal fallimento un colosso pubblico da rottamare come l'Italtel. Quando ne diventò AD, l'Italtel perdeva più di 200 miliardi di lire, dopo tre anni, Marisa non solo raggiunse il pareggio ma chiuse il bilancio con un utile di 10 miliardi.

**Il secondo obiettivo è avere più donne in politica.** La legge elettorale è un'occasione che non possiamo sprecare. Le donne possono e devono partecipare alle decisioni che vengono prese anche per loro e che condizionano le loro vite e il futuro dei loro figli.

Nelle scorse elezioni, ho lanciato un appello alle donne invitandole a candidarsi nella lista del partito a loro più vicino. Mi hanno risposto in migliaia, e non semplicemente “sì” o “no”. Mi hanno parlato delle loro ragioni e speranze, hanno avanzato proposte e suggerimenti ed è nato il pensatoio “Avanti Donne”. Nei giorni scorsi due importanti istituti di ricerca hanno testato le propensioni di voto degli italiani con una semplice domanda: “Se ci fosse uno schieramento politico a guida prevalentemente femminile, lo voterebbe?”. Secondo il sondaggio fatto dall'Istituto Piepoli, il 65% degli italiani è propenso a votare un partito a guida femminile: praticamente un potenziale bacino elettorale superiore al 30%. Secondo Alessandra Ghisleri di Euromedia Research, gli elettori propensi sono il 40%. Sono risultati significativi, che devono farci riflettere. Un partito guidato prevalentemente da donne è un'utopia: i partiti costano e le donne, si sa, non hanno finanziatori.

**Ma perché gli italiani, uomini e donne, di destra o di sinistra vogliono più donne in politica?** Perché le donne hanno sempre dimostrato serietà, coerenza e trasparenza, non scendono a compromessi, sono più propense ad ascoltare e mediare, sono concrete e capaci di decidere in fretta.

In questi anni di crisi, la vera salvezza sono state le donne, con il loro lavoro dentro e fuori casa. E secondo gli elettori, possono essere la salvezza anche della famiglia Italia.

**Da ieri è in aula alla Camera la legge elettorale.** Nei giorni scorsi ho scritto una lettera di sostegno e incoraggiamento a tutte le parlamentari. Ho chiesto

loro di portare avanti con coraggio la battaglia per una legge elettorale che rispetti la parità di genere: è una grande occasione e spero non venga sprecata. **Noi donne non dobbiamo più dimostrare niente, piuttosto dobbiamo passare all'incasso** e se questo è davvero il Governo del cambiamento, e tutti noi lo desideriamo, il primo banco di prova sarà una legge elettorale che rispetti l'equilibrio di generi. Le donne sono metà della popolazione e devono essere la metà del Parlamento e non è solo una questione di genere ma di democrazia.

**Nel suo discorso d'insediamento, Matteo Renzi ha parlato di asili ed edilizia scolastica di lavoro e sappiamo che conciliazione e disoccupazione femminile restano tra i problemi maggiori del Paese.** Venerdì scorso l'Istat ha emesso l'ultimo bollettino di guerra. Nel Mezzogiorno le giovani donne senza lavoro hanno raggiunto il picco record del 53,7%! Il 53,7%!! È un dato che un Paese democratico e civile non può tollerare!

**L'Italia è a un pericoloso bivio e ha bisogno di tutte le migliori energie, di uomini e donne.** Un edificio senza fondamenta crolla e noi dobbiamo costruire fondamenta solide. Per costruire un palazzo non servono solo i muratori. Ci vogliono architetti, ingegneri, geometri...servono uomini e donne. **L'Italia ha bisogno di donne e le donne hanno bisogno di un Paese a loro misura, capace di una crescita equilibrata e sostenibile.**



## Le quote rosa: “azioni positive” per la crescita economica e sociale

di Rosita Zucaro

L'ultimo [Global gender gap index](#) del World Economic Forum segna un miglioramento per l'Italia, che dal 2006 anno del primo rapporto sale di 9 posizioni, raggiungendo il 71° posto (per approfondimenti si veda V. Sorci, R. Zucaro, [Il gender gap: l'analisi del World Economic Forum](#), in *DRI*, 2014, n. 1).

Al progresso – comunque ridotto, essendosi attestato solo in un punto percentuale – ha concorso anche l'aumento della presenza femminile nei consigli di amministrazione delle società quotate, per effetto della legge n. 120/2011, la cd. Golfo-Mosca, che ha introdotto in tale contesto un sistema temporaneo di “quote rosa”. Secondo dati aggiornati ad agosto 2013, le donne nei *boards* sono passate da un modesto 7% al 17%, e in quelle controllate direttamente dal Ministero dell'Economia al 20% (si veda European Commission, [Women and men in leadership position in the European Union 2013](#)). Le quote hanno quindi accelerato un processo che se fosse proseguito al tasso medio precedente alla loro previsione, la quota del 33% imposta dalla legge, non si sarebbe potuta raggiungere prima del 2075 (secondo stime della Banca d'Italia riportate nel rapporto curato da M. Bianco-F. Lotti-R. Zizza, [Le donne e l'economia italiana](#), 2013).

Gli esiti determinati da questa forma di azioni positive sono stati così evidenti da essere anche particolarmente apprezzati dalla Cancelliera tedesca, Angela Merkel, la quale da sempre contraria alla loro introduzione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 marzo 2014, n. 9.](#)

sembra aver mutato orientamento e ne sta valutando l'adozione, negli stessi termini, anche in Germania.

**Nel complesso, però, il quadro sulla parità di genere è tutt'altro che positivo, se si considera solo l'aspetto che l'Italia rappresenta il fanalino di coda tra i Paesi dell'Unione Europea, e che si trova comunque in posizione deteriore rispetto a realtà come la Cina e il Senegal.**

**Uno dei fattori, che maggiormente pesano in negativo sul risultato italiano, è il *gender gap* inerente alla rappresentanza politica**, la quale presenta un dato al di sotto della media mondiale: il 19% rispetto al 21%.

**In virtù di ciò, l'approvazione della nuova legge elettorale, riaccende il dibattito sulle quote rosa.** Infatti, tali "discriminazioni al contrario", introdotte in più di 100 paesi al mondo, (si veda [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) contenente dettagliate schede Paese sul punto) costituiscono uno degli strumenti più utilizzati ed efficaci per promuovere il riequilibrio di genere nell'*empowerment* politico.

Non è un caso che Paesi, non solo uno tra gli appartenenti alla schiera dei più virtuosi nel superamento del divario di genere, ossia la Svezia (44,7%), ma addirittura anche realtà quali il Rwanda (64%), presentino le più alte percentuali al mondo di donne parlamentari; entrambi hanno adottato un sistema di quote di genere.

**Ai fini dell'efficacia di tali azioni positive, è essenziale però che siano compatibili con il modello elettorale in vigore e i relativi meccanismi** – per esempio, il 40% di donne nelle liste elettorali – nonché coordinati con le norme inerenti all'ordine dei candidati nelle liste, oltre ad essere collegate ad un sistema di sanzioni giuridiche efficaci, in caso di violazione, come si evince anche dalle conclusioni del Rapporto del Parlamento europeo, [Electoral gender quota system and their implementation in Europe 2013](#).

**Il Governo Renzi, recentemente insediatosi, dà un segnale positivo avendo previsto una paritaria presenza di genere nella sua composizione** (sebbene il segnale venga un po' incrinato dalla mancanza del Ministero delle Pari opportunità e dalla scelta di solo 9 Sottosegretari donne su 44 e nessuna Viceministra) ed essendosi instaurato in una legislatura che vede il numero di parlamentari donne più elevato della storia della Repubblica italiana.

**Questo può, anzi deve costituire il “terreno” fertile affinché il riequilibrio di genere nell’*empowerment* politico diventi obiettivo concretamente perseguito con strumenti *ad hoc*.**

**La violenza di genere, la disoccupazione femminile, il *gap* retributivo si combattono anche aumentando il numero delle donne presenti nelle “stanze dei bottoni”;** perché a contribuire in numero rilevante alle scelte di politica legislativa, sarebbero le prime portatrici dell’interesse che si andrebbe a tutelare e si avrebbe un forte ausilio nel processo verso l’abbattimento delle barriere invisibili, ma più dure a cadere, che sono quelle culturali.

**Nell’ambito dell’*empowerment* economico, ad esempio si sta già assistendo ai primi risultati, che non sono tanto nei numeri di donne nei cda in sé, quanto nella accresciuta trasparenza del percorso di analisi e scelta dei *curriculum vitae*;** a ciò si aggiungono aspetti particolarmente importanti, ossia l’effetto moltiplicatore per una nuova cultura manageriale della *Governance* ed è noto che il *diversity management* contribuisca fortemente al successo dell’organizzazione aziendale.

**Dall’esperienza degli altri paesi, la Norvegia ad esempio, è possibile trarre che i *boards* su cui hanno inciso le quote di genere non hanno avuto ricadute solo sul singolo contesto aziendale,** per esempio hanno licenziato meno lavoratori e hanno mostrato una maggiore attenzione al *welfare* dei dipendenti, ma anche sull’intera società, concorrendo ad innalzare i tassi di occupazione femminile.

**Il momento storico, in cui anche la crisi chiede risposte nuove e diverse, può essere trasformato nell’opportunità per fare un ulteriore passo dando concreta attuazione all’art. 51 della Costituzione,** laddove prevede che «tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. **A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».**

## Donne e politica: una democrazia a metà?

di Serena Santagata

**Il dibattito relativo alla presenza delle donne in politica è sempre più attuale.** Al fine di analizzare tale questione, che richiede interventi concreti ma anche un vero e proprio cambiamento di mentalità e cultura, è bene partire da una premessa. In molti Stati, tra cui l'Italia, le donne hanno [acquisito i diritti politici](#) solamente nel corso del XX secolo. Ciò nonostante, tale riconoscimento appare più di forma che di sostanza, visto il perdurare in molti contesti della rappresentazione mentale secondo cui la politica non è “un affare da donne”.

**Si consideri che la sotto-rappresentanza politica delle donne è un problema globale. La percentuale media mondiale dei membri donna nelle legislature nazionali si ferma infatti solo al 19%.** Focalizzando l'attenzione sulla situazione nei principali Paesi dell'Unione Europea, la composizione di genere nelle istituzioni pubbliche appare molto diversificata. Se la più alta presenza di donne in politica si attesta nei Paesi scandinavi, in Olanda e in Germania varia tra il 42% e il 30%, seguite poi da Austria, Spagna, Gran Bretagna, Italia e Francia dove si registra una media intorno al 20% (fonte: [Le donne al Parlamento europeo](#), documento per la Giornata internazionale della Donna, 8 marzo 2012).

**Il caso più virtuoso riguarda i Paesi Scandinavi, dove le donne hanno conquistato ampi spazi politici,** sia per quanto riguarda la presenza in Parlamento – 46% in Svezia, 43% in Islanda, 40% in Norvegia e Finlandia, 38% in Danimarca – sia per ciò che concerne il numero delle donne ministro –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 marzo 2014, n. 9.](#)

63% in Finlandia, 53% in Norvegia, 45% in Svezia e Islanda e 42% in Danimarca (fonte: [Le donne al Parlamento europeo](#), documento per la Giornata internazionale della Donna, 8 marzo 2012). Vero è che si tratta di Paesi in cui la cultura delle pari opportunità in ogni settore della società è molto radicata. In effetti le donne scandinave hanno più possibilità di ricoprire posizioni di potere perché vige una vera e propria politica di promozione della leadership femminile. Basti pensare che i Paesi nordici sono stati tra i primi a sancire il diritto di voto alle donne (nel 1906 in Finlandia, nel 1913 in Norvegia, nel 1915 in Islanda e Danimarca, nel 1919 in Svezia). In più, già dagli anni settanta i partiti politici norvegesi, svedesi e danesi hanno introdotto quote rosa su base volontaria, con un conseguente aumento della partecipazione politica femminile.

In realtà, anche in Germania, la presenza delle donne in politica è un fenomeno importante. Al di là del fatto che attualmente vi sia una donna alla guida del Paese, alte sono le percentuali di rappresentanza femminile sia nel Bundesrat che negli organi direttivi dei partiti.

**Da cosa deriva tutto ciò? Il dato si deve certamente a fattori di tipo culturale**, ma anche dalla consolidata tendenza tedesca ad adottare provvedimenti diretti a rimuovere le situazioni di discriminazione sociale della donna nei diversi ambiti della società e alla circostanza che vengano previste esplicitamente negli statuti dei partiti misure idonee a promuovere la rappresentanza femminile nelle liste elettorali. Ulteriormente, mentre si prende atto di un fenomeno molto positivo che riguarda la Spagna dove dal 9% del 1987 si è passati ad un 23 % (si veda [La rappresentanza femminile nel Parlamento europeo e negli Stati membri dell'Unione](#), IV parte della pubblicazione – dati sulla rappresentanza femminile nel Regno Unito, in Spezia e Svezia, 2003) attuale di presenza femminile in Parlamento, in Gran Bretagna, non si riesce ad andare oltre il 20% nonostante l'esperienza al Governo della Lady di Ferro, Margaret Thatcher, primo ministro dal 1979 al 1990.

Ad ogni buon conto, tralasciando dati e percentuali, l'aumento della presenza femminile nelle istituzioni politiche va innanzitutto favorito dalle iniziative dei singoli governi, volte a promuovere la partecipazione politica delle donne.

**Da questo punto di vista, in Italia, attualmente, il Governo in carica appena formato si è contraddistinto per l'equilibrio di genere perseguito nella scelta dei ministri (50% donne e 50% uomini).**

Si tratta di un traguardo particolarmente significativo per un Paese come il nostro che per avere un ministro donna – il primo della Repubblica – ha dovuto attendere fino al 1976 con l'ingresso di Tina Anselmi al Ministero del lavoro e previdenza sociale e che si spera, possa contribuire a superare la cultura di diffidenza che ancora si avverte relativamente alla discesa in campo delle donne e che non può essere tollerata in una nazione che pone la democrazia alla base della sua stessa Costituzione. Se non si persegue la parità, infatti, se uomini e donne non hanno le stesse opportunità in politica, la tanto declamata democrazia rimane esclusivamente una democrazia a metà.

**Ancora, si ricordi che in Italia alle donne è stato riconosciuto il diritto al voto solo nel 1946:** prima di allora erano di fatto, totalmente escluse dalla vita pubblica ed è paradossale che abbiano dovuto combattere per qualcosa che spettava loro di diritto, dalla nascita, al pari di un qualsiasi altro cittadino di sesso maschile.

Un discorso analogo vale per le tanto discusse *quote rosa*, la cui legge è solo del 2011, ovvero le quote minime di presenza femminile all'interno di organi elettivi perché la presenza femminile all'interno di amministrazioni pubbliche dovrebbe essere qualcosa di ovvio, così come ovvia è la presenza maschile.

Si tratta però di un *male necessario* perché attualmente la percentuale di donne in Parlamento si attesta intorno al 19%, una percentuale troppo bassa.

Ciò deriva dal fatto che il ruolo politico della donna è stato sempre visto come qualcosa di passivo.

Le donne sono troppo spesso chiamate in causa solo quando devono esprimere un voto. Ebbene, le donne sono sì, elettrici, ma devono anche avere la possibilità di essere elette.

**Allora come cambiare questo stato di cose? È l'universo femminile in primis che deve promuovere il cambiamento, al fine di ottenere e mantenere un ruolo centrale in ogni settore.**

Il fatto che ci sia solo una donna a coordinare un circolo o a guidare una Nazione non deve essere considerato un evento eccezionale, ma una consuetudine, una realtà normale e consolidata.

Una donna deve sapere di poter essere protagonista della vita politica, della vita professionale, della vita sociale e della vita familiare, e deve poter aspirare a questo sin dall'infanzia, senza limite o preconconcetto alcuno. Se si porterà avanti tutto ciò, la collettività intera ne risulterà certamente migliorata.

**In definitiva (e perché no, anche in una prospettiva utilitaristica) per quale ragione ci vogliono più donne in politica?** Per la qualità fondamentale propria di ogni donna: essere una amministratrice nata. Che si amministri il ménage familiare, un'azienda o un Paese intero, ogni donna ha le caratteristiche per farlo. Per sua natura ella è infatti portata ad occuparsi degli altri: le donne sono madri. E questo vuol dire, che per indole personale, tendono a mettere gli altri al primo posto, e di conseguenza sono più sensibili alle esigenze del cittadino, sono più concrete ed operative, risultando quindi di grande utilità per la cosa pubblica.

**E vengono in mente, allora, le parole di Margaret Thatcher** *«in politica, se vuoi che qualcosa venga detto, chiedi ad un uomo. Se vuoi che qualcosa venga fatto, chiedi ad una donna»*.





18.

## **PAROLE DEL LAVORO**



## **La nota del traduttore: i contratti di solidarietà in lingua inglese**

di Pietro Manzella

**Nell’ordinamento italiano, la nozione di contratto di solidarietà indica accordi conclusi tra il datore e le rappresentanze sindacali che hanno come oggetto la diminuzione dell’orario di lavoro.** Tale riduzione del monte ore si applica nell’eventualità di una crisi aziendale, per scongiurare l’ipotesi del licenziamento (contratti di solidarietà “difensivi”) ovvero per favorire nuove assunzioni (in questo caso si parla di contratti di solidarietà “espansivi”).

**I contratti di solidarietà non rappresentano una realtà esclusivamente italiana, richiamando in parte il concetto tedesco di *Kurzarbeit* (letteralmente “lavoro corto”).** Nonostante l’origine internazionale, la resa di questo concetto in inglese appare tuttavia ambigua e per nulla semplice. Anche le fonti ufficiali non sono sempre concordi nelle soluzioni offerte, alimentando ulteriormente il dibattito su quale sia (e se davvero esista) una “giusta” traduzione.

**Uno studio comparato condotto dalla Organizzazione internazionale del lavoro** (*The ILO Termination of Employment Digest*, International Labour Office, Genève, 2000, 190) **al pari di gran parte della dottrina internazionale redatta in lingua inglese** (ad esempio T. Treu, *Labour Law in Italy*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2007, 125, e B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 363

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/4*.

(nota 108). Si veda anche R. Blanpain, Takashi Araki, Shinya Ouchi (eds), *Labour Law in Motion, Diversification of the Labour Force and Terms and Conditions of Employment, The Bulletin of Labour Relations*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2004, 125. Non meno ambigua è la traduzione ‘*employment solidarity contracts*’ in T. Kruppe, R. Rogowski, K. Schömann, *Labour Market Efficiency in the European Union Employment Protection and Fixed Term Contracts*, Routledge, Oxon, 1998, 195) **traduce “contratti di solidarietà” con *solidarity contracts***. Questa opzione, marcatamente letterale, trova giustificazione nel tentativo di far comprendere la natura solidale dell’accordo (*solidarity*), secondo cui *tutti* i lavoratori riducono le ore di lavoro (e quindi parte della remunerazione) per evitare un ridimensionamento del personale. La scelta tuttavia appare discutibile, in quanto l’espressione *solidarity contracts* è priva di significato in inglese e potrebbe risultare poco comprensibile da un anglofono che non abbia familiarità con la normativa lavoristica in Italia. Inoltre, il termine *contract* nella tradizione anglosassone fa generalmente riferimento a un accordo individuale (si noti la traduzione di “contratto di lavoro”, *employment contract*) mentre in questo caso sarebbe più opportuno parlare di *agreement*. Decisamente più efficace, in quanto meno letterale e più incentrata sulla dimensione concettuale, è la [versione](#) proposta dallo *European Industrial Relations Glossary* (EMIRE), il glossario redatto dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che rende la nozione di contratti di solidarietà difensivi con *job-security agreements* e la tipologia di contratti di solidarietà espansivi con *job-creation agreements*. È probabilmente questa la variante che esprime con maggiore chiarezza il significato dell’accordo (Eurofound, *The European Industrial Relations Glossary*).

**Invero, le caratteristiche del contratto di solidarietà sembrano ricondurre, sebbene con le dovute differenze, alla nozione di *work sharing* di origine anglosassone.** Il Dipartimento del lavoro americano è molto chiaro nel definire l’istituto: “*The principle behind Work Sharing is simple; instead of laying off a percentage of the workforce to cut costs, an employer can reduce workers’ hours by the same percentage and keep the entire workforce on the job*”. In inglese questi programmi sono identificati con diverse etichette (*short-time work, shared work programs* oppure *short-time compensation programs*), anche se la sostanza e i contenuti in gran parte coincidono (vedi anche la definizione di *short-time work schemes* in M. Tiraboschi, S. Spattini, *Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and Security*, in *Labour Regulation in the 21st Century: In Search of Flexibility*

*and Security*, T. Davulis e D. Petrylaite, Cambridge Scholars Publishing, 2012, 167).

**Il concetto di *work sharing*, che come detto coincide con una riduzione dell'orario di lavoro, non deve essere confuso con quello di *job sharing* (o *job-sharing*), ossia una tipologia contrattuale per cui due lavoratori assumono l'impegno di svolgere la stessa prestazione lavorativa. Infatti a livello internazionale sussiste una certa confusione.** Esempificativo in tal senso è il fatto che l'*Inter-Active Terminology for Europe* (IATE), la banca dati terminologica interistituzionale dell'Unione Europea utilizzata per la consultazione, creazione e gestione dei dati terminologici, impieghi *work-sharing* e *job-sharing* quali sinonimi (ed esempio al momento di tradurre il concetto francese di *travail partagé*). L'ambiguità nasce dal fatto che le parole *work* e *job* sono entrambe impiegate in lingua inglese per identificare il concetto di lavoro, sebbene con sfumature di significato totalmente diverse.

**Le criticità appena descritte rappresentano una ulteriore conferma di almeno tre aspetti fondamentali.** Innanzitutto emerge palesemente la necessità di specializzarsi nelle discipline oggetto dell'attività di traduzione. In altre parole le conoscenze meramente linguistiche devono essere accompagnate da uno studio approfondito delle materie prese in esame al fine di evitare interpretazioni ambigue o fuorvianti. È altresì fondamentale selezionare accuratamente le fonti di riferimento. Spesso la soluzione è già presente in letteratura e non vi è necessità di "inventare" termini che potrebbero non essere compresi dal lettore internazionale. Infine più che la mera etichetta, è importante tradurre il concetto che accompagna una data espressione, magari anche a scapito di una equivalenza puramente linguistica.

## Tradurre il benessere dei lavoratori: il welfare aziendale

di Pietro Manzella

**Fornire una definizione esauriente di “welfare aziendale” è esercizio tutt’altro che scontato**, date le diverse connotazioni che questa espressione può assumere a seconda dei contesti in cui viene impiegata. In linea generale, la nozione di welfare aziendale identifica una serie di servizi e prestazioni messi a disposizione dal datore di lavoro a favore dei propri dipendenti, al fine di aumentarne il benessere e (possibilmente) la produttività. Esempi classici di welfare aziendale sono asili nido e borse di studio per i figli dei dipendenti, copertura totale o parziale delle spese sanitarie, ma anche orari più flessibili, auto aziendale, prestiti agevolati e così via. Il welfare aziendale, detto anche “secondo welfare”, in quanto pensato per integrare il “primo welfare” di carattere pubblico, non è un concetto propriamente giuridico. La sua origine va infatti ricercata nella contrattazione collettiva, e più in generale nelle relazioni industriali, ambito da sempre caratterizzato da una particolare predisposizione alla creazione di neologismi (si pensi per esempio a termini quali *causalone*, *contratto unico*, *contrattazione di prossimità* etc.).

**Oltre che da un punto di vista concettuale**, l’espressione necessita anche di una riflessione in chiave terminologica, a partire dall’uso dell’anglicismo *welfare*. Decontestualizzato, il termine si caratterizza per una molteplicità di significati; può essere reso in italiano tra gli altri con “benessere”, “salute”, “bene”, oppure impiegato per indicare soggetti destinatari di sussidi pubblici, come nell’espressione *to be on welfare*. L’associazione con l’aggettivo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/5*.

“aziendale” indica invece iniziative intraprese dal datore di lavoro a favore dei dipendenti per rispondere a esigenze e bisogni specifici.

**Si potrebbe pensare che la parziale origine anglosassone di “welfare aziendale” ne faciliti la traduzione letterale in lingua inglese.** Esistono tuttavia almeno due esempi per dimostrare come tale supposizione sia erronea.

**Il primo esempio è quello di “company welfare”**, espressione tutta italiana in realtà, che più che come traduzione viene impiegata quale sinonimo di “welfare aziendale”. Sono diversi i siti di grandi realtà aziendali nazionali che decantano orgogliosamente le buone prassi a favore dei propri dipendenti, elencandole sotto la voce “company welfare”. Per quanto paradossale, il termine è comprensibile solo in italiano, essendone il significato decisamente ambiguo in lingua inglese.

**Il secondo esempio riguarda invece la nozione di “corporate welfare”**, che nulla ha a che vedere con quella di welfare aziendale. I due concetti potrebbero essere accomunati, data anche la tendenza a rendere l’italiano “aziendale” con l’inglese *corporate* (come avviene correttamente in altre espressioni, es. cultura aziendale = *corporate culture*). Qui tuttavia la regola non funziona. Inoltre a questa espressione viene frequentemente attribuita una connotazione negativa, essendo impiegata per indicare forme di sostegno economico erogate dallo Stato a imprese e aziende e considerate ingiustificate o moralmente ingiuste. Furono Ralph Nader, attivista e politico americano, e David Lewis, leader del *New Democratic Party* canadese, tra i primi a utilizzare questa terminologia.

**Come si è visto, una traduzione letterale in inglese di “welfare aziendale” non rappresenta una soluzione efficace.** Un’alternativa potrebbe essere quella di rendere il concetto con *employee benefits*, sebbene questa opzione sia forse troppo generica per riassumere le sfumature del termine italiano. Altrettanto ambiguo è il ricorso a espressioni quali *fringe benefits* (utilizzato anche in italiano quale sinonimo di “benefici accessori”) e *perquisites*, che indica prestazioni e servizi erogati in situazioni ben precise. Probabilmente il ricorso a una perifrasi adattata al contesto rappresenta la migliore delle ipotesi (e.g. *the range of practices put in place by the employer to improve workers’ living and employment conditions*), magari accompagnata da qualche esempio calzante.

## La nozione di *concession bargaining*

di Paolo Tomassetti

**Circoscrivere il fenomeno del *concession bargaining*** (letteralmente “contrattazione delle concessioni”) **pone un problema concettuale**. In astratto, infatti, ogni forma di negoziazione implica un elemento di rinuncia e scambio tra le parti. Ai fini della ricerca empirica, gli accordi di concessione sono stati definiti come un congelamento o un taglio dei salari nominali (D. J. B. Mitchell, *A decade of concession bargaining*, in Clark Kerr, Paul Staudohar (eds.), *Labor Economics and Industrial Relations*, Harvard University Press, 1994).

**Alcuni autori hanno parlato del fenomeno in termini di *distress***, associandolo alla pratica della disdetta anticipata dei contratti collettivi e alla riduzione delle tutele contrattuali (T. A. Kochan, H. C. Katz, R. B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books, New York, 1986). **Altri propongono una definizione che guarda principalmente ai contenuti degli accordi**, che determinano una riduzione delle tutele dei lavoratori coinvolti (L. A. Bell, *Union concessions in the 1980s*, Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, Summer, 44-58, 1989). **Cappelli ha fornito invece una definizione dinamica della prassi negoziale**, definendo la contrattazione di concessione come un esplicito scambio tra moderazione del costo del lavoro, da un lato, e un maggior grado di sicurezza occupazionale dall’altro (P. Cappelli, *Concession Bargaining And The National Economy*, Industrial Relations Research Association, Proceedings of the 35<sup>th</sup> annual meeting, New York, Dec. 28-30, Madison Wis., 362-371, 1982). Analogamente, secondo la definizione fornita dal Gruppo di alto livello

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/6*.



sulle relazioni industriali e sul cambiamento nella UE, il termine *concession bargaining* si riferisce ai negoziati diretti a congelare i salari o ridurre il costo del lavoro e, allo stesso tempo, garantire determinati livelli occupazionali per un certo periodo di tempo (European Commission, *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Industrial Change*, 2002).

**Con riferimento al contesto europeo, questa tipologia di accordi è stata accostata alla fattispecie dei patti per l'occupazione e la competitività (PECs).** Freyssenet e Seifert hanno definito i PECs come contratti collettivi di livello settoriale o aziendale che affrontano, in modo esplicito, i temi dell'occupazione e della competitività, anche in relazione tra loro, sia per la salvaguardia dei livelli occupazionali a rischio, che per la creazione di nuova occupazione (J. Freyssinet, H. Seifert, *Negotiating collective agreements on employment and competitiveness*, Eurofound, 2001).

**Per Sisson, nonostante non esista uno schema tipico di PECs, la maggior parte di essi persegue due obiettivi:** 1) minimizzare le riduzioni di personale o stabilizzare l'occupazione e 2) ridurre i costi delle organizzazioni o migliorare la loro capacità di adattarsi ai cambiamenti (K. SISSON, *Pacts For Employment And Competitiveness*, Eurofound, 2005). Lo stesso autore, ha classificato i PECs come una tipologia di contrattazione a "somma zero" (K. Sisson, *Pacts for Employment and Competitiveness. Concepts and Issues*, Eurofound, 1999), enfatizzando quindi la natura integrativa del negoziato, secondo la terminologia proposta da Walton e McKersie (R. E. Walton, R. B. McKersie, *A Behavioral Theory Of Labor Negotiations*, McGraw-Hill, 1965). Sisson si è chiesto poi se la definizione "patti per l'occupazione e la competitività" fosse solo un modo diverso di chiamare gli accordi di concessione. Nel rispondere a tale interrogativo, l'autore ha osservato che a differenza dell'esperienza del *concession bargaining* vissuta negli Stati Uniti durante gli anni Ottanta, nel contesto europeo questi accordi sono accompagnati da sforzi genuini da parte dei datori di lavoro, soprattutto in termini di garanzie occupazionali, che vengono posti in essere solo quando le aziende si trovano veramente in difficoltà, e non per minacciare i sindacati.

**In Italia, le caratteristiche degli accordi di concessione sono riconducibili alla categoria degli accordi di produttività**, concetto diffuso nella letteratura giuslavoristica ma mai definito in modo sistematico. Una definizione della nozione di accordo di produttività in linea con l'utilizzo comune che la dottrina italiana ha fatto della tipologia negoziale, è rintracciabile in un saggio

di Clegg (H. A. Clegg, *The Substance of Productivity Agreements*, in A. Flanders (ed.), *Collective Bargaining*, 1969, Penguin Books). Secondo l'autore della scuola di Oxford, un contratto collettivo può definirsi di produttività quando i lavoratori accettano dei cambiamenti nelle condizioni di lavoro che determinano un'organizzazione del lavoro più economica, al netto di eventuali incrementi salariali compensativi.

**Gli accordi di produttività sono a loro volta associati al concetto di deroga**, utilizzato impropriamente nel linguaggio mediatico come sinonimo di concessione sindacale. Dal punto di vista semantico, le tre nozioni identificano invero una fattispecie contrattuale evocativa della rottura con la concezione tradizionale del contratto collettivo che enfatizza la funzione acquisitiva e distributiva della dinamica negoziale, intesa come strumento per la realizzazione dell'interesse collettivo, tradizionalmente coincidente con le tutele incrementali. In questo senso, Treu ha osservato che il ricorso alle deroghe può introdurre un cambiamento nella natura della contrattazione collettiva, il cui schema tradizionale è messo direttamente in discussione (T. Treu, *L'accordo 28 giugno 2011 e oltre*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, 3).

**Eppure non tutte le concessioni sindacali configurano deroghe in senso stretto**. La nozione di deroga, infatti, presenta un connotato di eccezionalità, oltreché di specificità, rispetto alla più ampia categoria delle concessioni sindacali, che racchiude ogni clausola del contratto collettivo attraverso cui le parti formalizzano l'accettazione di una rivendicazione manageriale funzionale a obiettivi di competitività. In senso tecnico, si può definire deroga, ogni concessione sindacale pattuita a livello aziendale che implica la violazione delle regole di coordinamento degli assetti contrattuali (principio della delega e del *ne bis in idem*), oltreché delle disposizioni normative definite dal contratto collettivo geograficamente sovraordinato.

## Self-employment, lavoro autonomo e autoimpiego

di Martina Ori

**Autoimpiego e lavoro autonomo. Se ne parla molto in questi ultimi tempi come possibile via per combattere la disoccupazione.** Anche il Parlamento europeo ha recentemente posto l'attenzione sul tema, sottolineando la necessità di introdurre tutele sociali per tutti, inclusi i lavoratori autonomi, approvando una [risoluzione](#) in cui si evidenzia come negli ultimi anni il lavoro autonomo abbia rappresentato oltre il 15% dell'occupazione totale nell'UE, diventando perciò di fondamentale importanza per l'economia dell'Unione.

**Dal punto di vista terminologico e concettuale, soprattutto agli occhi di chi guarda i temi del lavoro attraverso le lenti della comparazione, la risoluzione è innovativa in quanto in diversi punti ribadisce la centralità della questione definitoria.** Il testo richiama infatti anzitutto la necessità di introdurre definizioni chiare di “lavoro autonomo” a livello nazionale poiché l'assenza di definizioni aumenta il rischio del lavoro autonomo fittizio e può ostacolare l'accesso alle tutele sociali.

**In secondo luogo, incoraggia l'adozione di definizioni condivise a livello europeo** affermando che “l'esistenza di diversi status di lavoratore autonomo negli Stati membri richiede soluzioni volte a migliorare il coordinamento della sicurezza sociale dei lavoratori autonomi onde evitare di limitare la libera circolazione dei lavoratori”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale*/7.

**Infine, arriva ad affermare che potrebbe essere utile dare una definizione di “lavoro autonomo fittizio”** per prevenire abusi, violazioni e dumping, non ritenendo evidentemente sufficiente o abbastanza tutelante dover ricavare *a contrario* tale definizione.

**Nell'inglese delle istituzioni internazionali, si è sempre registrata una notevole incertezza su quale fosse il termine più appropriato da utilizzare per descrivere questa categoria di lavoratori.** L'[OIL](#) utilizza il termine “self-employed worker”, “own-account worker”, sottolineando tuttavia la difficoltà nel dare a questi termini definizioni applicabili a tutti gli Stati Membri. L'Unione europea utilizza il termine “self-employed person”, definito nella [Direttiva 2010/41/UE](#) come “chiunque eserciti, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, un'attività lucrativa per proprio conto”. L'OCSE in *Entrepreneurship at a Glance 2011* definisce gli autonomi come «those who work in their own business, professional practice or farm for the purpose of earning a profit» (persone che hanno una attività propria, esercitano una pratica professionale, lavorano nella propria azienda agricola allo scopo di ricavare un profitto).

**L'Unione europea tende ad utilizzare il termine in maniera generale ed inclusiva** per distinguerlo da “employee”, ovvero il lavoratore che ha un rapporto di lavoro subordinato con il datore, servendosi talvolta anche del termine “independent worker” proprio ad indicare la contrapposizione con il lavoratore dipendente (di lì lo [European Forum of Independent Professionals](#)). L'aspetto dell'indipendenza è evidenziato anche nel termine “freelance”, “freelancer” o “freelance worker”, tuttavia poco utilizzato nel quadro internazionale perché concettualmente meno inclusivo e più ambiguo, storicamente tratto dal romanzo *Ivanhoe* di Sir Walter Scott che per primo lo utilizzò per indicare i soldati mercenari (free-lance, lancia libera).

**In Italia è il codice civile all'articolo 2222 a definire il lavoratore autonomo** come colui che si obbliga a compiere, verso un corrispettivo, un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti di un committente.

**Recentemente tuttavia, nel dibattito pubblico si è fatta strada un'altra parola: autoimpiego.** Anche se dal punto di vista lessicale condivide con “lavoro autonomo” il medesimo concetto di autonomia, intesa come libertà, indipendenza, rischi e responsabilità, il termine “autoimpiego” si è diffuso

rapidamente nel dibattito pubblico con una connotazione ben precisa. Esso viene utilizzato specificatamente per riferirsi non solo e non tanto al lavoro autonomo “tradizionale”, quanto più alla possibilità di superare il problema della disoccupazione (in particolare dei giovani) costruendosi ed inventandosi un lavoro, creando nuovi lavori, nuove attività, o ancora modalità innovative, diverse e creative di lavorare.

## La nozione di “dottorato industriale” in Italia

di Martina Ori e Michele Tiraboschi

Nella seduta del 10 febbraio 2014, il [portavoce M5S alla Camera dei Deputati Francesco D’Uva ha sollevato in Parlamento la centralità del tema dei dottorati industriali](#). Un tema apparentemente di nicchia e di interesse per pochi specialisti, e che tuttavia potrebbe rivelarsi decisivo per il rilancio della produttività e dello sviluppo della economia e della società attraverso maggiore innovazione e ricerca.

Non è chiaro, tuttavia, cosa siano i dottorati industriali e anche il Consiglio dei Ministri del 6 febbraio, nel presentare un piano di azione a sostegno della ricerca di 250 milioni di euro a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo parla, molto più genericamente e confusamente, di “dottorati di ricerca nel settore industriale”.

Dal punto di vista definitorio, D’Uva qualifica il dottorato industriale come “un peculiare modello di dottorato di ricerca, già presente nei principali sistemi formativi europei, che intende creare un’efficace forma di raccordo tra l’alta formazione universitaria e il sistema industriale”. Prosegue inoltre affermando che “attraverso l’attivazione di tali corsi gli studenti hanno la possibilità di raggiungere i più alti livelli di formazione nel campo della ricerca industriale, attraverso lo svolgimento dei corsi di specializzazione all’interno di un’impresa che svolge attività di ricerca e sviluppo”.

**Le istituzioni rilanciano quindi il tema, anche se restano notevoli dubbi a livello definitorio.** Il termine “dottorato industriale” viene introdotto nel nostro ordinamento per la prima volta con l’articolo 11, comma 2 del decreto ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45 che dà tuttavia per scontata la nozione. In

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale*/8.

particolare, il decreto, non solo non definisce il concetto di “dottorato industriale”, ma menziona tre fattispecie diverse di dottorato “innovativo”.

**Una prima fattispecie è relativa al “dottorato in collaborazione con le imprese”** che si realizza attraverso il convenzionamento dei corsi e delle scuole di dottorato con “imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo”.

**Una seconda fattispecie, è quella dei “dottorati industriali”**, sicuramente distinta dalla precedente come si evince dalla formulazione dell’incipit del comma 2 dell’articolo 11 che prevede come, accanto ai dottorati in collaborazione con le imprese di cui al comma 1, “le università possono *altresì* attivare corsi di dottorato industriale” (corsivo nostro), ma non ulteriormente precisata.

**La terza fattispecie è quella dei contratti di apprendistato di alta formazione**, in quanto, come indica il comma 4 del regolamento, “resta in ogni caso ferma la possibilità, prevista dall’articolo 5 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, di attivare corsi di dottorato in apprendistato con istituzioni esterne e imprese”.

Se l’obiettivo è quello di allinearsi alle migliori pratiche europee come sottolineato dal decreto ministeriale nonché dall’onorevole D’Uva, per tentare di comprendere questi concetti in lingua italiana, occorre capire cosa si intenda con la locuzione “dottorato industriale (*industrial doctorate*) nell’Unione Europea, da cui discende la terminologia in uso nel nostro Paese.

Il Rapporto della Commissione Europea, *Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe – Toward a common approach*, precisa al paragrafo 3 che **la locuzione “dottorato industriale” va intesa in senso ampio e atecnico** “includendo tutti i settori del mercato del lavoro privato e pubblico, dalle imprese profit, alle istituzioni pubbliche, fino a ONG e istituzioni di tipo caritatevole o culturale”.

**La terminologia scelta in questo caso a livello comunitario è probabilmente, come spesso accade, un prestito da altre lingue. Le istituzioni europee potrebbero aver tratto la locuzione “industrial doctorate” da quelle lingue in cui questo concetto già esisteva**, vale a dire da Paesi che effettivamente già prevedevano l’istituto del “dottorato industriale”. La presenza dell’aggettivo “industriale” è di probabile

derivazione storica, in quanto, in Paesi come la Danimarca, quando l'istituto venne introdotto negli anni Settanta, si trattava di una interazione tra università e settore industriale in senso stretto. Una volta adottata a livello comunitario, la locuzione ha subito uno slittamento di significato diventando un concetto molto più ampio ed inclusivo.

In lingua italiana, il termine parrebbe una traduzione dell'espressione europea sinora descritta. **Tuttavia, in italiano, la nozione di “dottorato industriale” potrebbe essere utilizzata con un significato diverso rispetto al concetto di “industrial doctorate”.** La distinzione tra due fattispecie, nonché le parole del ministro Carrozza, potrebbero far pensare infatti ad una diversa interpretazione. Il vocabolo “industriale” potrebbe doversi intendere in italiano non tanto con l'accezione ampia di matrice europea, quanto piuttosto in senso stretto, vale a dire “relativo all'industria”, come da dizionario di lingua italiana.

La presenza di una voluta distinzione tra due fattispecie nel decreto ministeriale n. 45 dell'8 febbraio 2013 potrebbe pertanto spiegarsi in questo modo. **La differenziazione potrebbe indicare che con il termine “dottorato industriale” ci si riferisca, in lingua italiana, limitatamente al settore dell'industria. La fattispecie del “dottorato in collaborazione con le imprese” diventerebbe quindi complementare al “dottorato industriale” in quanto più ampia ed inclusiva, con l'obiettivo di allargare la possibilità di svolgere dottorati di ricerca “innovativi” anche ai settori non industriali.**

**Tale distinzione tra il significato europeo (ampio) e significato italiano (ristretto) attribuito al termine “industriale” potrebbe costituire la chiave di lettura per spiegare la distinzione tra le due fattispecie**, oltre che aiuterebbe a comprendere il concetto di “dottorato di ricerca nel settore industriale” di cui parla il ministro Carrozza, che quindi si riferirebbe limitatamente al settore dell'industria, ovvero alla seconda fattispecie prevista dal decreto n. 45. E questo, come precisato in altra sede, sarebbe un gravissimo errore perché significherebbe agganciare l'innovazione dei dottorati industriali a una concezione vecchia del mondo del lavoro e del sistema produttivo oggi più che mai fluida e interdisciplinare (M. Tiraboschi, [\*Dottorati Industriali e Mercato del Lavoro: appunti per una ricerca\*](#), anticipazione *DRI*, 2013).



**La distinzione è sottile e ambigua, oltre che non è chiaro in cosa si sostanzia nella pratica tale differenziazione.** Un esempio della mancanza di chiarezza a livello terminologico è l'intervento stesso dell'onorevole D'Uva che parrebbe ricomprendere nella categoria di "dottorato industriale" tanto il dottorato industriale in senso stretto, vale a dire la seconda fattispecie prevista dal decreto, quando parla di "raccordo tra l'alta formazione universitaria e il sistema industriale", quanto la prima tipologia (il dottorato in collaborazione con le imprese) quando fa riferimento a "corsi di specializzazione all'interno di un'impresa che svolge attività di ricerca e sviluppo" omettendo di apporre l'aggettivo "industriale".

Fondamentale sarebbe dunque, nel tentativo di far davvero entrare l'Italia nello spazio europeo della ricerca, utilizzare le definizioni comunitarie che sono inequivocabili – e lungimiranti al tempo stesso – nel precisare che la locuzione "dottorato industriale" vada intesa in senso ampio e atecnico "includendo tutti i settori del mercato del lavoro privato e pubblico, dalle imprese profit, alle istituzioni pubbliche, fino a ONG e istituzioni di tipo caritatevole o culturale". Le indicazioni contenute nei "Principi per una innovazione nei percorsi formativi di dottorato di ricerca" confermano in effetti una interpretazione ampia e inclusiva dell'articolo 11 del decreto ministeriale 8 febbraio 2013 che solo in questo modo sarebbe in linea con le principali esperienze di dottorato industriale presenti in Europa.

## L'estensione della nozione di “subordinazione” europea e comparata

di Carmine Santoro

Nell'ordinamento italiano il **concetto di subordinazione** è definito, com'è noto, dall'art. 2094 c.c., secondo il quale è lavoratore subordinato chi si obbliga, dietro retribuzione a collaborare nell'impresa alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro. Il dibattito intorno a tale disposizione è ampio ed articolato e l'unico punto di convergenza tra i vari orientamenti consiste nella comune opinione circa la sua inadeguatezza alla precisa delimitazione della fattispecie. Ciò che interessa evidenziare in questa sede è il metodo adottato dal Legislatore nazionale per l'identificazione della categoria tutelata dalle norme inderogabili del diritto del lavoro: esso consiste nella **classificazione per fattispecie generali**, largamente presente nel nostro codice civile, la quale consta della descrizione di un nucleo di elementi essenziali – nell'ipotesi in esame: retribuzione, eterodeterminazione delle prestazioni, dipendenza, collaborazione – all'esistenza della fattispecie stessa. Tale tecnica definitoria è adottata, per lo più, nei paesi continentali, ma è rigettata nel Regno Unito, ove è accolto invece un **modello casistico e concreto**, che perviene alla **individuazione della subordinazione (*employment*) caso per caso**, in assenza di un parametro generale ed astratto.

Relativamente al merito, secondo un orientamento largamente seguito in dottrina, l'elemento essenziale e decisivo della subordinazione consiste nell'assoggettamento del prestatore al potere direttivo, di controllo e disciplinare del datore di lavoro (c.d. **eterodeterminazione**): secondo tale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale*/9.

concezione, questo è l'unico elemento indefettibile della fattispecie, in mancanza del quale non si può parlare di subordinazione.

**Nell'ordimento comunitario non esiste, a livello normativo, una definizione generale di lavoro subordinato.** Di conseguenza, in sede sovranazionale è stato adottato un approccio definitorio casistico, analogo a quello britannico. Tuttavia, l'assenza di una definizione di lavoro subordinato è dalla dottrina giustificata non tanto in relazione ad una scelta di tecnica normativa, quanto in riferimento alle competenze settoriali dell'Unione ed al principio di sussidiarietà; ne consegue che la definizione deve considerarsi demandata alle singole discipline nazionali, le sole che, secondo tale visione, hanno titolo alla puntuale enucleazione del concetto. Ed in effetti molte Direttive comunitarie in materia di lavoro contengono una clausola di salvaguardia delle definizioni nazionali di subordinazione. L'ordinamento comunitario, tuttavia, non disconosce del tutto il concetto di subordinazione, potendo anzi ivi riscontrarsi almeno **due sotto-nozioni**. Per un verso, esso può essere ricavato dalle diverse norme comunitarie, primarie e derivate, e per l'altro, è stato sviluppato dalla Corte di Giustizia, principalmente in relazione al principio della libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE).

**La nozione sussidiaria:** la prima articolazione appronta, apparentemente, una **definizione "minimale" di subordinazione**, ed è volta a rinviare alle discipline nazionali nella definizione integrale della nozione, assumendo così una **funzione sussidiaria e residuale**. In realtà, su questo versante si assiste ad una chiara tendenza diretta a limitare sempre più la discrezionalità degli Stati membri nell'enucleazione del concetto, al fine di evitare applicazioni difformi della normativa comunitaria. Un particolare strumento definitorio di tale tendenza limitatrice del Legislatore sovranazionale consente di cogliere la chiara intenzione di ricollocare lo *status* giuridico di lavoratore nella **tradizionale dimensione protettiva**. In talune recenti Direttive, in effetti, il Legislatore europeo non ha fatto riferimento alla figura del lavoratore subordinato, bensì a quella del **lavoratore "protetto"** dalle discipline nazionali (cfr. n. 2001/23/CE, in tema di insolvenza del datore di lavoro, e n. 2008/104/Ce, in materia di lavoro interinale). Al di là della vaghezza della nozione, sembra che in tal modo l'ordinamento comunitario ampli notevolmente la categoria dei lavoratori da sottoporre a tutela ben al di là dei prestatori subordinati, fino a ricomprendere una parte almeno di lavoratori autonomi, quali i parasubordinati, che ricevono dalla legge forme di tutela

sempre crescenti. La nuova nozione di lavoratore “protetto”, se per un verso sembra diretta a limitare la discrezionalità degli ordinamenti nell’escludere categorie di lavoratori dall’ambito di applicazione della direttiva di riferimento, può peraltro essere letta come un **tentativo di superamento dell’ormai inadeguata fattispecie della subordinazione**; tale inadeguatezza può essere evidenziata sotto due aspetti. Il primo, di tipo tecnico, afferisce **all’insufficienza della definizione**, almeno nella versione che ritiene decisiva l’eterodeterminazione, **a risolvere numerosi casi concreti di qualificazione incerta**, con l’ulteriore rischio di favorire i noti abusi delle forme contrattuali di lavoro autonomo. Il secondo profilo è relativo alla **limitatezza della nozione rispetto allo scopo protettivo** che si prefigge, giacché essa esclude categorie di prestatori che, sebbene non eterodiretti, abbisognano certamente di tutela in ragione del loro stato di inferiorità economica.

**La nozione giurisprudenziale: l’altra concezione di ascendenza comunitaria di subordinazione si deve all’elaborazione della Corte di Giustizia**, alla stregua della quale si considera lavoratore subordinato **chi svolga prestazioni, reali ed effettive, di indubbio valore economico, in favore e sotto la direzione di un altro soggetto, ricevendone il corrispettivo della retribuzione**. Nella prospettiva della Corte, tendente ad individuare un’ampia categoria di lavoratori al fine di favorire la più adeguata applicazione del principio-cardine della libera circolazione, devono ricomprendersi nella nozione coloro che prestino la loro attività in rapporti di lavoro “atipici” o speciali. Pur essendo citato nelle sue decisioni, il criterio dell’eterodeterminazione non risulta essere mai stato sviluppato ed approfondito dalla Corte, sicché in dottrina si è rimarcato che in realtà tale elemento si traduce in quello, più attenuato, di **etero-organizzazione** (*Integration in someone else’s company criterion*). A tal proposito, nei tempi più recenti si deve registrare una diffusa tendenza ermeneutica – soprattutto giurisprudenziale-, anche in Italia ed in altri paesi continentali, ad estendere il concetto di subordinazione (*Broadening of the concept of legal subordination*), sia ricorrendo al criterio dell’etero-organizzazione, sia, più limitatamente, a quello della **dipendenza economica del prestatore** (*Financial dependance criterion*). In tali ambiti concettuali, l’elemento dell’eterodeterminazione, essenza della c.d. subordinazione giuridica, non è più considerato decisivo, ai fini della qualificazione della fattispecie concreta. Tali nuove prospettive dogmatiche, attualmente minoritarie in dottrina, evidenziano che la subordinazione non può che consistere nella trasposizione, nella sfera del diritto, dello stato di fatto della dipendenza economica, secondo

l'antico brocardo *ex facto oritur jus*. Inoltre, si sottolinea che **mediante la dimensione economica della subordinazione si riafferma la fondamentale ratio protettiva**, tipicamente giuslavoristica, della parte “debole” del rapporto lavorativo.

In virtù di quanto considerato, sia in ambito comunitario che nei singoli contesti nazionali, si è sviluppata una **nuova prospettiva nel concetto di subordinazione**, che tenta di ripristinarne appieno la primigenia funzione protettiva di più ampie categorie sociali.

Si assiste, in definitiva, ad una penetrazione sempre più incisiva della nozione comunitaria nei singoli diritti nazionali, e ad una maggiore pregnanza sociale della nozione, non più limitata ai ristretti ambiti economici e della concorrenza. Ciò che costituisce, a ben vedere, un chiaro riflesso dell'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale da una impostazione prevalentemente, se non esclusivamente, economica tutta proiettata alla tutela della concorrenza, ad un'altra che tenta di contemperare siffatta esigenza – che rimane centrale nella costruzione europea- con quella sociale.

# La nozione di parasubordinazione in ottica comparata

di Carmine Santoro

## La parasubordinazione

La **parasubordinazione** costituisce un costrutto teorico sviluppato dalla dottrina italiana, per designare il **lavoro coordinato e continuativo di carattere prevalentemente personale**, originariamente individuato nell'art. 409, n. 3 c.p.c., ed in seguito nel lavoro a progetto di cui agli artt. 61 e ss. del d.lgs. 276/2003. Come nella fattispecie della subordinazione, anche in tale caso prevale un'impostazione formalistica, fondata sugli elementi giuridici costitutivi della fattispecie – collaborazione, coordinamento, personalità della prestazione, continuità –, e non sul dato economico-sostanziale della dipendenza economica del prestatore di lavoro, pur giuridicamente autonomo, dal committente dei lavori.

Secondo la tesi largamente prevalente, **il lavoro parasubordinato non costituisce un *tertium genus* tra autonomia e subordinazione, bensì rientra nella categoria del lavoro autonomo** in quanto, pur partecipando di taluni requisiti dell'opposta fattispecie, quali la continuità, il lavoro personale, il coordinamento con l'attività imprenditoriale del committente, esso risulta carente del carattere fondamentale dell'eterodirezione delle prestazioni. Da tali elementi deriva la particolare denominazione, che evoca una prossimità con la subordinazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/10*.

L'approccio giuridico-formale preclude alla dimensione nazionale di ricomprendere nel fenomeno figure che vi rientrerebbero alla stregua di un'analisi socio-economica, quali gli associati in partecipazione ed i soci-lavoratori delle cooperative, atteso che anche tali soggetti sono contraddistinti da uno stato di inferiorità economica rispetto all'altra parte, e quindi anch'essi bisognosi di tutela come i lavoratori subordinati.

I problemi fondamentali della figura del prestatore parasubordinato si stimano sotto due profili. Il primo attiene alle tutele normative da attribuire a tali lavoratori, in ragione dello loro stato di dipendenza economica da uno o più committenti. Il secondo afferisce all'elevato rischio di utilizzo fraudolento delle figure contrattuali in argomento, per eludere i vincoli normativi previsti per il lavoro subordinato. Non può trascurarsi di osservare come il citato approccio formalistico alla fattispecie accresca, oltrech  un rilevante contenzioso giurisdizionale, la concretizzazione del rischio segnalato.

### **Il lavoro autonomo economicamente dipendente**

Nell'attuale contesto comunitario europeo un numero limitato di Stati membri riconosce una categoria assimilabile al lavoro parasubordinato, che in genere si pu  ricondurre alla formula del "lavoro autonomo economicamente dipendente" (*financially dependent self-employed work*). Oltre all'Italia, gli esempi principali sono Austria, Germania, Portogallo, Spagna e Regno Unito. In quest'ultimo, il **worker** si distingue dall'**employee** (lavoratore subordinato) in quanto esegue il suo lavoro senza essere sottoposto all'autorit  di un datore di lavoro. In Austria esistono forme contrattuali specifiche in cui si possono trovare i caratteri del lavoro autonomo economicamente dipendente: ci  vale, ad esempio, per i *free service contract*. I lavoratori assunti con questo tipo di contratto si distinguono dai lavoratori dipendenti in quanto, pur lavorando prevalentemente per un medesimo committente, con una durata prestabilita, non sono assoggettati al vincolo di subordinazione. In Germania si riscontra il concetto di **lavoratore "simil-dipendente"** (*arbeitnehmer hnliche Person*): questa categoria designa i lavoratori che, nel quadro di un contratto commerciale o di prestazione di servizi, eseguono direttamente il lavoro, senza assumere dipendenti, e il cui fatturato   garantito per oltre il 50 % da un solo cliente.

L'esempio più recente e completo di definizione del lavoro autonomo economicamente dipendente è dato dalla Spagna. Lo statuto dei lavoratori autonomi, adottato nel 2007 (*Act No. 20 of 11 July 2007*), definisce il lavoratore autonomo economicamente dipendente in base a più criteri: si tratta di una persona che esercita personalmente, direttamente e in modo abituale un'attività economica o professionale a scopo di lucro prevalentemente a vantaggio di una persona fisica o giuridica, denominata cliente, da cui dipende per almeno il 75 % del reddito.

Sul piano funzionale, bisogna puntualizzare che l'obiettivo perseguito in questi diversi paesi non è quello di trasformare i lavoratori autonomi economicamente dipendenti in lavoratori subordinati, quanto piuttosto di **conferire loro uno statuto protettivo**. Si noti, in proposito, che nel Libro verde del 2006 sulla modernizzazione del diritto del lavoro, la Commissione europea osservava che il concetto di "lavoro autonomo economicamente dipendente" dovrebbe essere chiaramente distinto dall'utilizzazione, deliberatamente falsa, della qualificazione di lavoro autonomo. Da questo punto di vista, può affermarsi che mentre il primo fenomeno va disciplinato, il secondo va semplicemente represso. Va osservato, in merito, come il d.lgs. 276/2003, nell'istituire la figura del lavoro a progetto, oltre ad aver configurato uno statuto protettivo per il prestatore, abbia nel contempo perseguito un'evidente finalità antifraudolenta nella misura in cui ha vietato le collaborazioni atipiche, pena la loro "metamorfosi" in lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Il problema centrale della categoria del lavoro autonomo economicamente dipendente riguarda la fissazione di criteri attendibili che consentano di identificare la dipendenza economica. Si è già detto che nel nostro paese, la questione è trattata con il tradizionale metodo giuridico-formale per fattispecie. Si possono adottare criteri relativi alla persona del lavoratore stesso: in particolare, il lavoratore autonomo economicamente dipendente può essere definito come **colui che esegue personalmente e direttamente la prestazione richiesta**, senza ricorrere all'impiego di lavoratori subordinati -è quanto avviene, ad esempio, in Spagna ed in Italia-. Altri criteri, che possono essere utilizzati congiuntamente ai precedenti, si rapportano allo stato di dipendenza economica in sé. Essi possono riferirsi alla **quota del fatturato** proveniente da un unico cliente, oppure alla **durata del rapporto** tra il lavoratore e il cliente - quanto maggiore sarà la durata, tanto maggiore la dipendenza economica nei confronti del cliente - Quest'ultimo criterio viene



utilizzato in Italia per riconoscere l'esistenza di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. Nel nostro Paese, si ritiene, invero, che la dipendenza economica del lavoratore ricorra quando la sua organizzazione produttiva dipende dall'attività del cliente. In altre parole, il lavoratore non ha la possibilità di accedere liberamente al mercato in quanto la sua organizzazione produttiva è rivolta verso la soddisfazione dei bisogni di un unico cliente (monocommittenza).

In generale, nei vari paesi che disciplinano la fattispecie in esame lo stato di dipendenza economica dà origine ad uno **statuto protettivo "intermedio"**, non riconosciuto ai lavoratori autonomi "puri", ma di grado inferiore a quello garantito ai lavoratori subordinati. L'entità della protezione accordata al lavoratore autonomo economicamente dipendente varia significativamente a seconda dei paesi. In Italia, ciò avviene per i lavoratori assunti con contratto di collaborazione a progetto, che in caso di gravidanza, malattia, infortunio sul lavoro e pensione beneficiano di garanzie molto vicine a quelle accordate ai lavoratori dipendenti. Nel Regno Unito i *workers* beneficiano di protezione in materia di salario minimo, ore di lavoro e ferie. In **Spagna**, il Paese probabilmente più avanzato in tema di tutele, lo statuto del 2007 riconosce al lavoratore autonomo economicamente dipendente una serie di diritti. Si pensi al **diritto al riposo ed alle ferie**, ma anche diritti relativi alla cessazione del contratto tra lavoratore e committente: è significativo, in particolare, **l'obbligo per il cliente di motivare la risoluzione del contratto**, la cui inosservanza determina l'insorgenza del diritto del lavoratore a un indennizzo.

In definitiva, si può notare come l'approccio degli altri ordinamenti europei – soprattutto Spagna e Germania – sia di stampo sostanzialistico, vincolato a criteri di tipo economico, quali ad es. il fatturato o il reddito del prestatore, e si differenzi dal nostro ordinamento, rimasto tuttora ancorato a dati giuridico-formali, che causano le criticità segnalate.

Le istituzioni europee hanno da tempo preso coscienza del problema delle tutele del lavoro autonomo economicamente dipendente: dalla **Raccomandazione del Consiglio del 18 febbraio 2003** al **Parere del Consiglio economico e sociale del 29 aprile 2010**, sino alla **recente risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014**, gli organismi comunitari hanno invitato gli Stati membri a riconoscere a tali prestatori, a prescindere dal rispettivo *status* giuridico-formale, un grado minimo di protezione sociale.

# La Youth Guarantee o Garanzia Giovani

di Alessandra Innesti

**Il 2014 sarà l'anno della Youth Guarantee.** Nelle prime settimane dell'anno, sui principali quotidiani nazionali si è tornati infatti a parlare di Youth Guarantee quale strumento per contrastare l'emergenza occupazionale e l'inattività giovanile.

**All'indomani della presentazione dei Piani nazionali degli Stati membri alla Commissione europea** a fine dicembre 2013 e, della partenza dell'iniziativa a livello europeo il primo gennaio 2014, in Italia sono state compiute due tappe importanti del percorso che condurrà all'avvio del Piano nazionale nel corso del mese di marzo, ossia – la pubblicazione il 15 febbraio del Programma italiano sulla Garanzia Giovani 2014-2020 approntato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'approvazione, il 20 febbraio, delle Linee guida della piattaforma tecnologica di supporto all'attuazione della Garanzia Giovani da parte della Conferenza Stato-Regioni.

**Il termine Youth Guarantee è stato introdotto nel linguaggio delle istituzioni comunitarie dal Parlamento europeo,** con la Risoluzione “sulla promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti”, del 6 luglio 2010, anche se, dal punto di vista concettuale, l'esigenza di interventi a sostegno dei giovani nel passaggio dagli studi al mondo del lavoro era già stata espressa qualche anno prima, nel 2005 in un periodo pre-crisi economico-occupazionale e poi, nel 2008, dal Consiglio dell'Unione europea nell'ambito di due decisioni sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/11*.

**L'Unione europea, nella Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 che prevede l'istituzione della Youth Guarantee negli Stati membri che la sottoscrivono**, la definisce come un piano di interventi finalizzati a creare occupazione per i giovani di età inferiore ai 25 anni, attraverso un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio, entro un periodo di quattro mesi dalla fine del percorso di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Tutto ciò si tradurrà nell'implementazione di misure tese a migliorare il sistema di istruzione, il sistema della transizione scuola-lavoro e il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In Italia **il termine Garanzia per i Giovani**, ha fatto il suo ingresso nel linguaggio lavoristico nel giugno 2013, con l'emanazione del decreto legge n. 76/2013, che ha previsto all'articolo 5, commi 1-4, l'istituzione della Struttura di Missione, organo deputato a dare tempestiva ed efficace attuazione alla Garanzia. **È necessario però rilevare che nel nostro ordinamento un piano di interventi analogo all'attuale Youth Guarantee, rimasto poi lettera morta**, era stato già introdotto con il d.lgs. n. 181/2000, rubricato Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144.

**Coerentemente con quanto previsto dalla Raccomandazione europea del 22 aprile 2013**, l'Italia attraverso il Piano di Garanzia per i Giovani attuerà una serie di misure a livello nazionale e territoriale tese a facilitare la presa in carico dei giovani tra i 15 e 25 anni per offrire loro opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro. Nel Piano viene citata e ripresa la definizione europea, richiamando quindi fedelmente il concetto di Youth Guarantee sia dal punto di vista terminologico che dei contenuti, anche se con adattamenti dettati dalle tipicità e problematiche del mercato del lavoro interno.

**Andando a ritroso e risalendo all'origine del termine "Youth Guarantee"** emerge come esso non sia affatto nuovo né tantomeno sia stato "inventato" dalle istituzioni comunitarie, che lo hanno mutuato dai Paesi scandinavi, i quali per primi, negli anni '80 e '90 lo hanno introdotto e sperimentato nei loro ordinamenti, non senza incontrare difficoltà, legate al suo significato giuridico. (ILO, *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, 4 aprile 2013).

**In particolare, in Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia, l'utilizzo del termine "garanzia" ha prodotto confusione** inducendo molti, in un primo momento, ad intendere la "garanzia giovani" come la garanzia di poter accedere di diritto al percorso di formazione o all'occupazione desiderati creando notevoli aspettative. Le ambiguità derivanti dall'utilizzo del concetto giuridico di "garanzia" e le relative aspettative hanno spinto i Paesi scandinavi ad aggiustare il tiro, tanto che in alcuni casi, come ad esempio in Danimarca, si è optato per l'abbandono del termine "garanzia" e per l'adozione di politiche volte ad aiutare i giovani ad accedere a percorsi di istruzione e formazione secondaria ed al mercato del lavoro. (OECD, *Youth Guarantees in the Nordic Countries*, 1997).

**In Italia si è ripreso il termine "garanzia" dall'Unione europea – che a sua volta lo ha mutuato dai Paesi scandinavi** – forse con eccessiva leggerezza, senza una riflessione accurata sulla scelta terminologica e sui significati che trasmette. L'"etichetta", infatti, è forma e sostanza insieme racchiudendo in maniera sintetica il contenuto del Piano di azione e il senso delle misure che il Paese intende mettere in atto per combattere l'emergenza della disoccupazione giovanile.

## Internship vs. employment: l'ostilità delle parole

di Marco Menegotto

Il sito *Graduate Fog* nei giorni scorsi [ha pubblicato un documento](#) che sta suscitando non pochi malumori e indignazioni nel Regno Unito. **Il partito conservatore**, oggi al governo, **ha distribuito ai propri parlamentari una nota informativa** (“Common sense guide – 2014 edition. Interns, Workers and the National Minimum Wage”) **con la quale ha richiamato l'attenzione sul delicato tema degli stagisti, al fine di evitare oneri retributivi e contributivi che potrebbero nuocere alle casse del partito.** I Tory sono stati messi in guardia dall'utilizzo di termini come “*work*”, “*hours of work*”, “*payment of expenses*” ed “*internship*”, e sono stati invitati a utilizzare espressioni come “*volunteer*”, “*help*” o “*volunteering*”. È stato poi chiesto di evitare i rimborsi spese forfetari che potrebbero essere causa di rivendicazione di stipendi e di rimborsare solo le spese effettivamente sostenute e puntualmente documentate (come ad esempio le spese di viaggio).

**Dal punto di vista normativo**, a differenza dell'ordinamento italiano, **il Regno Unito appare sprovvisto di una legislazione specifica per le *internship*, la cui regolazione è demandata ai cosiddetti *codes of practice*:** codici deontologici stilati dai numerosi soggetti promotori che costituiscono un utile riferimento per gli operatori che intendono garantire il buon funzionamento delle *internship* e la tutela degli stessi *trainees*. Oltre alle *internship* come strumento di *recruiting* lasciato alla libertà contrattuale delle parti, si possono distinguere tre principali tipi di *stage*, tra loro differenti per obiettivi, destinatari, retribuzione e periodo di svolgimento:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/12*.

- **sandwich placement:** periodo di internship in azienda che si colloca all'interno di un corso di laurea, la cui durata può variare dal semestre all'anno e per il quale non è prevista alcuna forma di retribuzione;
- **vacation placement:** inserimento aziendale pensato per il periodo estivo, e dunque della durata di massimo 3 mesi, che intercorre tra un anno accademico e il successivo. Lo studente universitario in internship in questo caso si vede corrispondere una, seppur minima, retribuzione;
- **graduate internship:** programma di inserimento aziendale rivolto a soggetti laureati, gestito direttamente dal soggetto ospitante e per il quale si prevede una durata minima di 3 mesi ed una massima di 6. L'eventuale retribuzione può variare a totale discrezione dell'azienda.

**Un ulteriore strumento di politica attiva del lavoro è quello del c.d. *work experience***, che è però indirizzata, diversamente dai precedenti, ai soggetti disoccupati in cerca di un nuovo posto di lavoro. Tuttavia, in mancanza di una disciplina specifica, le uniche norme di riferimento sono quelle della *Employment law* che riguardano l'occupazione e i diritti dei lavoratori, in cui non si trova alcun riferimento agli *intern*, ma solamente a *employee*, *volunteer* e *worker*. In mancanza di una definizione di *intern* bisognerà quindi valutare caso per caso in quale categoria rientri il tirocinante per stabilire a quali tutele avrà diritto. **Tale classificazione rileva, tra l'altro, riguardo alla applicabilità della normativa vigente sul diritto al *National Minimum Wage* (NMW)**, il salario minimo nazionale previsto dalla *Employment law*, che viene calcolato di anno in anno in base all'età dell'occupato e dal 2010 anche in riferimento agli apprendisti. Questo è infatti garantito ad un'ampia platea di soggetti (*workers*, *part-time*, *casual labourers*, *agency workers*, *apprentices*, *trainees*, *disabile workers*, *foreign workers* etc.), che certamente non comprende i *volunteers* e gli studenti universitari impiegati nei *sandwich placements*. **Da qui l'interesse dei Tory ad evitare "parole ostili" e alla conseguente necessità di inquadrare come "volontari" gli stagisti**, onde evitare possibili rivendicazioni economiche.

La vicenda mostra come il tema degli stage sia spinoso non solo nel contesto italiano, ma anche in una realtà, come quella del Regno Unito, in cui la regolamentazione del mercato del lavoro, in genere, segue logiche più flessibili ed elastiche. Al di là delle soluzioni linguistiche adottate, rimane sempre lo stesso interrogativo a cui rispondere: i tirocini devono essere considerati come una occasione formativa o come una forma, seppur "leggera", di contratto di lavoro?

## Minijobs: una forma di precariato in Germania

di Gaia Gioli

Ormai il *refrain* di molte discussioni richiede di ispirarsi al modello tedesco per cercare di offrire nuovo vigore al mercato del lavoro. E infatti, stando alle cifre rese note a inizio gennaio 2014 dallo *Statistisches Bundesamt* (Ufficio statistico federale) nell'ambito della presentazione della ricerca annuale [Bruttoinlandsprodukt 2013 für deutschland](#), in Germania sono attivi ben 41,8 milioni di lavoratori (di cui 233 mila occupati in nuovi posti di lavoro) che, a titolo diverso, hanno contribuito al raggiungimento di un tasso di crescita economica pari allo 0,5% nel 2013 (nel 2014 dovrebbe raggiungere il 2%).

I numeri dell'occupazione tedesca sono cresciuti a ritmi serrati negli ultimi vent'anni. Secondo una recente [tesi di Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, e Alexandra Spitz-Oener](#), questo è stato possibile grazie alla disponibilità dei sindacati che hanno accettato una maggiore flessibilizzazione dei lavoratori, nonché al processo di decentralizzazione della contrattazione che ha ridotto drasticamente il costo del lavoro.

Negli ultimi sette anni, poi, parte del merito va riconosciuto anche ai *Minijobs* (detti anche *450-euro-Job*) che, stando ai dati forniti dall'ufficio statistico federale, hanno aiutato ad abbattere la [percentuale di disoccupati](#) del Paese. In particolare, da giugno 2003 a giugno 2013 i *Minijobbers* sono passati dal 21% al 35,3% circa degli occupati. Ma andiamo con ordine. Il *Minijob* è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/13*.

presente in tutti i settori: dal commercio, ai ristoranti, alle case private e lo caratterizzano quattro principali elementi:

- il salario massimo garantito ammonta a 450 euro (lordi) al mese (fino al 31 dicembre 2012 era di 400 euro);
- l'orario di lavoro massimo per i *Minijobber* è (formalmente) pari a 20 ore settimanali;
- il *Minijob* può essere impiegato per svolgere lavori saltuari e a tempo determinato, la cui durata massima non superi i due mesi o 50 giorni lavorativi nell'anno;
- il datore di lavoro può beneficiare di un regime tributario vantaggioso, a fronte dell'abbattimento dei contributi sociali e assicurativi, a condizione che il *Minijobber* abbia solo quell'unico contratto di lavoro.

**Regolamentati per la prima volta [dall'art. 8 co. 1 della legge SGB IV](#), i *Minijobs* sono stati introdotti come strumento per tutelare legalmente gli studenti occupati in lavori occasionali, le donne inoccupate o disoccupate, gli occupati impegnati anche in un secondo lavoro.** Sono diventati poi un fenomeno di massa, soprattutto per le donne scarsamente qualificate e a rischio di fuoriuscita dal mercato del lavoro. In un certo qual modo quindi i *Minijobs* nel corso del tempo hanno subito uno snaturamento che tuttavia non è risultato migliorativo, dato che non ha permesso a questo strumento contrattuale di perdere l'accezione negativa insita nel suo nome.

**È opportuno notare in questa sede che il suddetto art. 8 è rubricato *Geringfügige Beschäftigung und geringfügige selbständige Tätigkeit*, ovvero “attività di lavoro dipendente di minima entità e (esercenti una) attività di lavoro autonomo di minima entità”.** Ai sensi della norma in oggetto (soprattutto se letta in combinato con l'art. 27 co. 2 SGB III) appare che i *Minijobbers*, in qualità di lavoratori dipendenti di minima entità – laddove con entità si fa riferimento alla scarsa retribuzione e scarsa tutela – non debbano essere assicurati obbligatoriamente dal rischio di disoccupazione. Tuttavia, in base all'art. 8 co. 2 SGB IV, il lavoratore occupato con due o più rapporti di *Minijobs* sarà tenuto all'assicurazione, a fronte del superamento dei limiti temporali e reddituali prescritti.

**Guardando all'origine etimologica del termine, si rileva che *Minijob* ha la medesima radice di “*Job*”, ma diversamente da quanto si potrebbe ritenere, “*Job*” non coincide con l'omonimo inglese, bensì con il termine “lavoretto” (in tedesco lavoro si traduce con “*Arbeit*” o “*Beruf*”). “*Jobben*” in**



tedesco, infatti, significa “avere un lavoretto” ed è molto lontano dal significato del verbo “*arbeiten*” (lavorare). In aggiunta poi il lavoretto è “mini”, ovvero ridotto nel tempo e nella professionalità e preparazione richieste al lavoratore.

**Non è un caso quindi che dalla loro introduzione in Germania, i *Minijobs* siano stati additati dai [giornali](#) e dagli esponenti del partito della *Linke*, come strumenti di incremento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e di *dumpingsalariale* organizzato.** A conferma di ciò il [rapporto OECD 2012](#), secondo il quale «*Germany is the only country that has seen an increase in labour earnings inequality from the mid 1990s to the end 2000s driven by increasing inequality in the bottom half of the distribution*». Il rapporto prosegue indicando che le riforme varate nel 2003 (Leggi Hartz) hanno aumentato la flessibilità del mercato del lavoro tedesco, causando un effetto di livellamento dei redditi («*wage moderation*»).

**Il *Minijob*, pur garantendo un’occupazione temporanea a soggetti che diversamente rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro, è spesso accusato di danneggiare i lavoratori.** Il *Minijobber* percepisce una retribuzione fissata dalla legge in 450 euro mensili; retribuzione che rimane costante indipendentemente dal settore economico o dalla Regione (in tedesco, *Land*) in cui il lavoratore presta la propria attività. Tuttavia, i 450 euro mensili che sono riconosciuti al *Minijobber* lo pongono ben al di sotto della soglia di povertà prevista. Sono quindi numerosi i casi di *Minijobbers* beneficiari di reddito minimo. Il *Minijob* consente al datore di lavoro un forte abbattimento del costo del lavoro, a scapito del futuro pensionistico dei lavoratori e contemporaneamente obbliga lo Stato a finanziare con denaro pubblico le spese sociali. Volendo essere critici, ciò equivale a riconoscere alle imprese un aiuto di Stato, non sanzionato dall’Europa. Critiche mosse anche dall’[Hans Böckler Stiftung](#) che, pur ammettendo una parziale utilità del reddito minimo legale, usa forti toni contro i *Minijobs*.

**I *Minijobs* rappresentano un elemento per certi aspetti critico in un mercato di lavoro che ha raggiunto nel complesso la quasi piena occupazione.** Se da un lato, infatti, il *Minijob* costituisce un’opportunità occupazionale per persone altrimenti escluse dal mercato del lavoro, dall’altro comporta un’importante riduzione delle tutele. Tanto più che l’indicazione di una retribuzione oraria lorda per i *Minijobbers* potrebbe livellare verso il basso lo stipendio di tutti i lavoratori, soprattutto quelli del settore metalmeccanico, con ripercussioni importanti in tutto il Paese.

## Per distinguere l'autonomia dalla subordinazione

di Giovanni Alessio Tala

**“Ogni attività umana può essere svolta sia in forma autonoma che subordinata”**; è questa uno delle premesse e dei principi cardine in materia lavoristica sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità, quando specificamente è chiamata a dover distinguere se un determinato rapporto di lavoro rientri nell'ambito delle tutele proprie del lavoro dipendente, ben più marcate, oppure in quelle del lavoro autonomo, o, anche, parasubordinato, decisamente meno definite e garantistiche.

Sotto l'aspetto formalistico la distinzione appare ben delineata; il riferimento al lavoro subordinato è contenuto nell'art. 2094 c.c., ed ai due pilastri che ne sorreggono la stesura: il sinallagma collaborazione contro retribuzione nel primo periodo, ed il criterio della “eterodirezione”, nel secondo. Di tali fondamenti, soltanto il principio di corrispettività è mantenuto nell'art. 2222 c.c., che disciplina invece il lavoro autonomo, mentre in senso diametralmente opposto la norma civilistica, nello stesso articolo, colloca l'aspetto della subordinazione, la cui assenza è il vero discrimine tra le due tipologie (“...con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione”: art. 2222 c.c.).

**Tuttavia, la semplicità di lettura è soltanto apparente; non si spiegherebbe, altrimenti, la grande mole di controversie che assediano i tribunali del lavoro, nei diversi gradi di giudizio, ogni qualvolta si debba**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/14*.

**dibattere sulla reale natura di un rapporto di lavoro.** La realtà rivela un confine assai labile tra le due differenti tipologie in argomento, e richiede, in ogni singolo caso, l'attenta analisi sia delle parti, nel momento costitutivo del rapporto di lavoro, sia dell'organo giudicante nella fase conflittuale, delle concrete modalità di svolgimento del rapporto.

Per agevolare la corretta individuazione della forma di rapporto di lavoro concretamente attuabile, e le conseguenti tipologie di tutele applicabili, al di là del *nomen iuris* che più o meno consensualmente le parti intendono attribuire al contratto di lavoro, la stessa giurisprudenza e cospicua dottrina hanno individuato una serie di criteri di cui gli operatori del lavoro tengono, o dovrebbero tenere, conto.

**Anzitutto, si richiama il già citato aspetto della “eterodirezione”, ovvero della imposizione, da parte del datore di lavoro, delle modalità di attuazione attraverso le quali l'attività lavorativa deve essere prestata;** tale potere non è, si aggiunge, incompatibile con margini di discrezionalità anche ampi nella esecuzione della prestazione – si pensi a mansioni ad alto contenuto professionale – che al dipendente è necessario talvolta garantire. Da non confondere, inoltre, il concetto di subordinazione con l'altrettanto necessario criterio del “coordinamento”, che ben può – e deve – essere presente da parte del committente dell'opera anche nelle attività di lavoro autonomo, e che risulta funzionalmente necessario alla corretta esecuzione della prestazione.

**Accanto a tale primo fondamentale aspetto, vi è l'uso del potere disciplinare, istituto tipico ed esclusivo del rapporto di lavoro subordinato,** nelle accezioni delineate sia dall'art. 2106 c.c. che dallo Statuto dei Lavoratori del 1970, ed invece in tali forme completamente assente nella fattispecie autonoma. L'esistenza del potere disciplinare prescinde, peraltro, dalla concreta applicazione di sanzioni a carico del dipendente, quanto piuttosto si realizza anche soltanto mediante la stesura di un codice disciplinare ed il richiamo al rispetto di questo da parte degli operatori dell'azienda.

**Altro criterio tra quelli ritenuti discriminanti è quello attinente al potere di controllo, che si sviluppa, nel caso del lavoro subordinato, nella costante vigilanza datoriale sull'operato del dipendente;** anche sotto quest'ottica, non è inusuale riscontrare, tuttavia, anche in talune forme di

lavoro autonomo, o parasubordinato, forme di coordinamento e di controllo che il committente ritiene di dover esercitare sull'operato del prestatore, al fine dell'ottenimento di un risultato finale che corrisponda a quanto pattuito contrattualmente.

La coesistenza dei tre criteri sommariamente enunciati, e l'accertamento della effettiva sussistenza di questi, permette, nella maggior parte dei casi, di esprimere una valutazione abbastanza certa e fondata sulla reale natura del rapporto di lavoro che le parti hanno inteso far sorgere.

In taluni casi, tuttavia, la valutazione non si presenta così semplice, o semplicistica; la particolare natura della mansione – si pensi, come già accennato, a particolari performance intellettuali o caratterizzate da spiccate caratteristiche tecniche le cui competenze spesso sfuggono o sono totalmente sconosciute anche alla direzione datoriale – o, anche, la “pressione”, spesso non correttamente esercitata, con riguardo al potere di controllo datoriale o del committente, possono “spostare” il baricentro della valutazione verso l'una o l'altra tipologia tra le due in esame.

**La stessa giurisprudenza ha ritenuto di dover individuare e tener conto di ulteriori criteri distintivi – per così dire “secondari” o ausiliari**, nel senso che singolarmente considerati non fungono da indicatori assoluti – da affiancare a quelli principali già sinteticamente esaminati, al fine di dotarsi di ulteriori strumenti utili ad una corretta determinazione della reale natura del rapporto di lavoro.

**Si pensi, ad esempio, allo stesso *nomen iuris* che le parti hanno inteso attribuire al rapporto; non si vuole pertanto escludere dalla valutazione complessiva la concreta volontà che le parti hanno inteso attribuire al contratto.**

**Altro indice di subordinazione lo si riscontra nella valutazione del tempo di lavoro**; l'accertamento della esistenza di vincoli di presenza in azienda, ed il rispetto di un orario di lavoro, aiutano a propendere verso un rapporto di lavoro dipendente, sebbene, in alcune forme di parasubordinazione – che è una delle forme con cui una attività autonoma può esercitarsi – può essere prevista una esecuzione delle prestazioni negli orari di presenza in azienda di altro personale, o negli orari di apertura della struttura aziendale, sebbene il rispetto di questi non possa essere oggetto di rigido controllo da parte del committente,

né, ovviamente, il mancato rispetto può formare oggetto di procedimento sanzionatorio.

**Anche la forma della retribuzione – corrisposta in maniera fissa e predeterminata – è solitamente indice di subordinazione**, così come la continuità della prestazione, anche se, con riguardo a tale ultimo aspetto, lo stesso criterio lo si possa facilmente individuare anche nelle caratteristiche tipiche del lavoro parasubordinato (non a caso definito di “collaborazione coordinata e continuativa”), e dunque autonomo.

**Importante è il rilievo che la giurisprudenza affida all’inserimento del prestatore nella organizzazione aziendale**; l’autonomia nella prestazione solitamente si concretizza nella realizzazione di un’opera o di un risultato come espressione della organizzazione propria del lavoratore, e non come una mera messa a disposizione delle sue energie, aspetto invece preminente nella prestazione subordinata. Collegata alla posizione autonoma è anche la presenza del c.d. “**rischio di impresa**”, per il quale ben può ammettersi la non economicità della prestazione in termini di risultati positivi e la conseguente esclusione dal principio di sufficienza dettato dall’art. 36 Cost., così come della “**organizzazione di mezzi**” in capo al soggetto autonomo; l’assenza dell’uno e dell’altro elemento fanno solitamente propendere per una simulazione di autonomia.

Per concludere, l’accertamento condotto dagli organismi di vigilanza verso qualunque rapporto di lavoro è solitamente mirato ad una valutazione quantitativa e qualitativa sugli elementi fin qui dedotti, al fine di dissimulare eventuali rapporti di lavoro autonomo i cui contenuti e le concrete modalità di svolgimento mal si conciliano con gli indicatori propri della subordinazione, nel cui ambito finiranno per essere convertiti i rapporti accertati con caratteristiche di irregolarità; su toni analoghi si compie la valutazione dell’organo giudiziale, sollecitato su istanza della parte debole del rapporto di lavoro.

## L'evoluzione del concetto di “sanzione” nell'ispezione del lavoro comparata

di Carmine Santoro

Un recente studio dell'Organizzazione internazionale del lavoro (M. L. Vega, R. Robert, *Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems*, in [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)) offre l'occasione per approfondire la nozione di sanzione (*sanction*) nel contesto comparato dell'ispezione del lavoro.

Com'è noto, **in Italia, il concetto di sanzione è storicamente connesso ad una reazione punitiva dell'ordinamento a fronte della commissione di un illecito**. Quindi, la tradizionale concezione risponde ad una logica puramente repressiva. Ed esclusivamente in questo senso è stata accolta nel nostro sistema, anche nell'ambito delle attività ispettive del lavoro, sino a quando sono stati introdotti gli strumenti della prescrizione, in ambito penale (d.lgs. n. 758/1994), e della diffida (d.lgs. n. 124/2004), in quello amministrativo. Entrambi gli strumenti, pur all'interno del modello repressivo tuttora dominante, hanno determinato un mutamento concettuale dei caratteri della sanzione, aggiungendo, alla classica funzione repressiva, la **funzione premiale ed incentivante**. I nuovi istituti citati non si limitano a reprimere condotte illecite comminando sanzioni al trasgressore, ma promuovono comportamenti improntati alla legalità (*compliance*), stimolando l'autore delle infrazioni con riduzioni di pena.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/15*.

**Peraltro, anche a livello comparato la discussione appare molto aperta, come dimostra il citato studio dell'OIL.** In generale, ormai si ammette che le sanzioni tradizionalmente intese sono solo uno dei mezzi a disposizione delle pubbliche autorità, al fine di scoraggiare condotte contrarie alla legge. Ciò perché è **maturata la consapevolezza che la tipica misura repressiva, sebbene tuttora necessaria, non è più sufficiente o sempre adeguata al raggiungimento dello scopo dissuadente.** In questo ordine di idee, sul piano dell'effettività e della deterrenza, le sanzioni devono non solo essere proporzionate ed adeguate – e percepite come tali dai consociati –, ma devono anche essere affiancate da **procedure snelle e da misure di prevenzione** delle condotte non conformi alla legge.

**Sul fronte repressivo, sono state introdotte, allora, nuove misure, che incidono sugli interessi economici delle imprese,** come il divieto di partecipare a gare pubbliche, la revoca di sussidi ed agevolazioni economiche, il ritiro di licenze commerciali come in Gran Bretagna, Ungheria, Portogallo. In alcuni paesi, come Danimarca, Portogallo e Spagna, viene pubblicizzata sul *web* l'identità del trasgressore, come misura rafforzativa della sanzione comminata.

**In alternativa alle sanzioni si riscontrano anche misure positive, che assicurano, in funzione incentivante, benefici alle imprese che dimostrano condotte conformi alla legge;** si pensi alla riduzione dei premi assicurativi per le aziende che contribuiscono ad iniziative di prevenzione degli infortuni sul lavoro, come nel caso della Spagna.

In Belgio, al datore di lavoro può essere imposta una sanzione (*contribution for the common good*), il cui importo può essere detratto dalle imposte dovute, se le violazioni accertate vengono rimosse, come nel caso di denuncia alle autorità di lavoratori non preventivamente dichiarati. Qui emerge la **funzione “ripristinatoria”** del provvedimento punitivo: non più solo risposta fine a sé stessa dell'ordinamento, ma recupero, laddove possibile, dell'interesse leso dall'infrazione. L'analogia con l'istituto italiano della diffida (art. 13, d.lgs. n. 124/2004) appare evidente.

**Si registrano anche iniziative di prevenzione, di carattere formativo o informativo,** che esulano peraltro dal concetto di sanzione, come seminari, convegni, *workshop* dedicati al tema della legalità; in questo ambito, molto attivi sono paesi come Cile e Singapore. L'utilità di tali iniziative può essere ben apprezzata ove si consideri che, secondo il menzionato studio dell'ILO, **il principale fattore dell'ineffettività del sistema repressivo è dato dalla**

**mancanza di conoscenza, da parte delle imprese e dei lavoratori, delle norme in materia di lavoro e del ruolo degli ispettori.** Anche una recente Risoluzione del Parlamento europeo, dedicata all'ispezione del lavoro, sottolinea tale aspetto: «il massimo impatto in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro si ottiene mediante attività di prevenzione e d'ispezione ben coordinate fin dall'inizio, anche attraverso un'opera di informazione e consulenza al datore di lavoro» (Risoluzione del 14 gennaio 2014).

**Inoltre, vi sono iniziative dirette,** più che ad introdurre alternative alle sanzioni tradizionali, **alla deflazione del contenzioso giurisdizionale.** L'esempio più illuminante in tal senso è offerto dagli accordi conciliativi che in Australia gli ispettori del lavoro possono stipulare con aziende indiziate di aver commesso violazioni. L'accordo viene concluso, in forma scritta, tra l'azienda ed il *Fair Work Ombudsman*. Nel relativo contenuto sono specificati gli impegni, gli obblighi e i divieti che l'azienda si assume, come ad esempio, la partecipazione ad un programma di apprendimento di comportamenti conformi alla legalità, progetti di riabilitazione per i dirigenti che hanno violato la legge, e così via. In caso di violazione dell'accordo, questo è impugnato innanzi al giudice. L'istituto australiano presenta significative similitudini con la nostra conciliazione monocratica di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004.

Vi è poi il capitolo dedicato ai **codici di comportamento per le imprese.** In Oman, ad esempio, le imprese sono divise in sette classi, in base al loro grado di osservanza della legge. Il livello migliore, denominato *Green Card status*, assegna al beneficiario una serie di agevolazioni amministrative, ad esempio in tema di permessi di soggiorno per lavoratori migranti. Tale *status* viene negato, o revocato, se durante una visita ispettiva sono rilevate violazioni non sanate. La Giordania adotta un sistema analogo, con il "*Golden List*" project.

Per schematizzare, si può affermare di assistere, sia a livello nazionale che comparato, ad un **mutamento sostanziale del concetto di sanzione: da mera reazione ordinamentale ad un illecito, come misura repressiva, ad atto di incentivo e di promozione della legalità, come misura riparatoria ed incentivante alla legalità.** Tra questi due poli si riscontrano una serie di combinazioni, adottate dai vari Paesi, che evidenziano come quasi ovunque, nel sistema delle ispezioni del lavoro, la concezione meramente repressiva della sanzione sia ormai superata.



## **Garanzia Giovani: il coraggio che manca**

di Lilli Casano, Carmen Di Stani, Lidia Petruzzo, Giulia Rosolen

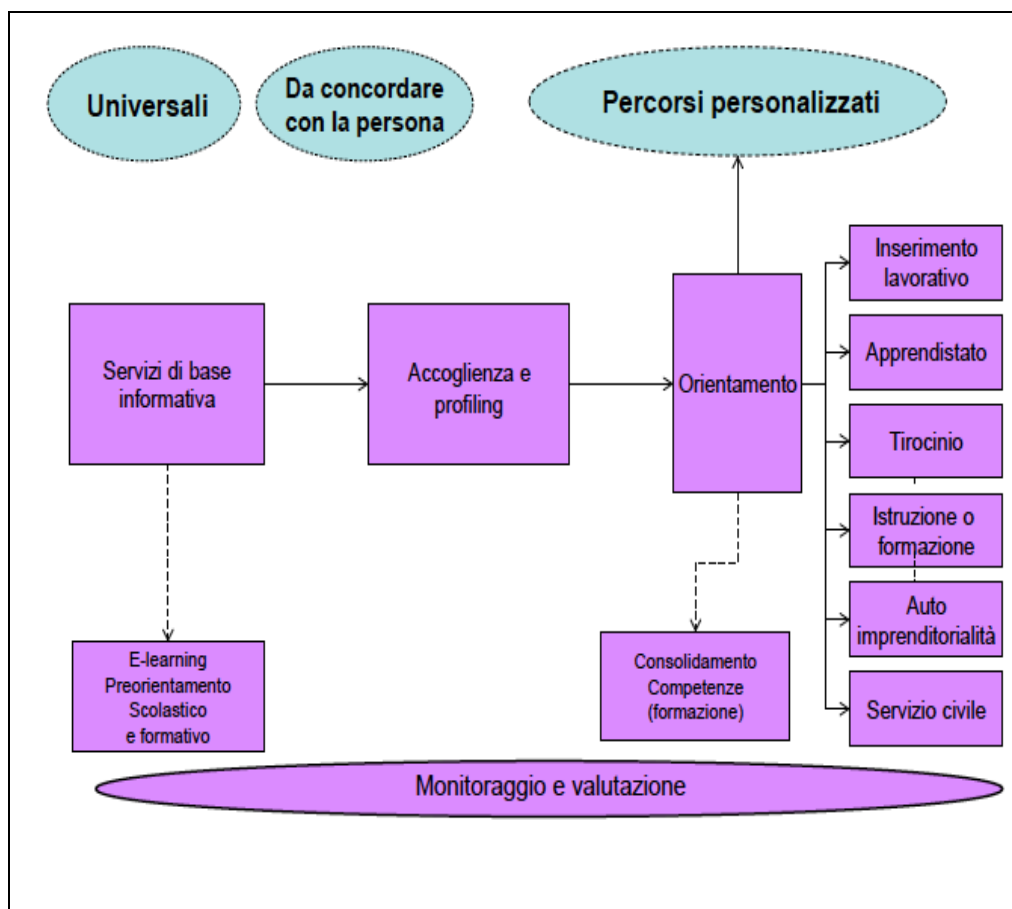
**Poteva essere un primo maggio diverso, un primo maggio europeo. Ci abbiamo creduto fino alla fine, e, in fondo, non abbiamo smesso di farlo. Doveva essere il primo maggio della Garanzia Giovani, quello degli impegni concreti. Non quello della retorica delle intenzioni, incapaci da sole di costruire il futuro di un Paese.**

**La Garanzia, avrebbe dovuto costituire, una prima risposta concreta all'emergenza occupazionale, destinata ad arrivare in un giorno in un ben preciso momento, in una data particolare.** Avrebbe dovuto risuonare come un incoraggiamento per quei 5 milioni di ragazzi con meno di 25 anni che nel nostro Paese non hanno un lavoro. Così non è stato.

### **Box 1 – Cos'è la Garanzia Giovani**

La Garanzia Giovani non è una misura contro la disoccupazione giovanile, non si prefigge lo scopo di creare nuovi posti di lavoro, ma è una misura di politica attiva che mira a rendere più efficienti le dinamiche del placement, che tenta di far emergere quei posti di lavoro che già esistono ma che sono vacanti, attraverso un potenziamento e un efficientamento della funzione intermediativa. È una misura per favorire l'occupabilità delle persone e non la loro occupazione. L'obiettivo della Garanzia è quello di garantire ai giovani un'opportunità di lavoro o formazione entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione ovvero dall'uscita dal sistema di istruzione formale. Il sistema della Garanzia Giovani è stato istituito con la Raccomandazione Europea del 22 aprile 2014. Il nostro Paese, per rispondere agli impegni comunitari ha istituito una struttura di Missione (D.L. 76/2013) che ha predisposto il piano nazionale di attuazione.

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 2 maggio 2014, n. 13.](#)



Sebbene il Ministero del Lavoro Ministero del Lavoro, con un [comunicato stampa](#) diramato il 29 aprile, abbia annunciato l'avvio della Garanzia Giovani per il primo maggio, confermando l'impegno ad estendere le misure ad essa connesse a tutti i ragazzi che non abbiano compiuto i 30 anni, il sito web nazionale ([www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it)) messo a punto per aderire al programma non è ancora attivo, la campagna di comunicazione per la diffusione del piano non è ancora stata avviata e solo poche Regioni hanno firmato una Convenzione con il Ministero del Lavoro.

#### Box 2 – I giovani e il lavoro in Italia

Nel nostro Paese i giovani tra i 15 e i 24 anni sono quasi 6 milioni. Il 42,7% di loro è disoccupato e il 73,3% è inattivo (Istat, Occupati-Disoccupati, 30 aprile 2014).

I motivi dell'inattività sono diversi. Il più ricorrente dei quali è la frequenza di un percorso scolastico o formativo.

Secondo le stime però più di un quarto di questi ragazzi oltre a non essere attivo nel mondo

del lavoro, non lo è nemmeno in quello della formazione.

Dire che siamo in alto mare, è dire poco. E sono già state spese molte delle risorse che avrebbero dovuto essere utilizzate per i ragazzi. Non esistono fonti ufficiali, ma pare siano stati spesi solo per la messa a punto del portale più di 100 milioni di euro. Ci auguriamo almeno che sia utile e funzionale agli obiettivi e che non si ripeta quanto successo con la borsa lavoro per la quale sono state spese ingenti risorse pubbliche, il cui avvio, seppure ripetutamente annunciato non è mai avvenuto.

**I tecnici del Ministero assicurano che domani la piattaforma sarà attiva e rassicurano sul fatto che i ragazzi potranno registrarsi.**

**Non spiegano però quali effetti avrà questa registrazione.** La ragione è semplice: la registrazione al portale nazionale non produce di per se stessa alcun effetto. È infatti, lo stesso [Piano di attuazione nazionale](#), a prevedere che le Regioni abbiano la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte ai beneficiari del programma, con la sola esclusione delle attività di orientamento. Detto altrimenti, in assenza di un piano regionale di attuazione, il portale da solo è una scatola vuota che non dà diritto ad alcun tipo di servizio.

### **Box 3 – Cos'è il la piattaforma e come funziona**

La Piattaforma tecnologica integrata è definibile come una sorta di maxi portale a cui sono affidate funzioni di tipo informativo, di orientamento e di supporto alle azioni di comunicazione e di accoglienza dell'utente, oltre che di analisi della domanda e di monitoraggio. Essa dovrebbe fungere da collegamento per tutti i livelli istituzionali coinvolti nel programma, offrire un sistema unitario sul territorio nazionale volto a consentire di gestire le informazioni a livello nazionale e con le stesse modalità di modo da far dialogare i vari attori e livelli di governo. La piattaforma dovrebbe essere supportata in primo luogo, dal portale Cliclavoro, al quale ci si dovrà registrare per poter partecipare ai progetti, alle attività e agli strumenti che sostengono la Garanzia Giovani, accedendo altresì alle informazioni sui servizi e le opportunità disponibili che saranno personalizzati per ogni singolo giovane.

Oltre che dal portale Cliclavoro si potrà accedere al sistema registrandosi attraverso altri punti di contatto, i portali regionali, i Servizi per l'Impiego e altri servizi competenti, sportelli ad hoc che saranno aperti presso gli istituti di istruzione e formazione. A tal proposito, lo scorso 20 febbraio, il Governo ha raggiunto con le Regioni un accordo nell'ambito del quale sono state individuate le Linee guida per la definizione di una Piattaforma telematica nazionale per la gestione delle operazioni di registrazione dei ragazzi alla Garanzia. Quella della

registrazione è una tappa imprescindibile per accedere al programma Garanzia Giovani. Il giovane che intende aderire dovrà, come primo adempimento, esplicitamente dichiarare tale volontà, compilando un apposito modulo *online*. Si tratta della cosiddetta "Scheda Anagrafico-Professionale" (SAP) per la compilazione della quale serve armarsi di buona volontà e pazienza. I campi da inserire sono parecchi e richiedono non poco tempo: si va dai dati anagrafici a quelli curriculari; poi si passa ai rapporti di lavoro/esperienze lavorative svolte o in corso; propensioni, disponibilità; interventi di politica attiva offerti (es. corsi di formazione, azioni di orientamento, ecc.); note ed eventi significativi in ambito lavorativo e formativo; dati specifici sulla presa in carico (es. servizio per l'impiego ed operatore di riferimento, data di presa in carico, ecc.). Senza la registrazione e la conseguente compilazione del modulo si è tagliati fuori dal Programma.

**L'avvio concreto delle misure connesse alla Garanzia è infatti subordinato all'attivazione di specifiche convenzioni tra il Ministero del lavoro e le Regioni e alla messa appunto di un Piano regionale di attuazione contenente indicazioni di dettaglio sulle azioni, dotazioni finanziarie, procedure, ecc.**

**Ad oggi risultano firmate le convenzioni tra il Ministero del Lavoro e Emilia Romagna, Valle d'Aosta, Sardegna, Lazio, Veneto, mentre in Umbria, Sicilia, Campania, Puglia, Friuli Venezia Giulia la firma sembra imminente.**

**Il quadro appare frammentario e disorganico, sul piano sostanziale e sul piano informativo, poiché per pochissime Regioni è possibile risalire alle delibere di approvazione della Convenzione con il Ministero e al Piano di attuazione.** In Lombardia, in Toscana e nelle Marche, ad esempio, il programma sembra essere stato attivato, ma non sono reperibili i testi delle Convenzioni e dei Piani attuativi. In altri casi le dichiarazioni programmatiche rese dagli esponenti degli assessorati al lavoro non trovano riscontro in piani di attuazione definiti e resi pubblici. In altri casi ancora (Campania e Provincia Autonoma di Trento), sebbene la Convenzione con il Ministero non sia stata ancora firmata (o resa pubblica) sono già stati fatti i primi passi in vista dell'attivazione di misure o iniziative. In Calabria, Molise, Abruzzo, Basilicata, Liguria, l'obiettivo sembra lontano, considerato che non è ancora possibile reperire informazioni sull'avvio del programma. Eppure le Regioni e il Governo continuano a parlare di "leale collaborazione" nell'attuazione della Garanzia che viene unanimemente definita come un' "opportunità da non perdere". I fatti, come evidenziano le sintesi sullo stato dell'arte nelle diverse Regioni che seguono, smentiscono.

### Piano di attuazione Garanzia Giovani

#### Campania\*

\* Piano attuativo approvato il 25/04/2014. Testo non reperibile.

Dal 1° maggio 2014 i giovani della Campania potranno iscriversi al portale [www.cliclavoro.lavorocampania.it](http://www.cliclavoro.lavorocampania.it) per aderire al Programma Garanzia Giovani Campania.

Le risorse sono destinate a tutti i giovani della Campania di età compresa tra 15 e 29 anni che non lavorano, non studiano e non sono in formazione (NEET) e che ammontano a circa 400mila unità. Per i giovani che manifesteranno la loro adesione al Programma sono previste azioni di accompagnamento da parte dei servizi per il lavoro pubblici e privati per la redazione di un piano di intervento personalizzato, nel quale saranno proposti sulla base delle esigenze e caratteristiche dei singoli percorsi di avvio al lavoro, di rafforzamento delle competenze, di esperienze in servizio civile, di mobilità territoriale in inserimento lavorativo o in esperienze formative, di avvio di attività imprenditoriali.

Per l'attuazione del programma è stata messa in campo una rete di operatori pubblici e privati sul territorio che offrono servizi di accoglienza informazione e servizi specialistici di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e all'avvio di attività imprenditoriali.

A chi è rivolto?	Giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 51,7%
	Giovani 15-29 44,3%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 76,4%
	Giovani 15-29 66%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	32,90%
Bacino potenziale stimato	n.d.
Soggetti coinvolti	<p>Saranno coinvolti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 46 Centri per l'Impiego</li> <li>• 47 Centri Regionali di Orientamento e Formazione</li> <li>• 350 sportelli Informagiovani</li> <li>• La rete del partenariato sociale</li> <li>• 70 sportelli operativi APL autorizzati</li> <li>• 350 Enti di formazione accreditati</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 Poli formativi della Campania</li> <li>• Servizi di placement dei 7 atenei campani e delle scuole secondarie superiori</li> <li>• Sportelli Microcredito</li> </ul>
--	--

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani</b>	
<b>Emilia Romagna*</b>	
*Convenzione con il Ministero firmata, nessuna informazione su piano di attuazione. Testi non disponibili.	
A chi è rivolto?	
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	(15-24) 33,3%
	(15-29) 21,8%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	(15-24) 70,6%
	(15-29) 51,7%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	(15-29) 14,2%

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani</b>	
<b>Friuli Venezia Giulia*</b>	
*Nessuna informazione su firma della convenzione e piano di attuazione. Si prevede la creazione di una rete tra il sistema regionale pubblico dei servizi per il lavoro e l'orientamento, del sistema scolastico regionale, del sistema universitario regionale, degli enti di formazione professionale accreditati, dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, dei servizi sociali territoriali. Attuazione a seguito di specifici accordi.	
A chi è rivolto?	n.d.
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	(15-24) 24,2%
	(15-29) 20,5%

Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	(15-24) 72,9%
	(15-29) 56,5%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	(15-29) 15,2%

### Piano di attuazione Garanzia Giovani

#### Lazio\*

\*Convenzione tra il Ministero del Lavoro e la regione Lazio firmata:  
[http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl\\_tag\\_assessoratolavoro/tbl\\_att\\_amm/G06086\\_23\\_04\\_2014.pdf](http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl_tag_assessoratolavoro/tbl_att_amm/G06086_23_04_2014.pdf). Piano di attuazione regionale Regione Lazio:  
[http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl\\_tag\\_assessoratolavoro/tbl\\_att\\_amm/G06086\\_23\\_04\\_2014 All B PAR.pdf](http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl_tag_assessoratolavoro/tbl_att_amm/G06086_23_04_2014>All_B_PAR.pdf)

A chi è rivolto?	L'iniziativa sarà prioritariamente rivolta ai giovani inoccupati/disoccupati o inattivi di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Tuttavia, alcune misure possono essere rivolte ai giovani fino a 29 anni, in ragione delle caratteristiche dell'intervento stesso (ad esempio, la misura di sostegno per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità) e/o di disposizioni normative che stabiliscono l'età di riferimento dei destinatari (ad esempio, nel caso dell'apprendistato per l'alta formazione e la ricerca). Pertanto, ai fini dell'attuazione della Garanzia, i destinatari dai 15 ai 29 anni potranno usufruire dei servizi di accoglienza e prima informazione, orientamento e profilazione ai fini della stipula del Patto di servizio nel quale saranno individuate le misure di sostegno pertinenti anche in relazione all'età.
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 45,9%
	Giovani 15-29 31,7%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 75%
	Giovani 15-29 59,7%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	20,1%
Bacino potenziale	n.d.

stimato	
Soggetti coinvolti	Centri per l'impiego (CPI) Soggetti accreditati per i servizi al lavoro nell'ambito del sistema regionale
Come funziona?	<p>Per i giovani:</p> <p>Accoglienza e informazioni sul programma (Scheda 1.A)          Accesso alla garanzia (presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa) (Scheda 1.B) .          Orientamento specialistico o di II livello (Scheda 1.C)          Formazione mirata all'inserimento lavorativo (Scheda 2.A)          Reinserimento 15 – 18enni in percorsi formativi (Scheda 2.B)          Accompagnamento al lavoro (Scheda 3)          Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (Scheda 4.A)          Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere (Scheda 4.B)          Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (Scheda 4.C)          Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica (Scheda 5)          Servizio civile (Scheda 6)          Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (Scheda 7)          Mobilità professionale transnazionale e territoriale (Scheda 8)</p> <p>Al datore di lavoro spetta un <b>Bonus occupazionale</b>, un incentivo all'assunzione secondo parametri differenziati per tipologia di contratto e profiling del giovane.</p>

### Piano di attuazione Garanzia Giovani

#### Lombardia\*

\* Si riportano in questa tabella le principali caratteristiche del sistema DOTE LAVORO che anticipa, con riferimento al target dei giovani fino a 29 anni di età, le azioni previste dalla Garanzia Giovani. Non è stata al momento firmata la Convenzione per l'attuazione della Garanzia Giovani e non risulta esistere un Piano di attuazione.

A chi è rivolto?	Giovani disoccupati e inoccupati fino 29 anni
------------------	---



Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 30,8%
	Giovani 15-29 20,1%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 68,8%
	Giovani 15-29 50,8%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	14,1%
Soggetti coinvolti	Operatori accreditati al lavoro in regione Lombardia, pubblici o privati.
Misure di politica attiva	<p>Una volta verificati i requisiti della persona, l'operatore ne supporta la profilazione nel sistema informativo, che sulla base delle caratteristiche del destinatario (stato occupazionale/distanza dal mercato del lavoro, titolo di studio, genere, età) definisce in automatico l'appartenenza ad una delle seguenti fasce di intensità d'aiuto:</p> <p>Fascia 1. Intensità di aiuto bassa: persone che possono trovare lavoro in autonomia o richiedono un supporto minimo per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro;</p> <p>Fascia 2. Intensità di aiuto media: persone che necessitano di servizi intensivi per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro;</p> <p>Fascia 3. Intensità di aiuto alta: persone che necessitano di servizi per un periodo medio/lungo e di forte sostegno individuale per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro;</p> <p>Fascia 4. Altro aiuto: persone che necessitano di servizi per il mantenimento della posizione nel Mercato del Lavoro (occupati).</p>
Azioni a favore delle aziende	Sono riconosciuti incentivi all'assunzione alle imprese con sede operativa nel territorio della Regione Lombardia, aventi le caratteristiche riportate nell'avviso, che effettuano le assunzioni a seguito del servizio di inserimento lavorativo all'interno della Dote Unica Lavoro. L'incentivo ha un valore massimo di € 3.000 per i

	contratti di lavoro subordinato di almeno 12 mesi e di massimo € 8.000 per i contratti tempo indeterminato ed è erogato in regime di esenzione ex Reg. (CE) n. 800/08.
--	--

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani</b>	
<b>Marche*</b>	
*Convenzione con il Ministero firmata, piano di attuazione approvato in giunta. Testi non disponibili.	
A chi è rivolto?	n.d.
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	(15-24) 25,2%
	(15-29) 36,1%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	(15-24) 72,4%
	(15-29) 54,9%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	(15-29) 15,4%

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani</b>	
<b>Piemonte*</b>	
<p>* Nonostante non siano stati rinvenuti documenti che attestino l'intesa tra il Ministero del Lavoro e la Regione Piemonte in attuazione delle politiche di garanzia giovani, il Piemonte ha avviato con gli atti riportati di seguito il programma e da aprile è stato messo a disposizione un portale on line dedicato a tutti i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, non escludendo, comunque, i giovani fino a 29 anni. Collegandosi al seguente link: <a href="http://www.garanzীগiovani piemonte.it/">http://www.garanzীগiovani piemonte.it/</a> saranno a breve disponibili tutte le informazioni utili a partecipare al programma.</p>	
<p><b>D.G.R. n. 17-7047 del 27 gennaio 2014.</b> Direttiva pluriennale per la realizzazione del Progetto Straordinario "Garanzia Giovani Piemonte -GGP" Anni 2014- 2015. Approvazione della "Carta dei Servizi". Impegno di spesa di Euro 5.550.000,00 su capitoli vari del bilancio 2014</p> <p><a href="http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2014/11/attach/dddb15000122">http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2014/11/attach/dddb15000122</a></p>	

<a href="#">490.pdf</a> REGIONE PIEMONTE BU 16 17/04/2014 - Agenzia Piemonte Lavoro <b>Bando per l'istituzione dell'elenco dei soggetti attuatori</b> e per la selezione di interventi formativi nell'ambito del Progetto Straordinario Garanzia Giovani Piemonte - GGP 2014-2015 e <b>Linee guida per le Province</b> <a href="http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2014/16/attach/entistru_agenziapiemontelavoro.pdf">http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2014/16/attach/entistru_agenziapiemontelavoro.pdf</a>	
A chi è rivolto?	Giovani tra i 15 e i 29 anni
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 40,2%
	Giovani 15-29 28,3%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 68,2%
	Giovani 15-29 51,5%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	15,00%
Bacino potenziale stimato	12.000 giovani
Soggetti coinvolti	Centri per l'impiego negli appositi spazi "Youth Corner"; Gli operatori accreditati ai servizi per il lavoro che espongono il logo definito dalla regione Piemonte; Le Agenzie formative accreditate a livello regionale; L'Agenzia Piemonte Lavoro; Altri servizi che aderiranno per specifiche iniziative.
<i>Misure di politica attiva</i>	Servizi offerti ai giovani: Informazione Accoglienza Consulenza Orientamento professionale Formazione Accompagnamento al lavoro

**Piano di attuazione Garanzia Giovani**

<b>Sardegna</b> <b>Deliberazione n. 13/13 dell'8 aprile 2014</b> <a href="http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140408170638.pdf">http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140408170638.pdf</a>	
A chi è rivolto?	15-29 anni
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	15 – 24 anni: 54,2%
	15 – 29 anni: 44,3%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	15 – 24 anni: 73%
	15 – 29 anni: 61,1%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	15 – 29 anni: 25,1%
Bacino potenziale stimato	n.d.
Soggetti coinvolti	Centri Servizi per il Lavoro, soggetti accreditati (es. Università), aziende.
Come funziona? Misure di politica attiva	<p>La Regione mette a disposizione circa 54 milioni di euro per lo sviluppo delle seguenti azioni a favore dei giovani:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accoglienza, presa in carico e orientamento;</li> <li>• Formazione;</li> <li>• Accompagnamento al lavoro;</li> <li>• Apprendistato;</li> <li>• Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica;</li> <li>• Servizio civile;</li> <li>• Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità;</li> <li>• Mobilità professionale transnazionale e territoriale;</li> </ul> <p>Le aziende avranno la possibilità di accedere al Bonus occupazionale.</p>

**Piano di attuazione Garanzia Giovani**
**Sicilia\***

\*Convenzione con il Ministero non ancora firmata, piano di attuazione ufficiale non

disponibile. Secondo le dichiarazioni del dirigente dell'assessorato regionale al lavoro A. Corsello, la misura "Youth Guarantee" partirà comunque in Sicilia dal prossimo 1 maggio. Si tratta di un finanziamento di 200 milioni che non potrà essere destinato a corsi di formazione ma solo a progetti di inserimento di giovani nel mondo del lavoro. La procedura verrà gestita dai centri per l'impiego. Nei prossimi giorni la Regione definirà il Piano Regionale di attuazione e gli aspetti tecnici. La Regione prevede di avvalersi degli Sportelli Funzionali e la prosecuzione dell'impiego dei lavoratori attualmente in forza al progetto Spartacus. Sono previste solo misure attive, cioè tirocini in azienda e contratti di apprendistato che verranno attivati tramite bandi destinati ad individuare le disponibilità delle aziende ad impiegare giovani sfruttando finanziamenti pubblici. Un'altra fetta di finanziamenti è destinata a borse di auto impiego e servizio civile. I giovani saranno convocati dai centri per l'impiego a partire dal 2 maggio ma per l'avvio delle azioni occorrerà aspettare la firma della convenzione, l'avvio del sito ministeriali, la promulgazione dei bandi regionali e la presentazione dei relativi progetti.

A chi è rivolto?	Giovani tra i 15 e i 29 anni
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	(15-24) 53,8%
	(15-29) 46%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	(15-24) 77%
	(15-29) 66,9%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	(15-29) 34%
Bacino potenziale stimato	270000 giovani (dichiarazioni non ufficiali assessorato)

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani Toscana</b>	
*Link per la registrazione già disponibile <a href="http://webs.rete.toscana.it/idol/garanziagiovani/index.html">http://webs.rete.toscana.it/idol/garanziagiovani/index.html</a>	
A chi è rivolto?	15-24 25-29 (solo per azioni specifiche) 18-29 (Neet)
Tasso di disoccupazione	15 – 24 anni: 33,4%

(Istat, T4 2013)	15 – 29 anni: 21,9%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	15 – 24 anni: 69,4%
	15 – 29 anni: 53,9%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	15 – 29 anni: 15,7%
Bacino potenziale stimato	n.d.
Soggetti coinvolti	Aziende, Centri per l'impiego della Provincia, Regione Toscana, Enti bilaterali, Associazioni sindacali/datoriali, Università, Cooperative iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali e dei consorzi, i soggetti non aventi scopo di lucro iscritti nell'elenco regionale dei soggetti accreditati per lo svolgimento di servizi al lavoro e le associazioni iscritte nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato.
Misure di politica attiva	<p>Le opportunità per i giovani sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tirocini Garanzia Giovani dai 18 ai 24 anni (servizio già attivo);</li> <li>• Servizio Civile Garanzia dai 18 ai 28 anni (in attivazione nei prossimi mesi);</li> <li>• Bonus occupazione (in attivazione nei prossimi mesi);</li> <li>• Mobilità (in attivazione nei prossimi mesi);</li> <li>• IFTS (in attivazione nei prossimi mesi);</li> <li>• Apprendistato (in attivazione nei prossimi mesi)</li> </ul> <p>I giovani dai 25 ai 30 anni (non compiuti), oppure dai 18 ai 24 anni (e all'interno di un percorso di studio o di formazione) possono usufruire della opportunità Tirocini non curricolari di Giovanisì.</p>

**Piano di attuazione Garanzia Giovani  
Provincia Autonoma di Trento**

A chi è rivolto?	15-29 anni
Tasso disoccupazione (Istat, T4 2013)	di 15 – 24 anni: 23,5%
	15 – 29 anni: 15,9%

Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	15 – 24 anni: 70,9%
	15 – 29 anni: 54,1%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	15 – 29 anni: 11,9%
Bacino potenziale stimato	3.000 giovani trentini. Ogni giovane potrà essere oggetto di più di una misura.
Soggetti coinvolti	Aziende, attori pubblici che si occupano di scuola, formazione e lavoro.
Misure di politica attiva	<p>La Provincia Autonoma di Trento metterà a disposizione 8 milioni di euro per lo sviluppo delle seguenti azioni a favore dei giovani:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accoglienza, presa in carico, orientamento;</li> <li>• Formazione finalizzata all'inserimento lavorativo;</li> <li>• Accompagnamento al lavoro;</li> <li>• Apprendistato;</li> <li>• Tirocinio;</li> <li>• Servizio civile;</li> </ul> <p>Il giovane potrà iscriversi direttamente ai siti destinati all'iniziativa ed entro 60 gg sarà contattato dalla struttura competente per un primo colloquio informativo volto a stipulare un Patto di Servizio.</p> <p>Per le aziende, invece, sarà possibile accedere al Bonus occupazionale con importo variabile in base al profilo del giovane e del tipo di contratto sottoscritto.</p>

<b>Piano di attuazione Garanzia Giovani Umbria*</b>	
* Documentazione ufficiale non reperibile. Le informazioni sono state raccolte sulla base delle dichiarazioni rilasciate dagli esponenti istituzionali regionali e dalle Parti sociali	
Destinatari	15-29 anni
Bacino potenziale stimato	15.000-20.000 ragazzi
Soggetti coinvolti	Centri per l'Impiego integrati da <i>Youth corner</i> gestiti da Italia Lavoro,

	Comuni, Scuole secondarie di secondo grado, Università e altri soggetti autorizzati ai servizi al lavoro ex art. 6 Dlgs. 276/03 e smi che operano nel territorio regionale, soggetti promotori di tirocini secondo la normativa regionale umbra ed enti di formazione accreditati
Azioni di politica attiva previste a favore dei ragazzi	Le azioni vengono concepite come un percorso verso l'occupazione o meglio verso l'occupabilità del giovane. In particolare sono previsti diversi step: 1) REGISTRAZIONE E INFORMAZIONI SUL PROGRAMMA 2) ACCOGLIENZA, PRESA IN CARICO, ORIENTAMENTO 3) ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO
Azioni a favore delle imprese	Le imprese potranno beneficiare del supporto alla rilevazione dei fabbisogni occupazionali e della gestione della vacancies ai fini dell'incontro domanda-offerta, nonché della promozione delle opportunità di tirocinio. La gestione delle vacancies avviene tramite selezione o preselezione del personale richiesto e si conclude con l'invio di una rosa di nominativi estratti dalla banca dati sulla base dei requisiti espressi dall'impresa. Il servizio monitora l'esito della selezione effettuata sia attraverso un feedback dell'azienda sia attraverso la comunicazione obbligatoria inviata dalla stessa. Il feedback aziendale non si limita alla segnalazione dell'esito occupazionale ma comprende una valutazione della customer satisfaction utile a migliorare la qualità del servizio e la fidelizzazione delle imprese.  Al fine di agevolare l'occupazione la Regione ha previsto incentivi a favore delle aziende che assumono ragazzi destinatari della Garanzia Giovani. In particolare sono incentivati i contratti

### **Piano di attuazione Garanzia Giovani**

#### **Valle d'Aosta\***

\*Convenzione relativa al Programma Operativo Nazionale per l'attuazione dell'Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione autonoma Valle d'Aosta approvata in giunta l'11 aprile 2014. Piano operativo, da approvare entro 20 giorni dalla firma della Convenzione che avrebbe dovuto avvenire lo stesso 11 aprile, non reperibile. DGR 489 dell'11/04/2014 (APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE RELATIVA AL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE DEI GIOVANI )



<a href="http://www.regione.vda.it/amministrazione/delibere/documento.aspx?vis=vis&amp;tipo=d&amp;id=598217">http://www.regione.vda.it/amministrazione/delibere/documento.aspx?vis=vis&amp;tipo=d&amp;id=598217</a>	
A chi è rivolto?	Giovani tra i 15 e i 29 anni
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	(15-24) 30,8%
	(15-29) 20,9%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	(15-24) 67,1%
	(15-29) 50%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	(15-29) n.d.
Bacino potenziale stimato	2549 giovani tra i 15 e i 29 anni
Soggetti coinvolti	enti di formazione e i servizi privati del lavoro, per i quali si sta avviando in questi giorni l'accreditamento in via sperimentale proprio per la Youth Guarantee.
Misure di politica attiva	<p>Tutte le azioni saranno inserite in un unico bando, con uno stanziamento di 2 milioni 325 mila 376 euro.</p> <p>Nel bando sarà anche prevista la messa a disposizione di alcuni operatori che andranno a gestire, sotto il coordinamento pubblico, lo sportello giovani. La maggior parte della risorse, circa 1 milione 200 mila euro, verrà destinata ai <b>tirocini</b> e potrà soddisfare, nell'anno e mezzo preso in considerazione, circa 300 tirocini per la durata di 6 mesi.</p> <p>Le altre misure serviranno a finanziare i <b>colloqui di orientamento</b>, generali e specialistici, le <b>attività formative</b>, e l'<b>accompagnamento al lavoro</b>, attraverso l'attività di scouting, che sarà svolta dai servizi per l'impiego accreditati.</p> <p>Altri interventi previsti serviranno ad avviare una quarantina di ragazzi al <b>servizio civile</b> regionale e ad accompagnare una cinquantina di ragazzi verso il lavoro all'estero <b>tramite la rete Eures</b>, attraverso il pagamento delle spese di viaggio e dei primi 6 mesi di soggiorno.</p>

**Piano di attuazione Garanzia Giovani**

<b>Veneto*</b>	
*Convenzione firmata tra Ministero del Lavoro e Regione Veneto con allegato Piano di attuazione Regionale garanzia Giovani: <a href="http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=3aa0eaea-b538-4a1d-b096-daa9a6da6a39&amp;groupId=60642">http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=3aa0eaea-b538-4a1d-b096-daa9a6da6a39&amp;groupId=60642</a>	
A chi è rivolto?	I <b>target prioritari</b> individuati dalla Regione del Veneto comprendono: <ul style="list-style-type: none"> <li>• i giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni – accesso prioritario al programma;</li> <li>• i giovani di età compresa tra i 19 e i 24 anni- accesso prioritario al programma;</li> <li>• i giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni</li> </ul>
Tasso di disoccupazione (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 25,3%
	Giovani 15-29 17,4%
Tasso di inattività (Istat, T4 2013)	Giovani 15-24 70,3%
	Giovani 15-29 54,5%
Neet (Elab. IRES su dati ISTAT T 1 2012)	16,60%
Bacino potenziale stimato	n.d.
Soggetti coinvolti	Centri per l'impiego In particolare, si prevede il coinvolgimento dei <b>soggetti accreditati per l'obbligo formativo</b> nelle attività di reinserimento dei giovani 15-18. Tali soggetti potranno, inoltre, realizzare misure dedicate alla formazione mirata all'inserimento lavorativo e ai tirocini, limitatamente ai propri ex allievi.
Misure di politica attiva	Le <b>misure</b> attuative previste comprendono: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Accoglienza e informazioni sul programma:</b> si tratta di un'attività propedeutica volta a sostenere l'utente nell'acquisizione di una prima informazione utile a</li> </ul>

	<p>stabilire quali possano essere le attività di suo interesse e le relative condizioni di partecipazione. È prevista una campagna informativa attraverso social network, seminari informativi e attraverso il coinvolgimento dei servizi per il lavoro pubblici e privati accreditati</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Accoglienza, presa in carico, orientamento:</b> si tratta di un'attività propedeutica alle attività che saranno proposte all'utente in base ai suoi fabbisogni. Tale attività, promossa negli "Youth Corner", è volta a sostenere l'utente nell'acquisizione di informazioni utili a stabilire quali possano essere le attività di suo interesse e le relative condizioni di partecipazioni. L'attività di accoglienza è utile a strutturare le azioni dell'intervento funzionali alle necessità dell'utente/destinatario.</li> <li>• <b>Orientamento specialistico o di II livello:</b> tale tipologia di intervento è prioritariamente finalizzata a favorire una progettualità professionale dei singoli destinatari. L'orientamento specialistico rientra nelle attività di <i>counselling/coaching</i>. Questo tipo di intervento è volto a promuovere e sviluppare la consapevolezza personale e si basa sull'accompagnamento del destinatario verso nuovi progetti professionali, al fine di migliorarne l'occupabilità supportandolo nella presa di decisioni.</li> <li>• <b>Formazione mirata all'inserimento lavorativo:</b> le attività sono indirizzate alla formazione di profili di tipo esecutivo (basso livello di complessità e che richiedono conoscenze generali e operative) o di profili di tipo specialistico (elevata specializzazione e complessità) a seconda dei fabbisogni individuati dalle aziende. Le attività possono prevedere formazione professionalizzante o di specializzazione fino ad un massimo di 200 ore.</li> <li>• <b>Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi:</b> inserimento di giovani in percorsi di Formazione professionale per il conseguimento del titolo di studio professionalizzante legalmente riconosciuto anche in esito al 4° Anno.</li> <li>• <b>Accompagnamento al lavoro:</b> questo tipo di intervento ha come finalità l'affiancamento e il supporto nella gestione del piano di ricerca attiva del lavoro e, in particolare, l'individuazione delle opportunità professionali attraverso specifici strumenti di ricerca attiva, la</li> </ul>
--	---

	<p>valutazione delle proposte di lavoro, la promozione del lavoratore, l'invio della sua candidatura, l'eventuale supporto alla partecipazione a colloqui di selezione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apprendistato:</b> per la qualifica e per il diploma professionale, professionalizzante o contratto di mestiere, per l'alta formazione e la ricerca (oneri a carico di fondi diversi da quello per la Garanzia Giovani).</li> <li>• <b>Tirocinio extra-curricolare, anche in mobilità geografica nazionale e transnazionale:</b> tirocini extracurricolari della durata minima di 2 mesi e massima di 6 mesi (a seconda della tipologia dei destinatari, così come stabilito da Dgr 1324/2013 "Disposizioni in materia di tirocini ai sensi dell'art. 41 della legge regionale 13 marzo 2009 n. 3").</li> <li>• <b>Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità:</b> i progetti sono finalizzati al sostegno e allo sviluppo di specifiche idee imprenditoriali (già individuate sin dalla fase di presentazione), oppure progetti finalizzati a favorire l'individuazione e lo sviluppo di opportunità occupazionali attraverso l'auto imprenditorialità.</li> <li>• <b>Mobilità professionale transnazionale e territoriale:</b> l'iniziativa si pone l'obiettivo di accrescere le competenze ed esperienze professionali dei giovani così da favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro attraverso la realizzazione di periodi di mobilità, all'estero o in altra regione italiana.</li> </ul> <p>Per il datore di lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bonus occupazionale:</b> incentivi per l'assunzione di giovani disoccupati.</li> </ul>
--	--

**Attuare la Garanzia Giovani e dare avvio ad essa il primo maggio, aveva un significato anche simbolico ben preciso: dimostrare con i fatti che il nostro Paese crede ancora nel proprio domani, che sta lottando a muso duro con lo sguardo dritto aperto nel futuro, investendo su quella generazione che può ancora invertire le sorti di un Paese miope che oggi lotta per la sopravvivenza.** Da sola, è evidente la Garanzia non sarebbe bastata, ne basterà a ridare ossigeno ad un sistema asfittico. Ma sarebbe stato qualcosa. Per un motivo ben preciso: essa reca in sé la forza e la potenza di un progetto che guarda avanti e non indietro. E non è poco. Ma anche questo

primo maggio ha dovuto fare a meno del coraggio di chi aveva preso impegni ben precisi con qui 6 milioni di ragazzi che vivono nel nostro Paese.

# La noción de prácticas profesionales y pasantías en América Latina

di Elena Rueda

**Las pasantías y las prácticas profesionales son mecanismos para la transición escuela-trabajo, los cuales pueden servir como un “puente” para acercar a los jóvenes al mercado de trabajo y, de esta forma, permitir que el joven ponga en práctica los conocimientos teóricos adquiridos durante su formación profesional.**

**La Organización Internacional del Trabajo respecto al tema de las pasantías, refiere que con frecuencia son consideradas una excelente manera para adquirir experiencia laboral y afianzarse en el mercado de trabajo.**

**La palabra “práctica” proviene del latín *practicus* y del griego antiguo *Πρακτική* (“ciencia práctica”) y significa la habilidad que se adquiere con el uso, hábito o experiencia en una actividad.** En muchas profesiones es el primer contacto que tiene el alumno con el ejercicio de su profesión bajo la supervisión de un maestro o profesional experto.

**Mientras que las pasantías son definidas como el ejercicio del pasante en las facultades y profesiones;** entendiéndose como pasante (Del lat. *passāre*, de *passus*, paso) a la persona que asiste y acompaña al maestro de una facultad en el ejercicio de ella, para imponerse enteramente en su profesión.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/16*.

**En América Latina la problemática que se presenta en la noción de las pasantías y las prácticas profesionales es que estos dos conceptos son frecuentemente utilizados indistintamente** e incluso son nombrados de diversas maneras. Esto se debe a que no existe una unificación de conceptos, por lo que estamos ante la problemática de que estos mecanismos reciben muchos nombres, por lo que los hace polémicos y presentan muchas confusiones como lo veremos a continuación.

En segundo lugar, se expone la situación de que **en la mayoría de estos países estas pasantías y prácticas profesionales se encuentran reguladas por algún tipo de legislación, pero generalmente el ordenamiento que las normaliza no se encuentra legislado de manera adecuada**, ya que son reguladas por decretos o por ámbitos diversos que generalmente están relacionados con la educación y la formación.

En **Argentina** estos mecanismos de transición escuela-trabajo son nombrados como prácticas profesionalizantes y pasantías educativas, y son reglamentados por la Ley 26.427 y la Ley de Educación Técnico-Profesional número 26.058.

En **Chile** se les llaman pasantías y prácticas profesionales y no se encuentran reguladas por ninguna legislación federal, sino que por el Dictamen Ordinario número 5428/258, emitido por la Dirección de Trabajo.

En **Colombia** se denominan de manera indistinta, considerándolas pasantías o prácticas empresariales y están reguladas por el Decreto número 933.

En **México** se intitulan servicio social y pasantías, y son normalizadas en la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y el Reglamento para la Prestación del Servicio Social de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior en la República Mexicana.

En **Perú** son denominadas prácticas profesionales de capacitación laboral juvenil y pasantías, y son regidas por la Ley Sobre las Modalidades Formativas Laborales, así como por su propio Reglamento.

Sin la pretensión de establecer una definición única sobre las pasantías y las prácticas profesionales, ya que esta es una tarea casi imposible y en virtud de que ambos términos varían dependiendo del país y del contenido de la

legislación que los regula. A grandes rasgos, y para poder finalizar con una concepción clara de estos mecanismos, **podemos señalar que las prácticas profesionales comúnmente forman parte de las actividades académicas, curriculares o de formación realizadas durante la universidad, siendo éstas la mayoría de las veces exigidas para poder obtener el grado académico.** Generalmente, es un crédito de carácter obligatorio durante el período educativo, ya que – como la propia palabra, “práctica”, lo refiere –, el alumno está ejercitándose o poniendo en ejecución algún conocimiento obtenido durante sus estudios. Es entonces que el “practicante” es también un estudiante que, durante sus últimos años de universidad, realiza un período en una determinada empresa, ya sea privada o pública, con el fin de ejercitarse para un futuro laboral. Cabe destacar que este período no establece ninguna relación laboral entre el practicante y la empresa, toda vez que se realiza durante el período escolar como complemento a la educación

Por otro lado, **las pasantías son el ejercicio del pasante en las facultades y profesiones;** entendiéndose como pasante a la persona que asiste y acompaña al maestro de una facultad en el ejercicio de ella, para imponerse enteramente en su práctica. Se debe subrayar que las pasantías pueden formar o no parte de los estudios técnicos o profesionales. En algunas ocasiones éstas se realizan cuando un joven ya ha obtenido el título o grado académico y tienen como objetivo el que esta experiencia constituya un “puente” que lo aproxime al mercado de trabajo y se genere así la posibilidad de que las empresas en las que se desempeñen dichas prácticas puedan establecer un contrato laboral, siendo éste en primera instancia de tiempo determinado por su propia razón de ser, existiendo la posibilidad de que al final del período de pasantías el joven se integre a la empresa con un contrato de tiempo indefinido.

**Es importante referir que las definiciones dadas anteriormente no pueden ser consideradas como únicas,** porque como ya se ha dicho con antelación, ambas definiciones – prácticas profesionales y pasantías –, obedecen a las características dadas por las legislaciones de cada país, situación que sería eliminada si estos dos conceptos se unificaran.



## **Il licenziamento “economico”: l’analisi del corrispettivo tedesco**

di Golo Weidmann e Rosita Zucaro

**Come noto, nell’ordinamento giuridico italiano, per licenziamento cosiddetto “economico” s’intende il recesso del datore di lavoro intimato per giustificato motivo oggettivo**, qualora ricorrano «ragioni inerenti all’attività produttiva, all’organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa», *ex art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604.*

**La legge n. 92 del 2012, nel modificare l’art. 18 dello Statuto dei lavoratori, è intervenuta sulle conseguenze sanzionatorie di tale tipologia di recesso**, eliminando l’automatica reintegra in caso d’illegittimità dello stesso e lasciando immutata la causale, così come stratificatasi nel diritto vivente, attraverso le elaborazioni giurisprudenziali. Ai fini di quanto si va qui descrivendo a livello di contenuti linguistici del licenziamento “economico”, occorre però considerare che è difficile ritenersi che profili sanzionatori diversi non abbiano alcuna influenza sulle causale stesse, come in effetti si sta riscontrando a livello giurisprudenziale. Il superato automatismo tra ingiustificatezza del licenziamento per ragioni economiche e reintegra è un elemento che va considerato anche per gli sviluppi interpretativi di tale fattispecie e che la avvicina, in tale aspetto, ai licenziamenti in Germania.

**Nell’ordinamento tedesco, innanzitutto, il recesso connesso a motivazioni di tipo “economico” è denominato licenziamento per motivo socialmente giustificato da ragioni legate alla attività aziendale, ossia *betriebsbedingte***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/17*.

**Gründe**, di cui alla legge sulla tutela contro i licenziamenti (*Kündigungsschutzgesetz* – KSchG).

**Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, KSchG un licenziamento è socialmente giustificato se è condizionato da *dringende betriebliche Erfordernisse***, traducibili in esigenze aziendali urgenti, che impediscono alla parte datoriale di proseguire il rapporto di lavoro con il lavoratore. Tali esigenze poste a fondamento del licenziamento devono riferirsi all'impresa, al suo sviluppo e alla sua esistenza in senso lato, importare una riduzione del fabbisogno di personale e dunque una riduzione del numero dei posti di lavoro esistenti rispetto al numero dei lavoratori occupati sino a quel momento.

La legge, tuttavia, non contiene alcuna esplicitazione delle possibili cause sottese a tali necessità dell'azienda, lasciando dunque aperto l'interrogativo se esse possano derivare anche soltanto da decisioni assunte dal datore di lavoro con l'intento di ridurre i costi o incrementare i profitti.

**L'unico parametro fornito al giudice è costituito dall'espressione *dringend* (urgente)**, con cui il legislatore tedesco ha confermato che non è sufficiente una qualsiasi esigenza aziendale a giustificare un licenziamento economico, ponendo l'accento, in tal modo, sul carattere della *notwendigkeit* ("necessarietà").

**Il recesso datoriale deve quindi configurarsi come *extrema ratio***, qualora non sussistano alternative per soddisfare le impellenti esigenze aziendali. Tale conclusione si deduce anche dall'interpretazione letterale della legge, secondo cui il recesso del datore di lavoro è *bedingt* (subordinato) alle esigenze dell'impresa; condizione, questa, che sussiste ove al datore di lavoro non è dato far fronte alla condizione in cui si trova l'impresa mediante interventi di tipo tecnico, organizzativo o economico, alternative al recesso (si pensi al ricorso ad un trasferimento).

**Ai fini della sua efficacia l'orientamento del BAG (Bundesarbeitsgericht, tribunale federale del lavoro) è consolidato nel ritenere che per la legittimità del licenziamento**, il volume di lavoro deve essersi ridotto tanto da comportare la decisione imprenditoriale di sopprimere il posto del lavoratore che s'intenda licenziare. La riduzione del volume di lavoro può risultare da condizioni aziendali interne, come per esempio un riassetto organizzativo, una riduzione dell'attività produttiva, ovvero addirittura una chiusura dell'azienda

(BAG 18 ottobre 2006, 2 AZR 676/05); inoltre essa può derivare da condizioni aziendali esterne, come per esempio una diminuzione degli ordini o una recessione macroeconomica (BAG 18 ottobre 2006, 2 AZR 676/05). Al giudice è inibito il potere di sindacare il merito della decisione imprenditoriale; egli può, però, valutare se il volume di lavoro si sia davvero ridotto a causa della decisione imprenditoriale (BAG 16 dicembre 2004, 2 AZR 66/04).

**Inoltre il licenziamento deve essere inevitabile, cioè il lavoratore non può essere adibito a mansioni equivalenti o di livello inferiore** nell'ambito dell'intera impresa per disposizione o per *Änderungskündigung*, ossia recesso modificativo (BAG 21 settembre 2000, 2 AZR 385/99), che si ha quando il datore di lavoro comunichi al lavoratore il licenziamento, offrendogli la prosecuzione del rapporto di lavoro ad altre condizioni che è facoltà del lavoratore accettare con riserva, se le stesse non siano giustificate sotto l'aspetto sociale. L'ordinamento tedesco riconosce pertanto *ex lege* l'obbligo di *repêchage*.

**Infine, elemento fondamentale ai fini della legittimità del licenziamento è la cosiddetta *Sozialauswahl*, ossia la scelta sociale che deve compiere il datore di lavoro**, cioè deve recedere dal rapporto di lavoro con il lavoratore per il quale la perdita del posto abbia effetti meno gravosi. I criteri della scelta sociale sono gli obblighi di mantenimento, l'anzianità di servizio, l'età e un'eventuale disabilità del lavoratore. L'ambito di riferimento della scelta sociale è il *Betrieb*, ossia l'intera organizzazione aziendale e sono da includere pertanto nella stessa tutti i lavoratori comparabili, ossia coloro che secondo le loro competenze, capacità, e mansioni, sono sostituibili (BAG 10 giugno 2010, 2 AZR 420/09).

**I casi laddove è più probabile riuscire a realizzare un legittimo licenziamento per motivo socialmente giustificato da ragioni legate all'attività aziendale** sono quelli in cui il datore di lavoro intenda chiudere l'intera azienda o un suo dipartimento. In fattispecie differenti da tale casistica, questo tipo di licenziamento è spesso di difficile intimazione: soprattutto nelle grandi imprese, dove di regola al lavoratore può essere assegnato un altro posto di lavoro vacante, il licenziamento "economico" non è quasi mai efficace.

# L'evoluzione della nozione di “Aprendizaje” in Spagna

di Francesco Nespoli e Martina Ori

**Un utile esercizio per studiare l'evoluzione dell'istituto dell'apprendistato in Spagna parte dall'analisi del termine *aprendizaje*.** L'etimologia e l'analisi del significato letterale della parola offrono già di per sé interessanti spunti di riflessione. *Aprendizaje* – spiega la *Real Academia Española*, ente preposto alla tutela della lingua in Spagna esprime “l'azione e l'effetto di apprendere un'arte o un mestiere e il tempo a ciò dedicato” e significa tanto “**apprendistato**” quanto “**apprendimento**”. Dall'analisi terminologica si evince chiaramente il ruolo primario della componente formativa dell'apprendistato, tanto che l'uso giuridico non ha condotto nei secoli ad alcuna differenziazione terminologica in lingua spagnola. Etimologicamente, inoltre, il termine *aprendizaje* rimanda al verbo latino *hendere*, che richiama il concetto di crescita, tensione e sforzo orientato all'ottenimento di un risultato.

**Ancor più interessante però è l'evoluzione concettuale della normativa. In Spagna, il contratto di apprendistato e la nozione di apprendista sono rinvenibili nell'ordinamento giuridico dal 1944.** La definizione contenuta nella *Ley de Contrato de Trabajo* all'articolo 122 descriveva il contratto di apprendistato come “il contratto in cui il patrono o maestro si impegna a insegnare praticamente un mestiere o una attività mentre si serve del lavoro di colui che apprende”. Come eminentemente sottolineato da Francisco Pérez Saavedra nel 1974, la formulazione della norma non solo evidenzia la “simultaneità” della formazione e del lavoro (contemporaneità segnalata dal

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/18*.

ricorso all'espressione *a la vez que*, vale a dire “mentre”), ma anche l'inseparabilità – in una sorta di “simbiosi” – di queste due componenti ([El contrato de aprendizaje y el arcaísmo de la legislación española que lo regula](#), in *Revista de Política Social*, n. 102, 1974, pag. 38). Il lavoro che produce reddito per l'imprenditore – che la legge stessa chiama “maestro” – è il medesimo lavoro che forma ed educa l'apprendista; non si tratta di opzioni alternative: l'apprendista non è categorizzabile come studente che lavora o lavoratore che studia, sottolinea Pérez Saavedra.

Successivamente, come segnalato dal rapporto della Commissione Europea [Apprenticeship Supply in the Member States of the European Union](#) del 2012 **per un periodo prolungato, il sistema d'istruzione spagnolo post-franchista ha smesso di contemplare la figura giuridica dell'apprendista in quanto tale**. Nei primi anni del post franchismo, infatti, la graduale implementazione dei corsi di formazione professionale di primo e secondo grado ha comportato l'affermazione di un sistema in cui la formazione era considerata come un elemento completamente separato dai luoghi di produzione. Tale tendenza ha portato alla definitiva abolizione dell'*aprendizaje industrial y maestria industrial* equiparato con l'ordine del 22 luglio 1980 alla “Formación Profesional” tanto che nella *Ley Básica de Empleo* dell'ottobre del 1980 il termine *aprendizaje* non compare nemmeno una volta.

Sebbene nel *Estatuto de los Trabajadores* (ET) del 1995 si ritrovi, nella versione del 15 maggio 1997 il *contrato de aprendizaje* viene sostituito dai *contratos para la formación*. Così fino al 2011, quando il [Real Decreto Ley dell'agosto 2011](#) ha reintrodotto il termine con la dicitura *contratos para la formación y el aprendizaje*. Il significato della parola *aprendizaje* oggi però non è più lo stesso del passato, quando in linea con l'etimologia del termine, trasmetteva l'idea di una completa integrazione tra lavoro e formazione. La definizione prevede ora, infatti, quanto segue: “Il contratto di formazione e apprendistato avrà come obiettivo la qualificazione professionale dei lavoratori in un *sistema di alternanza* tra attività lavorativa retribuita in una impresa e attività formativa nell'ambito del sistema della formazione professionale per l'occupazione o il sistema di istruzione” (corsivo nostro).

**Tale “reintegra lessicale” è avvenuta alla luce delle forti preoccupazioni per le sorti occupazionali soprattutto dei cittadini con basso grado di istruzione e dei giovani**, ed è stata seguita da una ulteriore riforma introdotta

mediante [Real Decreto 1529/2012](#) che caratterizza ulteriormente il mutato concetto di *aprendizaje*. Titolazione e testo del decreto infatti, segnano la direzione del nuovo assetto culturale dell'apprendistato, ora destinato a porre le basi della formazione professionale *duale* ossia a realizzare l'*alternancia* tra apprendimento e lavoro, all'interno di una nuova visione che, differentemente dall'*aprendizaje* tradizionale, convalida l'affidamento della componente formativa ai luoghi deputati esterni all'impresa, pur avendo come obiettivo quello di stringere i legami tra le due realtà.

L'evoluzione storica della nozione di *apredizaje* in Spagna mostra come nei secoli il concetto di apprendistato si sia in parte allontanato dal suo reale significato. Dall'idea originale di apprendistato che, come da etimologia, designava una esperienza caratterizzata dalla completa integrazione tra lavoro e formazione, il legislatore spagnolo ha nel tempo tracciato una linea di demarcazione netta tra apprendimento e lavoro tanto da portare all'eliminazione dell'istituto in Spagna. Al momento della reintroduzione, avvenuta di recente, il legislatore non è tuttavia ritornato al significato originale della parola, ma ha preferito riprendere *tout court* concetti propri di altri ordinamenti (es. formazione professionale duale tipica del modello tedesco) senza tuttavia incoraggiare una reale integrazione tra formazione e lavoro.

# La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale

di Alessandra Innesti

**La nozione di disabilità è un concetto non universale e in costante evoluzione, che cambia a seconda del contesto di riferimento.** Dare una definizione di disabilità è tuttavia imprescindibile, poiché da ciò dipendono i tipi di intervento che vengono realizzati per la promozione e protezione dei diritti delle persone definite disabili e “utilizzare termini impropri e fare confusioni linguistiche può essere un modo per aumentare la disabilità, invece che ridurla” (A. Canevaro, *Le parole che fanno la differenza*, Roma, 2000). Molto spesso si assiste all’utilizzo improprio dei termini disabile, handicappato, invalido.

Per meglio comprendere il significato del termine occorre analizzare l’evoluzione storica del concetto tanto a livello nazionale quanto sovranazionale. La disabilità è infatti una condizione che non coinvolge soltanto le limitazioni nelle funzioni fisiche e mentali di un individuo, ma anche i fattori ambientali e culturali che lo circondano (ISTAT, *La disabilità in Italia*, Roma, 2009).

**Nell’ambito del dibattito dottrinale sull’accezione assegnata alla disabilità, si ritiene che essa venga comunemente intesa come sinonimo di menomazione, cioè una perdita o anomalia strutturale o funzionale che affiora al fisico, alla mente, ai sensi.** Si tratta di uno scostamento dalla media della normalità valutabile con logiche sanitarie. Essa riguarda e risiede esclusivamente nella persona che ne è affetta. Gran parte del *corpus* normativo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 maggio 2014, n. 20](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/19*.

ricalca tale accezione che assume la forma del paradigma, ossia del modello interpretativo della realtà.

Con il termine invalidità, handicap e disabilità ci si riferisce a *status* diversi. **Le leggi italiane che si sono succedute nell'ultimo trentennio, hanno però creato spesso confusione terminologica in particolare con riferimento al concetto di disabilità di cui non esiste un'unica ed uniforme definizione.**

L'**invalidità** è la difficoltà a svolgere alcune funzioni tipiche della vita quotidiana o di relazione a causa di una menomazione o di un deficit fisico, psichico o intellettuale, della vista o dell'udito. L'esatta definizione di legge risale al 1971, legge n. 118/1971, ed è disciplinata all'articolo 2: «si considerano mutilati e invalidi civili i cittadini affetti da minorazione congenita e/o acquisita (comprendenti) gli esiti permanenti delle infermità fisiche e/o psichiche e sensoriali che comportano un danno funzionale permanente, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo, o se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie dell'età». L'invalidità è civile quando non deriva da cause di servizio, di guerra o di lavoro.

**I termini disabilità ed handicap sono e sono stati utilizzati alla stregua di sinonimi. A livello giuridico il concetto di disabilità si riconduce alla legge n. 104/1992**, la quale all'articolo 3, comma 1, utilizza il termine “persona handicappata” – e non disabile – che definisce come «colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione». Tale nozione, pone l'accento sugli elementi che condizionano in negativo la vita della persona, ossia le minorazioni e lo svantaggio sociale che ne deriva. In questa definizione non viene tuttavia preso in considerazione l'ambiente nel quale la persona con disabilità vive e interagisce ed in rapporto al quale devono essere valutate le menomazioni.

**Con la legge n. 68 del 1999, “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, è stata introdotta una definizione di disabilità a fini lavorativi.** L'articolo 1 dà una definizione di aventi diritto, che la dottrina ritiene selettiva e niente



affatto innovativa, poiché ripropone come disabili gli invalidi civili, del lavoro e di altra causa che rientrano in certe percentuali di invalidità stabilite dalla medesima legge, senza però dare ulteriori e specifiche definizioni. La legge n. 68/1999, utilizzando il termine “disabile” e non più “invalido” come faceva invece la precedente legge n. 482/1968, ha optato per un concetto dalla connotazione meno negativa rispetto al termine “invalido” selezionando un vocabolo che rimandasse alle abilità della persona, aprendo la strada ad un’interpretazione moderna della disabilità e allineandosi così al dibattito internazionale.

**A livello sovranazionale, un ruolo di primaria importanza nella definizione di “persona disabile” è svolto dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS),** che attraverso i sistemi di classificazione ha il compito di garantire la comparabilità delle informazioni di salute nei e tra i Paesi, tra gli utenti e gli addetti specializzati. L’OMS per cercare di ovviare al problema definitorio, nel 1980, ha messo a punto un primo sistema di classificazione internazionale, l’*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH), nel quale distingueva tre concetti tra loro interdipendenti ossia, la menomazione, la disabilità, l’handicap. In base a questa classificazione la menomazione veniva definita come la perdita di una funzione psicologica, fisiologica o anatomica, la disabilità come la limitazione della capacità (conseguente a menomazione) di compiere un’attività in modo normale per un essere umano e, infine con handicap, la condizione di svantaggio (conseguente a menomazione o disabilità) che limita l’adempimento di un ruolo in relazione all’età, al sesso e ai fattori socioculturali. Tra i limiti di questa classificazione, è stato evidenziato il fatto che il modello di disabilità era consequenziale: la presenza di una malattia comportava una menomazione, una disabilità ed un handicap. Le numerose critiche e revisioni di questo modello hanno portato l’OMS nel 2001 all’adozione di una nuova classificazione, l’*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF). Con l’ICF si realizza una rivoluzione nella definizione e quindi nella percezione della salute e della disabilità. L’ICF classifica la salute e gli stati di salute correlati prendendo in considerazione tre differenti prospettive: il corpo, la persona e la persona in un contesto (fisico, sociale, attitudinale, ecc...), definendo la disabilità come “la conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l’individuo” (WHO, *World Report on Disability*, 2011).

**Tra le fonti internazionali contenenti una definizione di disabilità è opportuno ricordare la Convenzione OIL n. 159 del 1983, sul reinserimento professionale delle persone disabili, non ratificata dall'Italia,** la quale all'articolo 1 dà una definizione di disabilità particolarmente restrittiva poiché si riferisce soltanto alle persone affette da handicap fisico o mentale formalmente riconosciuto, in più richiede che la difficoltà di tali persone nel mercato del lavoro sia di notevole entità. I tre elementi, l'handicap, il formale riconoscimento e la notevole entità, a cui fa riferimento la Convenzione, costituiscono in realtà criteri di esclusione dal novero dei soggetti destinatari delle misure contenute nella Convenzione stessa.

**La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ha introdotto una definizione di disabilità (Preambolo, lettera e) e di persona disabile (articolo 1, comma 2) rivoluzionarie rispetto al passato** ed espressione dei principi fondamentali sui quali si basa la Convenzione che definisce le persone disabili «**quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri**». Tale definizione è assai più ampia e consente di stabilire che **le minorazioni, intese come possibili differenze, non necessariamente implicano l'insorgere dell'handicap; quest'ultimo, si produce in relazione alle condizioni esterne** che impediscono alla persona di vivere nella società in condizioni di uguaglianza, vale a dire in relazione alle barriere che queste incontrano, che possono essere di natura comportamentale oppure ambientali.

**La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è il primo strumento giuridico vincolante nell'ambito dei diritti umani ratificato dall'Unione europea che si applica in tutti gli Stati membri.** Grazie alla Convenzione ONU, a livello comunitario, è stato colmato un vuoto definitorio poiché, non esiste una nozione di disabilità condivisa tra gli Stati membri. Tale Convenzione ha contribuito a diffondere un concetto moderno di disabilità, come condizione che si misura e si produce non tanto *a priori*, quanto piuttosto nel rapporto e nelle interazioni tra la persona con minorazioni e le condizioni ambientali in cui essa è chiamata ad operare.

## **Il licenziamento per giusta causa in Germania: *Kündigung aus wichtigem Grund***

di Golo Weidmann e Rosita Zucaro

**L'ordinamento tedesco contiene una disposizione del tutto analoga all'art. 2119 Cod. Civ. secondo cui per giusta causa s'intende quella «che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto di lavoro».**

Infatti, ai sensi dell'articolo 626 del Codice Civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*) il *wichtiger Grund* (grave motivo) non consente la prosecuzione del rapporto di lavoro fino alla fine del periodo di preavviso.

La Corte Federale del Lavoro (*Bundesarbeitsgericht – BAG*) ha riconosciuto come causa, in tale senso, per esempio, il verificarsi sul posto di lavoro delle seguenti fattispecie: la commissione di furti (BAG 10 giugno 2010, 2 AZR 541/09); l'attività di concorrenza (BAG 26 giugno 2008, 2 AZR 190/07); molestie sessuali (BAG 25 marzo 2004, 2 AZR 341/03). La giusta causa non viene, quindi, integrata esclusivamente da comportamenti costituenti notevoli inadempienze contrattuali, ma è bensì ravvisabile, in casi eccezionali, anche in fatti e comportamenti estranei alla sfera del contratto e diversi dall'inadempimento purché idonei a produrre effetti riflessi nell'ambiente di lavoro e a far venire meno il vincolo fiduciario (BAG 23 settembre 1976, EzA § 1 KSchG No. 35).

**Inoltre, ai fini della legittimità del licenziamento per giusta causa, si richiede che l'interesse del datore di lavoro al recesso prevalga su quello del lavoratore alla prosecuzione del rapporto.** Nel procedere al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#), *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/20*.

licenziamento occorre, poi, considerare: l'età, l'anzianità di servizio, gli obblighi di mantenimento e un'eventuale disabilità del lavoratore, nonché la gravità della colpa del medesimo e gli effetti del suo comportamento indebito. In sintesi, lo stesso comportamento può giustificare il licenziamento per giusta causa di un lavoratore, ma non quello di un altro. Ad esempio un lavoratore padre di famiglia, con una maggiore anzianità di servizio, è privilegiato rispetto a un lavoratore giovane e single.

**La giurisprudenza, in ossequio al principio di *extrema ratio*, prevede che il datore di lavoro dia una previa diffida (*Abmahnung*), se è dato presumere che, a seguito del ricevimento della stessa, il lavoratore non attuerà nuovamente la condotta contestata (BAG 23 ottobre 2008, 2 AZR 483/07).** Nella diffida il datore di lavoro deve rimproverare al lavoratore un determinato comportamento invitandolo all'adempimento dei suoi obblighi contrattuali in futuro. La diffida, quindi, non è necessaria se vi sono fondati elementi per ritenere che il lavoratore, a prescindere dal ricevimento della stessa, non cambierà comunque comportamento, o se il comportamento è talmente grave che il datore di lavoro evidentemente non lo può tollerare in nessun caso. Secondo la giurisprudenza della Corte Federale del Lavoro una previa diffida non è, quindi, necessaria nel caso in cui il lavoratore abbia tradito gravemente la fiducia del datore di lavoro.

**Infine, secondo l'articolo 626, comma 2, BGB, il licenziamento deve avvenire entro due settimane, a decorrere da quando il datore di lavoro è venuto a conoscenza dei fatti che motivano la giusta causa.** Nel caso in cui il lavoratore non riceva la lettera di licenziamento entro tale termine, il recesso datoriale per giusta causa è invalido. In questo caso il licenziamento per giusta causa può essere convertito in un licenziamento con preavviso ai sensi dell'articolo 140 BGB, sempre che non ne difettano i requisiti di validità.

19.

**POLITICHE DEL LAVORO  
E INCENTIVI**



## **#lavoro. Le vere responsabilità nelle difficoltà a reperirlo – quali rimedi?**

di Luigi Oliveri

**C'è qualcosa che non funziona nel dibattito aperto da molto tempo sull'utilità dei servizi pubblici per il lavoro, re-innescato dall'articolo di Sergio Rizzo sul *Corriere della sera* del 23 novembre scorso.**

**L'assunto di qualsiasi inchiesta è: i servizi pubblici sono inefficienti, intermediano poco, costano troppo (su questo si tornerà dopo), dunque sarebbe il caso di chiuderli e lasciare il tutto in mano ai privati.**

**Da un lato, questa recrudescenza del dibattito lascia molto pensare, perché si accende proprio alla vigilia della possibilità di spesa di 1,5 miliardi circa per il progetto di aiuto all'ingresso nel mondo del lavoro per i giovani *Youth Guarantee*. Inutile girarci attorno: le agenzie private, in grandissima difficoltà finanziaria a causa della crisi, ambiscono a ricevere quei finanziamenti per rimettere a posto i loro conti. E fanno di tutto affinché lo Stato non destini ai servizi pubblici quelle risorse.**

**Dall'altro lato, tuttavia, alla base dei ragionamenti vi sono elementi di contraddittorietà vistosi, ma sempre pretermessi.**

**Il dato di partenza sono le rilevazioni dell'Isfol o di centri studi di varia natura (Rizzo ha rispolverato un'analisi della Confcommercio dell'ottobre 2013, molto incompleta e con vistosi errori), secondo i quali grosso modo i**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1](#), e in *Rilievoadiaceblogliveri*, 23 novembre 2013.

centri per l'impiego pubblici intermediano il 4% dei rapporti di lavoro, le agenzie private il 3%, le aziende intermediano il 20% circa mediante i canali informativi del "lavora con noi", mentre oltre il 60% delle intermediazioni avviene attraverso i canali della conoscenza personale.

**Ebbene, questi dati, rilevati per altro in modo abbastanza impreciso e solo per stime campionarie, visto che mancano anche dati e tracciamento dei loro flussi, vengono utilizzati solo come capo d'accusa per i servizi pubblici, quando, invece, è evidente che dovrebbero dimostrare non tanto l'opposto, quanto l'inefficienza complessiva del sistema dell'intermediazione,** al netto ovviamente dei problemi attualmente causati dalla crisi economica, che rende difficoltosa la ricerca di lavoro a prescindere dall'efficacia del canale di ricerca.

**Eppure, se letti all'opposto, dovrebbero impietosamente dimostrare che l'inefficienza sta soprattutto dalla parte dei soggetti privati.**

Se, infatti, complessivamente il sistema per oltre il 90% si fonda su modalità di ricerca e selezione del personale governata dai soggetti privati, nonostante la loro maggiore flessibilità e, spesso, economicità, ci sarebbe da chiedersi perché mai, allora, risulti così difficile la ricerca del lavoro.

**Dando per scontate le inefficienze del sistema pubblico,** constatata la sua sostanziale irrilevanza, **allora non si potrebbe evitare di concludere che i soggetti che operano per la fetta stragrande del mercato, i privati, siano i maggiori responsabili non tanto dei problemi dell'intermediazione, quanto del *mismatching*,** cioè della difficoltà dei lavoratori a trovare lavoro e delle imprese a reperire i lavoratori, dimostrata dalla circostanza che l'occupazione continua a ridursi.

**L'articolo di Sergio Rizzo citato prima pareva attribuire ai centri per l'impiego pubblici la sola responsabilità di tutto questo.** È ovviamente una considerazione erronea ed al limite del provocatorio, considerando appunto la limitata estensione dell'intermediazione pubblica e la profondità della crisi, che rendono sostanzialmente inefficienti anche i soggetti privati che operano nell'intermediazione.

**Si diceva sopra dei costi che il sistema pubblico, inefficiente, affronta per i servizi per il lavoro. In estrema sintesi, il sistema pubblico dedica per i**



**7.700 dipendenti dei centri per l'impiego circa 470 milioni di euro l'anno, la gran parte dei quali destinati al pagamento degli stipendi.** In effetti, per stipendi la cifra spesi risulta sicuramente inferiore. Considerando il costo medio lordo (Irap e contributi compresi) di un dipendente provinciale, che è di circa 41.949,00 euro l'anno, per stipendi il sistema spende poco più di 323 milioni. Anche fossero circa 10.000 come erroneamente sostiene lo studio della Confcommercio citato da Rizzo, la spesa di personale non supererebbe i 420 milioni, sui circa 470 destinati.

**Ora, in molti immaginano di eliminare i servizi pubblici per il lavoro,** dare il bensevito con molte grazie ai dipendenti (con la sgradevole considerazione che i centri per l'impiego servono solo a coloro che vi lavorano all'interno) e creare 7700 disoccupati, dei quali non ci sarebbe da preoccuparsi troppo, perché "pubblici", dunque "raccomandati" e "fannulloni". Si ricorda, però, che – giustamente – anche per salvaguardare per i 7000 posti a rischio di Alitalia nel 2008 lo Stato spese 5 miliardi.

**Il sistema a cui molti vorrebbero ispirarsi è quello della Lombardia.** Un'accezione sui generis della sussidiarietà pubblico-privato, che non va verso l'aiuto reciproco, bensì verso l'annullamento del pubblico, a vantaggio dell'azione privata, che resta, tuttavia, finanziata comunque dal pubblico.

**Il meccanismo è simile al buono-scuola:** ogni disoccupato porta in dote circa 3.000 euro, che va a consegnare al servizio al quale si rivolge, che li usa per predisporre nei suoi confronti le azioni di ricerca del lavoro. Insomma, il disoccupato paga chi gli cerca il lavoro. Con risorse pubbliche.

Si dirà: chiudendo i centri per l'impiego e licenziando i loro dipendenti, si possono ridurre, però, le tasse di 470 milioni. La spesa pubblica per voucher, dunque, sarebbe ripagata.

**I disoccupati in Italia sono circa 3,127 milioni, ad agosto 2013. Proviamo ad immaginare di estendere ad ogni disoccupato il sistema del voucher:** sarebbe necessaria una cifra di 9,381 miliardi per gestire le attività "a voucher", che dovrebbero essere finanziate dall'erario pubblico. 20 volte quasi la spesa attualmente sostenuta.

**L'idea può essere molto funzionale ed efficiente. Ci sarebbe da capire, tuttavia, dove potrebbero reperirsi le ingentissime risorse richieste.**

Non è un caso che il sistema dei voucher, quando viene proposto, come dal Prof. Ichino, riguarda sempre solo “sperimentazioni” per ridottissimi target di disoccupati (solo i giovani, solo gli anziani, solo gli immigrati, solo i disoccupati di lunga durata, etc.), o viene applicato in limitati territori, spesso utilizzando finanziamenti straordinari, non rinvenienti dall’erario (Fse, progetti speciali, etc.).

**Il fatto vero è uno: in Italia i servizi per il lavoro, tutti, pubblici o privati che siano, non lavorano esattamente per il non irrilevante problema che a detti servizi sono destinate troppe poche risorse finanziarie e di personale. Guardiamo i dati impietosi Eurostat.**

Tabella 1 – Spesa per i servizi per il lavoro in Europa (LMP expenditure summary tables) – Millions of euro

GEO/TIME	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>European Union (27 countries)</b>	<b>24.258,853</b>	<b>23.236,823</b>	<b>23.558,468</b>	<b>23.675,731</b>	<b>27.585,653</b>	:	:
European Union (15 countries)	23.711,937	22.547,439	22.803,140	22.860,389	26.809,982	:	:
Belgium	591,163	629,809	667,365	679,482	737,733	773,442	:
Bulgaria	15,826	15,030	15,592	18,241	15,290	13,923	15,037
Czech Republic	129,170	147,398	169,760	178,983	177,733	167,851	150,871
Denmark	330,054	341,851	328,229	547,143	692,165	1.122,285	1.306,179
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	6.565,536	6.261,870	6.540,013	7.129,278	9.048,503	9.468,657	8.872,862
Estonia	2,485	3,029	3,832	5,287	12,145	12,442	13,231
Ireland	321,425	361,364	402,409	390,506	317,361	261,659	:
Greece	22,081	24,342	37,567	26,994	23,883	23,883	:

Spain	833,512	931,692	956,473	1.124,151	1.401,580	1.319,462	:
France	4.035,482	4.356,728	4.237,248	4.006,204	4.893,747	5.866,005	:
<b>Italy</b>	<b>553,290</b>	<b>523,104</b>	<b>600,305</b>	<b>697,229</b>	<b>543,058</b>	<b>483,274</b>	<b>500,822</b>
Cyprus	:	5,027	6,676	6,116	6,034	6,198	5,899
Latria	7,988	11,218	13,470	12,402	8,164	7,298	7,195
Lithuania	14,876	20,076	23,838	25,025	26,629	22,472	25,080
Luxembourg	14,200	15,100	16,432	17,878	17,878	20,996	:
Hungary	83,690	81,703	84,491	92,507	81,443	87,042	:
Malta	:	4,241	6,021	7,582	6,008	7,239	:
Netherlands	1.990,372	2.043,075	1.927,712	1.798,525	2.179,715	2.301,166	2.233,600
Austria	419,482	451,359	455,807	458,915	508,787	536,195	556,663
Poland	168,717	255,057	297,123	319,027	305,416	327,241	:
Portugal	217,403	198,234	199,107	218,156	200,294	196,458	198,245
Romania	30,657	40,819	46,225	47,786	37,043	34,769	35,231
Slovenia	28,243	28,876	30,030	31,792	35,412	38,619	38,086
Slovakia	65,263	76,909	58,270	70,593	64,353	65,835	:
Finland	214,490	216,823	223,838	211,647	215,352	237,280	233,827
Sweden	527,672	587,388	560,714	539,458	610,127	907,175	956,278
United Kingdom	7.075,775	5.604,702	5.649,922	5.014,824	5.419,801	:	:
Norway	292,825	309,880	313,615	:	:	:	:

Fonte: Eurostat 2012

**I dati sono mortificanti.** Al confronto con i principali Paesi competitori, l'Italia investe molto, ma molto meno. **Dove c'è un mercato del lavoro efficiente (anche grazie all'assenza di crisi economica)? In Germania, ove**

gli investimenti sono molto vicini ai 9,3 miliardi annui ipotizzati sopra, nella simulazione dell'estensione del sistema del voucher a tutti i disoccupati.

**Ma, in Germania, gli addetti ai centri per l'impiego pubblici sono 74.000 circa, non 7.700.**

Personale e rapporto disoccupati per operatore dei PES

	Personale PES (2011)	Disoccupato per operatore PES	Disoccupati registrati a un PES (2011) (b)	Disoccupato registrato a un PES per operatore PES (2011)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare (15-74 anni) (2011)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare per operatore PES
Spagna	7.996	229,4	4.060.756	358,4	5.959.600	526
<b>Italia ©</b>	<b>6.062</b>	<b>494</b>	<b>1.387.686</b>	<b>228</b>	<b>5.005.200</b>	<b>825</b>
Portogallo	3.839	116,9	558.638	139	878.100	218,5
Belgio	6.470	54,6	469.629	47,8	455.300	46,3
Finlandia	3.700	49,6	264.813	98,1	308.800	114,4
Olanda	5.633	49,3	489.800	25,4	674.600	34,9
Germania	74.099	48,6	3.238.421	28,2	3.091.900	26,9
Irlanda	2.240	45,9	441.689	234,7	360.600	191,6
Francia	28.459	45,7	2.679.778	54,2	2.917.500	59,1
Austria	4.348	42,7	250.782	46,3	320.200	59,2
Svezia	10.248	28,9	231.313	21,4	499.600	46,3
Regno Unito	67.110	24,2	1.473.040	19	3.305.500	42,5
Danimarca	6.400	17,3	137.910	55,2	296.000	118,4
(a) Si ipotizza che il personale dei Cpi italiani non abbia subito variazioni a causa del blocco delle assunzioni nella PA. I dati per la Spagna comprendono solo la struttura centrale e la Catalogna						
(b) Nel database Eurostat relativo agli Unemployed registered with Public Employment Service non						

sono disponibili i dati sull'Italia. È stato inserito il numero dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare che si sono rivolti a un Cpi da meno di un anno (Istat)
---

(c) Si intende il personale che opera nelle attività di front office e nel rapporto diretto con il disoccupati
--

Fonti: per le prime due colonne, Roberto CiccioMessere e Maurizio Sorcioni, op.cit. ; per la terza, documenti dei PES nazionali; dalla quarta alla settima, Eurostat (Labour market policy LMP e Labour Force Survey ) e Istat (Indagine sulle forze di lavoro)
---

In Germania, ogni addetto ai servizi pubblici per il lavoro ha a che fare con 48 disoccupati. In Italia, con 494, che rappresenta la peggiore media in Europa.

Chiunque, deposte le armi da guerra nella faida privato vs pubblico, comprenderebbe, allora, che è inutile gettare la croce della difficoltà al reperimento di lavoro addosso a servizi pubblici che risultano intenzionalmente sottodimensionati e sottofinanziati.

**Il problema è esattamente l'opposto: cercare di avvicinarsi alla soglia di investimenti sostenuti dagli altri grandi Paesi.**

Poi, chi gestisce i servizi, pubblico o privato, potrebbe risultare indifferente, se gli investimenti garantiscano ai disoccupati di reperire lavoro.

**Limitarsi semplicemente a gettare fango sui servizi pubblici, senza delineare una via d'uscita o guardare seriamente a quali costi si andrebbe se si volessero affrontare idee riformatrici non per limitate sperimentazioni, ma incidendo totalmente sul sistema, non serve a nulla, se non a ricevere molti commenti indignati sui giornali.**

## **Art. 14 del d.l. n. 145/2013: aumentano le sanzioni per contrastare il sommerso**

di Anna Rita Caruso

Nel d.l. n. 145/2013, *Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”*, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015, pubblicato nella *GU*, n. 300 del 23 dicembre 2013, in vigore dal 24 dicembre 2013, sono illustrate una serie di disposizioni per implementare le attività di impresa e gli investimenti. Fra le disposizioni contenute, si sottolineano in particolare le seguenti: accordi fiscali con l'Agenzia delle entrate, più credito alle imprese, crediti di imposta per favorire gli investimenti nella ricerca, misure per l'internazionalizzazione, la digitalizzazione e agevolazioni alle p.m.i, nonché misure a sostegno della cooperazione, di nuove s.r.l e per il settore degli autotrasporti. A fronte di questo pacchetto sono state inserite anche una serie di **misure per il potenziamento della vigilanza sul lavoro e la ridefinizione degli importi delle sanzioni per contrastare il lavoro nero e la violazione dei tempi di riposo giornaliero e settimanale.**

In questa sede, rilevano particolarmente le **disposizioni in materia di maxi sanzione contro il lavoro sommerso, nuove sanzioni in caso di sospensione dell'attività di impresa, sanzioni per la violazione dell'orario di lavoro e indicazioni per un maggior coordinamento nella vigilanza sul lavoro fra Ministero del lavoro ed enti pubblici non economici (Inps, Inail).** Nel d.l. in esame si precisa inoltre che i maggiori introiti derivanti dall'incremento

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

delle sanzioni sono destinati al miglioramento dell'efficacia dell'attività di vigilanza, nonché per attività di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza. Le maggiori somme devono altresì finanziare le spese di missione del personale ispettivo, in particolare le spese per l'utilizzo del mezzo proprio. Di seguito l'analisi dei principali incrementi sanzionatori introdotti.

**Nuova maxi sanzione contro il lavoro nero.** L'art. 14, comma 1, lettera *a* del d.l. n. 145/2013, prevede un **aumento del 30% per la maxi sanzione, si prevede altresì la non diffidabilità della medesima sanzione.** Per comprendere quale importo applicare, l'ispettore dovrà valutare se la violazione è cessata prima o dopo il 24 dicembre 2013. Per le condotte cessate prima, si applica la maxi sanzione previgente, ovvero da 1.500/12.000 euro + 150 euro di maggiorazione giornaliera; la fattispecie attenuata prevede invece una sanzione attenuata da 1.000/8.000 euro + 30 euro di maggiorazione giornaliera. Se invece la condotta è proseguita o iniziata dopo il 24 dicembre 2013, allora si applica la nuova maxi sanzione che prevede i seguenti importi: *da 1.950/15.600 euro + 195 euro di maggiorazione e per l'ipotesi attenuata da euro 1.300/10.400 + 39 euro di maggiorazione giornaliera.* Come al solito la base sanzionatoria varia in ragione del numero di lavoratori in nero rinvenuti, mentre il coefficiente moltiplicatore varia in funzione delle giornate di lavoro sommerso provate. Resta ferma l'applicazione della sanzione ridotta per entrambe le ipotesi (base ed attenuata) ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, per cui l'importo delle sanzioni sarà pari a *3.900 euro per lavoratore + 65 euro di maggiorazione giornaliera (ipotesi base) e 2.600 euro per lavoratore + 13 euro di maggiorazione giornaliera (ipotesi attenuata).* Ricordiamo che l'ipotesi attenuata si verifica nei casi in cui dopo un periodo di lavoro in nero il datore di lavoro ha provveduto alla regolarizzazione prima dell'accesso ispettivo. *Non è più applicabile la misura ridottissima a seguito di diffida, dal momento che la nuova maxi sanzione non può più formare oggetto di diffida amministrativa a regolarizzare.* Da ultimo va comunque ricordato che con Lettera circolare n. 22277 del 27 dicembre 2013, il Ministero del lavoro ha rinviato la notifica dei verbali con le nuove sanzioni dopo l'uscita della legge di conversione del d.l. in esame.

**Implemento della sanzione in caso di sospensione dell'attività di impresa.** Quanto alla nuova sanzione in caso di revoca della sospensione dell'attività di impresa, l'art. 14, comma 1, lettera *a*) del D.L. n. 145/2013, **aumenta del 30% l'importo della sanzione medesima.** La sospensione è oggi adottata in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e se la percentuale di

lavoratori in nero è pari o superiore al 20%. La sospensione potrà essere revocata dalla DTL a seguito di regolarizzazione dei lavoratori in nero, accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro in caso di violazioni afferenti la sicurezza, previo *pagamento di una somma pari a euro 1.950 nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e euro 3.250 in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza*. Si tenga presente che con Lettera circolare n. 22277 del 27 dicembre 2013, il Ministero del lavoro le sanzioni per la revoca della sospensione sono rese da subito operative.

**Sanzioni per l'orario di lavoro.** L'art. 14, comma 1, lettera *b* del d.l. n. 145/2013, stabilisce **che gli importi delle sanzioni relative all'orario di lavoro sono moltiplicate per 10, salvo gli illeciti in materia di ferie**. Le sanzioni riguardano il superamento dell'orario di lavoro settimanale medio di cui all'art. 4, comma 2 del d.lgs n. 66/2003 e il mancato riposto settimanale ex art. 9, comma 1 e giornaliero ex art. 7, comma 1 del medesimo d.lgs n. 66/2003.

Per il *superamento dell'orario settimanale*, avremo una sanzione da 1.000/7.500 euro fino a 5 lavoratori (anche per un solo periodo) e fino a 2 periodi di riferimento (anche solo per un lavoratore); da 4.000/15.000 euro da 6 a 10 lavoratori (anche per un solo periodo) e da 3 a 4 periodi di riferimento (anche solo per un lavoratore); da 10.000/50.000 euro da 11 lavoratori in su (anche per un solo periodo) e da 5 periodi di riferimento in su (anche solo per un lavoratore).

Per il *mancato riposo giornaliero*, invece la sanzione sarà da 500/1.500 euro fino a 5 lavoratori (anche per un solo periodo) e fino a 2 periodi di riferimento (anche solo per un lavoratore); da 3.000/10.000 euro da 6 a 10 lavoratori (anche per un solo periodo) e da 3 a 4 periodi di riferimento (anche solo per un lavoratore); infine da 9.000/15.000 da 11 lavoratori in su (anche per un solo periodo) e da 5 periodi di riferimento in su (anche solo per un lavoratore).

In caso di *mancato riposo settimanale*, la sanzione sarà da 1.000/7.500 euro fino a 5 lavoratori (anche per un solo periodo) e fino a 2 periodi (anche solo per un lavoratore); da 4.000/15.000 euro da 6 a 10 lavoratori (anche per un solo periodo) e da 3 a 4 periodi (anche solo per un lavoratore); sanzione da 10.000/50.000 euro da 11 lavoratori in su (anche per un solo periodo) e da 5 periodi in su (anche solo per un lavoratore). Come per la maxi sanzione anche per queste nuove sanzioni la Lettera circolare n. 22277 del 27 dicembre 2013 ha rinviato la notifica dei verbali con le nuove sanzioni dopo l'uscita della legge di conversione.



**Maggior coordinamento ispettivo fra Ministero del lavoro, Inps ed Inail.** L'art. 14, comma 1, lettera *d* del d.l. n. 145/2013 prevede inoltre una **preventiva approvazione della programmazione delle verifiche ispettive da parte del Ministero del lavoro sia in sede centrale che territoriale.** Questa misura mira all'eliminazione o quantomeno alla riduzione della duplicazione degli interventi ispettivi da parte dei tre organi deputati (Inail, Inps, Dtl), secondo taluni si tratterebbe di una prima fase di assorbimento delle funzioni ispettive di Inps e Inail in capo alle DTL con la creazione di un unico organo di vigilanza sul lavoro.

## **Il d.l. “Destinazione Italia” aumenta le sanzioni dal 30% (lavoro nero) al 1000% (violazioni orario di lavoro)**

di Nicola Porelli

Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2013, contiene l’aggiornamento delle sanzioni per “lavoro nero” e per le violazioni in materia di orario di lavoro.

Si sotto riporta una sintesi.

<b>Fonti</b>	- <b>Art. 14, decreto legge n. 145 del 23 dicembre 2013</b> , Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2013; – Lettera <b>circolare del Ministero del lavoro</b> e delle politiche sociali <b>n. 37 del 27 dicembre 2013</b> .
<b>Art. 14 comma 1, intro</b>	Al fine di rafforzare l’attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro sono introdotte le seguenti disposizioni...
<b>Art. 14 comma 1, lett. a</b>	<b>Aumento del 30% gli importi della maxisanzione per lavoro nero e delle somme aggiuntive dovute per la sospensione dell’attività imprenditoriale</b>  <b>Testo del d.l.</b> a) l’importo delle sanzioni amministrative di cui all’articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, nonché delle somme aggiuntive di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è aumentato del 30%. Per la violazione prevista dal citato articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, non è ammessa alla procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

**Le novità:**

– l'importo della **maxi sanzione per "lavoro nero"**, a partire dal 24 dicembre 2013, passano, rispettivamente, **da 1.500 a 1.950 euro e da 12.000 a 15.600 euro**, per ciascun lavoratore irregolare, mentre la **somma aggiuntiva di 150 euro a giornata sale a 195**;

– l'importo della c.d. "**mini maxi sanzione**", sempre a partire dal 24 dicembre 2013, **passa da 1.000 a 1.300 euro e da 8.000 a 10.400 euro, mentre la somma aggiuntiva di 30 euro a giornata sale a 39**. Questa sanzione viene applicata allorquando il dipendente, dopo un primo periodo in nero, fosse risultato occupato regolarmente da un momento successivo e, comunque, precedente all'accesso ispettivo.

**Non è ammessa diffida** ex art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.

Come da circolare del Ministero del lavoro n. 38/2010, **il trasgressore ha la possibilità di pagare la sanzione in misura ridotta** (il doppio del minimo o, se conveniente, 1/3 del massimo).

Nel caso della maxi sanzione sarà pari a 3.900 euro, oltre a 65 euro per ogni giornata di impiego irregolare, mentre per la c.d. "mini maxi" la sanzione in misura ridotta sarà pari a 2.600 euro, oltre a 13 euro per ogni giornata di lavoro irregolare.

Inoltre il d.l. **aumenta del 30% anche le somme aggiuntive dovute in caso di sospensione dell'attività imprenditoriale** (art. 14, comma 4, lettera c del d.lgs. n. 81/2008, revoca del provvedimento di sospensione a seguito di l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro).

Di conseguenza **la somma aggiuntiva legata alla riapertura dell'attività passa da 1.500 a 1950 euro, mentre per quelle correlate alle gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza l'importo aumentato va da 2.500 a 3.250 euro**.

<p><b>Art. 14 comma 1, lett. b</b></p>	<p><b>Decuplicazione delle sanzioni per violazioni sulla durata massima dell'orario di lavoro settimanale ed i riposi giornalieri e settimanali</b></p> <p><b>Testo del d.l.</b>  b) gli importi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18-bis del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, con esclusione delle sanzioni previste dall'articolo 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sono decuplicate;</p> <p><b>Le novità a partire dal 24 dicembre 2013:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>il mancato rispetto della normativa che concerne la durata massima del lavoro settimanale</b> (48 ore settimanali intese come media in un arco temporale di quattro mesi o, con accordo sindacale, di sei mesi, o di dodici mesi per ragioni obiettive e tecniche inerenti l'organizzazione specificate nel CCNL) si applica la sanzione <b>amministrativa compresa tra 1.000 e 7.500 euro</b> (precedentemente la sanzione andava da 100 a 750 euro).  <b>Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento</b> (i quattro mesi, i sei o i dodici mesi, a seconda dei casi), la sanzione va <b>da 4.000 a 15.000 euro</b> (prima era compresa tra 400 e 1.500 euro).</li> <li><b>Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori o si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento</b>, la sanzione amministrativa è compresa in un arco che va <b>da 10.000 a 50.000 euro</b> (precedentemente era compresa tra 1.000 e 5.000 euro) senza ammissione al pagamento in misura ridotta;</li> <li>- <b>il mancato rispetto del riposo settimanale</b> (inteso come un periodo di 24 ore consecutive, di regola in coincidenza della domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero, 11 ore, con le eccezioni previste dalla stessa norma), inteso come media in un periodo non superiore a 14 giorni, è punito con una sanzione amministrativa di natura economica <b>da 1.000 a 7.500 euro</b> (precedentemente andavano da 100 a 750 euro).</li> <li><b>Se le violazioni riguardano più di cinque o dieci dipendenti</b> trovano applicazione le sanzioni maggiorate, rispettivamente, <b>da 4.000 a 15.000 euro e da 10.000 a 50.000 euro</b> (anche in questo caso decuplicate);</li> <li>- <b>il mancato rispetto del riposo giornaliero</b> (11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore, fatte salve le attività caratterizzate da periodi</li> </ul>
--	--

	<p>di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità) è punito con una sanzione amministrativa compresa <b>tra 500 e 1.500 euro</b> (precedentemente andava da 50 a 150 euro).</p> <p><b>Se la violazione riguardi più di cinque lavoratori o si sia verificata in almeno tre periodi di 24 ore</b>, la sanzione si innalza e va <b>da 3.000 a 10.000 euro</b> (precedentemente andava dai 300 ai 1.000 euro).</p> <p><b>Se il numero dei lavoratori coinvolti è maggiore di dieci o si è verificata in almeno cinque periodi di 24 ore</b>, la sanzione sale ulteriormente e va <b>da 9.000 a 15.000 euro</b> (precedentemente andava dai 900 ai 1.500 euro) e non è ammesso il pagamento in misura ridotta.</p> <p>Il d.l. specifica che la <b>“decuplicazione” degli importi non interessa</b> la violazione dell’art. 10, comma 1, che disciplina <b>la fruizione delle ferie</b>.</p>
<p><b>Art. 14 comma 1, lett. c, d, e f</b></p>	<p><b>Dove vengono destinati i maggiori introiti derivanti dall’incremento delle sanzioni?</b></p> <p><b>Testo del d.l.</b></p> <p>a) I maggiori introiti derivanti dall’incremento delle sanzioni di cui alle lettere a) e b) sono destinati al finanziamento di misure anche di carattere organizzativo finalizzate ad una maggior efficacia della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale ad iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro effettuate da parte delle Direzioni territoriali del lavoro, nonché alle spese di missione del personale ispettivo e quelle derivanti dall’adozione delle misure di cui alla lettera f). A tal fine le predette risorse sono versate all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate sugli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Ministro dell’economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio;</p> <p>b) ferme restando le competenze della Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, al fine di assicurare la migliore e più razionale impiego del personale ispettivo degli enti pubblici che gestiscono forme di assicurazioni obbligatorie, la programmazione delle verifiche ispettive, sia livello centrale che territoriale, da parte dei predetti Enti è sottoposta all’approvazione delle rispettive strutture</p>

	<p>centrali e territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;</p> <p><b>Assunzione di personale ispettivo</b></p> <p>c) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato ad implementare la dotazione organica del personale ispettivo nella misura di duecentocinquanta unità di cui duecento nel profilo di ispettore del lavoro di area III e cinquanta di ispettore tecnico di area III da destinare nelle regioni del centro-nord ed a procedere in modo progressivo alle conseguenti assunzioni nel rispetto dei limiti finanziari di cui al comma 2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali comunica annualmente al Dipartimento della Funzione pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il numero delle unità assunte e la relativa spesa;</p> <p>d) con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di conversione del presente decreto, sono individuate forme di implementazione e razionalizzazione nell'utilizzo del mezzo proprio in un'ottica di economicità complessiva finalizzata all'ottimizzazione del servizio reso da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.</p>
<p><b>Art. 14, comma 2</b></p>	<p><b>Implementazione dell'organico ispettivo a "spese" del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</b></p> <p><b>Testo del d.l.</b></p> <p>2. Ai maggiori oneri derivanti dalla disposizione di cui alla lettera e) si provvede mediante riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella misura di euro 5 milioni per l'anno 2014, 7 milioni per l'anno 2015 e 10,2 milioni a decorrere dall'anno 2016.</p>
<p><b>Circ. Min. Lav. n. 37/2013</b></p>	<p>Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la circolare n. 37 del 27 dicembre 2013, fornisce alcune precisazioni e puntualizzazioni sull'articolo n. 14 del d.l. 145/2013.</p> <p>In particolare, chiarisce che:</p> <p><b>I nuovi importi da versare per la revoca del provvedimento di sospensione</b> dell'attività imprenditoriale (pari ora ad euro 1.950 nelle</p>

	<p>ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e ad euro 3.250 nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro) – in quanto mere “somme aggiuntive” – <b>trovano applicazione in relazione alle richieste di revoca del provvedimento effettuate dal 24 dicembre u.s., anche se riferite a condotte poste in essere prima di tale data.</b></p> <p><b>Quanto alle violazioni in materia di impiego di lavoratori “in nero”, di durata media dell’orario di lavoro e di riposi giornalieri e settimanali poste in essere dal 24 dicembre, si ritiene opportuno che la notificazione dei relativi verbali – attesa peraltro la possibilità che la stessa notificazione può effettuarsi entro il termine di 90 giorni dalla definizione degli accertamenti, ai sensi dell’art. 14 della l. n. 689/1981 – venga effettuata dopo la conversione in legge del d.l. n. 145/2013.</b></p> <p><b>Solo successivamente alla definitiva efficacia della disposizione contenuta nell’art. 14 del d.l. sarà infatti possibile commisurare con certezza i relativi importi sanzionatori.</b></p> <p><b>Le medesime violazioni in materia di impiego di lavoratori “in nero”, di durata media dell’orario di lavoro e di riposi giornalieri e settimanali poste in essere prima del 24 dicembre saranno invece soggette alla disciplina sanzionatoria (ivi compresa la procedura di diffida per quanto concerne la ed. maxisanzione per lavoro “nero”) già prevista prima dell’intervento del d.l.</b></p>
<p><b>Commento del Consulente del Lavoro</b></p>	<p><b>Pur concordando sulla bontà “etica” dell’iniziativa</b>, sorgono dei dubbi sulla tempistica del provvedimento e sul salto in alto (da record olimpico) delle sanzioni.</p> <p><b>Il lavoro nero è una “piaga” sociale</b> che indebolisce tutto il sistema e sfalsa la concorrenza facendo morire molte realtà imprenditoriali regolari.</p> <p>Il lavoro nero va combattuto con ogni “arma” a disposizione del sistema ma sicuramente l’aumento del 30% delle sanzioni, non stravolge e sconvolge il datore di lavoro disonesto che utilizza volontariamente o per “sopravvivenza” il lavoro non regolare.</p> <p><b>In tema di orario di lavoro, invece, la decuplicazione delle sanzioni appare un po’ esagerata.</b> Non si poteva adottare una scelta più graduale? Perché tutta d’un tratto il legislatore si è “svegliato” e ha ritenuto di aumentare del 1000% le sanzioni per il superamento dell’orario medio settimanale e per il mancato riposo settimanale e</p>

	<p>giornaliero, oltretutto in un momento che a causa della forte crisi le ore di lavoro sono, generalmente, in calo? E perché non modificare, a questo punto, anche le sanzioni per il mancato godimento delle ferie? E poi, è “eticamente” corretto implementare l’organico ispettivo a “spese” del Fondo sociale per l’occupazione e la formazione? Chi partorisce questi provvedimenti conosce il sistema produttivo reale e si pone degli interrogativi prima di scrivere?</p>
--	--



# Il valore probatorio dei verbali ispettivi

di Carmine Santoro

La Cassazione (Sentenza 8 gennaio 2014, n. 166) ritorna sull'efficacia probatoria dei verbali ispettivi in materia di lavoro e previdenziale, consolidando il proprio orientamento che stabilisce diversificati livelli di attendibilità, secondo i fatti che ne costituiscono oggetto. Appare opportuna una trattazione separata delle fattispecie di riferimento.

## I fatti direttamente percepiti dal verbalizzante

Secondo il tradizionale insegnamento giurisprudenziale, il verbale dell'organo ispettivo costituisce atto pubblico ai sensi dell'art. 2699 c.c., è cioè atto redatto dal pubblico ufficiale che conferisce pubblica fede a quanto in esso attestato. Da tale natura del verbale discende il suo particolare regime probatorio, c.d. efficacia probatoria privilegiata, contemplato dall'art. 2700 c.c.: l'atto accertativo fa piena prova in ordine alla provenienza di esso dal suo autore, alle operazioni che il verbalizzante dichiara di aver compiuto, ai fatti che il medesimo attesta essere avvenuti in sua presenza (Cass. SSUU. n. 12545/1992). L'unico rimedio che la legge accorda a chi volesse contraddire tali risultanze dell'atto è la querela di falso, e cioè l'instaurazione di un apposito giudizio speciale, ai sensi degli artt. 221 e ss. c.p.c., avente ad oggetto la veridicità dei fatti riportati nel verbale. Pertanto, la parte interessata non può

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#).

Per ulteriori approfondimenti si vedano, tra gli altri, AA.VV., *Il valore probatorio dei verbali ispettivi*, in *Colloqui Giuridici sul Lavoro*, 2007, n. 1; M. SFERRAZZA, *Verbali di accertamento ispettivo: efficacia probatoria*, in *DPL*, 2007, n. 47; P. RAUSEI, *Ispezioni del Lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa, 2009, 192-193.

offrire, nel giudizio ordinario, una semplice prova contraria nei confronti degli elementi fattuali risultanti dal verbale, al fine di affermare la non veridicità degli stessi. In definitiva, le risultanze fattuali del verbale costituiscono prove legali, precostituite al giudizio, e come tali vengono acquisite agli atti di causa, sicché si presenta tecnicamente inammissibile la proposizione di semplici prove contrarie. Com'è noto, il Legislatore è intervenuto sul tema, stabilendo all'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004, che i verbali ispettivi fanno prova secondo le leggi vigenti, in relazione agli elementi di fatto acquisiti e documentati, riprendendo in tal modo l'elaborazione pretoria.

Secondo il prevalente orientamento, per fatti dotati di efficacia probatoria privilegiata devono intendersi unicamente quelli oggetto di conoscenza diretta da parte dell'organo accertatore. Tali sono i fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza e che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quelli relativi alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese.

### **I fatti percepiti da terzi**

Per quanto sopra detto, esula dalla portata precettiva dell'art. 2700 c.c. il contenuto delle dichiarazioni acquisite dai verbalizzanti durante l'espletamento delle verifiche, cioè la loro veridicità. In proposito, la tesi dominante in giurisprudenza conferisce rilevanza fondamentale al principio del libero convincimento del giudice, stabilito dall'art. 116 c.p.c.. In siffatta ottica si sostiene che "sono liberamente apprezzate dal giudice nel contesto del complessivo materiale raccolto (pertanto mai quali fonti esclusive del proprio convincimento), le circostanze che il pubblico ufficiale indichi di avere appreso dalle dichiarazioni altrui o che siano il frutto di sue deduzioni" (Cass.23 giugno 2008, n. 17049; id. 25 giugno 2003, n. 10128 e 10 dicembre 2002, n. 17555). Viene anche precisato che, ferma la libera valutazione giudiziale del materiale raccolto in sede amministrativa, il giudice può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio, o il concorso di ulteriori elementi renda inutile il ricorso ad altri mezzi istruttori che confermino o meno le risultanze ispettive (Cass. 6 giugno 2008, n. 15073). Peraltro, secondo un filone in via di consolidamento, ed al quale aderisce la sentenza in commento, il verbale possiede una credibilità, quanto alle dichiarazioni al verbalizzante rese dalle parti o da terzi, che può essere infirmata solo da una

prova contraria, qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni (Cass. 14965/2012, 13075/2009, 6565/2007, 9919/2006, 11946/2005). Quindi, secondo tale orientamento, le dichiarazioni stragiudiziali dei terzi – lavoratori *in primis* –, in quanto verificabili anche nella loro provenienza, invertono l'onere della prova in giudizio, imponendo alla parte opponente – datore di lavoro – di fornire dimostrazione contraria al loro contenuto. Nella diversa ipotesi in cui si sia in presenza di una indicazione soltanto generica delle fonti di conoscenza, la dichiarazione del terzo costituisce elemento che il giudice deve in ogni caso valutare in concorso con gli altri elementi probatori, attesa la certezza, fino a querela di falso, della ricezione da parte del pubblico ufficiale delle dichiarazioni che egli attesta essere state a lui rese.

In stretta adesione all'orientamento da ultimo menzionato, la sentenza odierna della Cassazione sostiene che il valore probatorio dei verbali ispettivi deve essere ricostruito secondo il seguente paradigma:

- a) piena prova fino a querela di falso relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese;
- b) fede fino a prova contraria, ammissibile qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni, quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni rese al verbalizzante dalle parti o da terzi;
- c) argomento di prova, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.c., in mancanza della indicazione specifica dei soggetti le cui dichiarazioni vengono riportate nel verbale. In tal caso, il giudice deve in ogni caso valutare, in concorso con gli altri elementi, le dichiarazioni anonime ai fini della decisione dell'opposizione proposta dal trasgressore, ed esse possono essere disattese solo in caso di loro motivata intrinseca inattendibilità, o di contrasto con altri elementi acquisiti nel giudizio, attesa la certezza, fino a querela di falso, che quelle dichiarazioni siano comunque state ricevute dall'ufficiale giudiziario.

Tra la giurisprudenza di merito, si registra un orientamento secondo cui le dichiarazioni rese nell'immediatezza dei fatti dai lavoratori presentano un apprezzabile grado di attendibilità, dal momento che sono assunte nella

verosimile assenza di condizionamenti del datore di lavoro (Trib. Milano, 1625/2009, Trib. Agrigento, 13/2004, Trib. Savona 102/2006).

Un ulteriore orientamento pretorio, ormai decisamente minoritario, è contrario ad attribuire un qualsiasi rilievo probatorio, seppure di mera presunzione, alle dichiarazioni di terzi contenute nel verbale, oltre che alle valutazioni elaborate dall'ispettore. Alla stregua di tale corrente di pensiero, le dichiarazioni apprese da terzi nel corso dell'accertamento possono rilevare ai fini probatori esclusivamente se ed in quanto confermate in giudizio dai soggetti che le hanno rese, non essendo sufficiente in tal senso neanche la deposizione testimoniale del pubblico ufficiale che ha redatto il verbale (Cass. 12108/2010, 9962/2002; id. 17555/2002).

### **Le valutazioni del verbalizzante**

Per completezza sull'argomento, appare utile accennare ad un'ultima casistica, abbastanza frequente in sede giurisdizionale, quella nella quale si riscontrino nel verbale valutazioni del verbalizzante, ad es. in tema di qualificazione dei rapporti lavorativi. Diversi dai fatti sono le valutazioni, che sono dotate degli opposti caratteri della opinabilità, della soggettività dei relativi risultati interpretativi: ad es. la qualificazione giuridica di un rapporto di lavoro. Per le valutazioni dei verbalizzanti appare indubbia, sia in giurisprudenza che in dottrina, la loro irrilevanza probatoria, se non corroborate da idonei elementi di prova. In definitiva, le opinioni dell'organo ispettivo rilevano esclusivamente se ed in quanto discendano da fonti probatorie, debitamente e puntualmente indicate nel verbale *ex art. 13 comma 4, lett. a*, del d.lgs. n. 124/2004 (cfr. Circolare n. 41/2010).

## **Un Protocollo sulle politiche attive per ripartire e uscire dalla crisi**

di Roberta Caragnano

**Rilanciare l'occupazione nel Meridione d'Italia è la priorità del Paese.** Dopo il Pacchetto Letta, che sul finire dell'estate ha convertito in legge una serie di misure aventi l'obiettivo di rilanciare l'occupazione, anche se con risultati ben al di sotto delle previsioni, sono le regioni del Mezzogiorno a muoversi compatte.

Il **Protocollo** siglato il 3 dicembre 2013 tra il Ministero del Lavoro e le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e Italia Lavoro mira ad impiegare in modo coordinato, e nel rispetto delle specificità regionali, **tutti gli strumenti per combattere la disoccupazione e promuovere l'autoimprenditorialità**, ottimizzando la qualità e il livello di spesa dei fondi strutturali 2007-2013.

I rapporti **SVIMEZ 2013 sull'Economia del Mezzogiorno** e **Unioncamere**, infatti, fotografano una situazione poco confortante con una cesura netta tra le regioni del nord e quelle del sud in termini sia di rapporto tra domanda/offerta di lavoro sia di distribuzione territoriale dei fenomeni di occupazione/disoccupazione giovanile. È qui che secondo i dati del Ministero del Lavoro si concentra il 38,1% degli under 35 privi di occupazione.

Nelle regioni Meridionali è elevata anche la presenza di inoccupati e di giovani NEET (*Not in Employment, Education or Training*) con dati statistici allarmanti: **1.250.000 giovani (15-29 anni), che non studiano né**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 15 gennaio 2014, n. 3.](#)

**lavorano** e un tasso di occupazione giovanile, nella fascia 15-25 anni pari al 43,3%, inferiore di oltre 13 punti rispetto al tasso occupazionale medio, che è del 56,8%. Le differenze territoriali sono accentuate in regioni come la Calabria, Campania e Sicilia dove il tasso di occupazione è molto al di sotto del 30% il che significa che un giovane su tre non lavora.

**Controcorrente, ma sempre conseguenza della scarsa occupazione, è, invece, la situazione della nuova imprenditoria. È nel Mezzogiorno la più alta incidenza di imprese giovanili con 172 mila neo imprenditori under 35** che nel 2012 hanno avviato un'attività produttiva mettendo a frutto le esperienze acquisite in precedenti esperienze lavorative.

**Il dato si spiega proprio come conseguenza della crisi: la difficoltà di accesso al mercato del lavoro attraverso i canali tradizionali del lavoro dipendente spinge molti giovani ad investire in attività imprenditoriali** favorite anche dagli incentivi pubblici e dagli interventi per promuovere le start-up di imprese giovanili. Ciò, tuttavia, non fa venire meno la situazione emergenziale di questa parte del Paese che, sempre secondo i dati SVIMEZ, sta andando incontro ad una desertificazione con conseguente perdita di capitale umano, che rappresenta il potenziale di sviluppo più importante.

**Per recuperare il distacco con le altre regioni del Paese il Protocollo interviene su diverse macroaree: apprendistato, tirocinio, autoimpiego e autoimprenditorialità, accompagnamento all'inserimento e al reinserimento lavorativo, alternanza scuola-lavoro, orientamento e placement.**

**È prioritario ripartire dalla scuola favorendo percorsi di transizione (scuola-lavoro) valorizzando gli strumenti già a disposizione come l'apprendistato e il tirocinio.** Tra gli obiettivi vi è anche la riduzione delle difficoltà del sistema formativo ed educativo nel rispondere alle esigenze provenienti dalla domanda di lavoro delle imprese in termini di fabbisogni professionali e formativi. Allo stesso tempo è importante limitare la mancata corrispondenza fra le competenze possedute da diplomati/laureati e quelle richieste dal mondo del lavoro e aumentare la capacità di *retention* del sistema formativo per evitare la fuga prematura dal sistema stesso. Il risultato, infatti, è spesso la presenza di giovani privi anche di competenze culturali di base fondamentali per l'accesso al mercato del lavoro.

**In questa ottica è importante potenziare i progetti di istruzione e transizione scuola-impresa per dotare i giovani delle giuste competenze in modo da ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro e formare profili professionali qualificati e aderenti alle richieste delle aziende. La previsione di anticipare, nell'ambito del tirocinio e dell'apprendistato, il repertorio delle qualifiche per il riconoscimento dei crediti formativi e delle capacità acquisite in esperienze post-diploma e post-laurea, va in questa direzione.**

**Gli interventi dovranno tendere anche alla riduzione del fenomeno dell'*over education* cercando di favorire lo spostamento delle scelte formative dei giovani verso percorsi che assicurino maggiori opportunità lavorative coerenti con le richieste e vocazioni del territorio sensibilizzando, già nella scuola secondaria, verso professioni manuali del mondo artigiano. Sono queste, infatti, ad avere un elevato contenuto di competenze e sbocchi lavorativi nei quali i giovani possono essere inseriti attraverso l'apprendistato, che rappresenta uno strumento particolarmente adatto alle esigenze di tale segmento imprenditoriale.**

**Sempre nella direzione del potenziamento delle competenze tecniche è prevista l'attuazione di politiche per favorire le opportunità formative dei giovani che hanno abbandonato gli studi e che necessitano di una compensazione della scarsità di conoscenze strettamente teoriche con quelle tecnico-professionali, al fine offrire maggiori opportunità di impiego ad una fascia di popolazione giovanile a rischio di esclusione sociale.**

**Le misure di politica attiva, che puntano alla cooperazione positiva tra pubblico e privato, sono anch'esse tra le priorità del Protocollo per massimizzare le relazioni positive tra tirocinio, apprendistato, autoimpiego e fornire un carattere di unitarietà agli interventi nazionali e regionali per realizzare azioni mirate sui territori inducendo una riduzione della disoccupazione per incrementare l'occupabilità delle persone.**

**Sul fronte dell'*outplacement*, invece, l'intesa si prefigge di migliorare la qualità dei servizi e promuovere pacchetti finalizzati a realizzare programmi individuali e collettivi per favorire il ricollocamento, la formazione e riqualificazione professionale, il *counselling*, l'orientamento, dei servizi personalizzati per la ricerca attiva di lavoro, l'apprendistato, il**

tirocinio, l'accompagnamento verso percorsi di auto imprenditorialità ed autoimpiego, il sostegno alla mobilità, anche geografica.

**Importante è anche incentivare la predisposizione da parte delle aziende di piani per il ricollocamento dei dipendenti in caso di crisi ed esuberi** così come il potenziamento, con riferimento all'autoimpiego, delle fasi di orientamento/selezione/formazione /tutoraggio, per indirizzare i neo imprenditori verso attività coerenti con le caratteristiche soggettive e con gli andamenti del mercato.

**Sono altresì decisivi e strategici gli incrementi degli investimenti pubblici e privati, la programmazione e il pieno utilizzo delle risorse dei fondi strutturali** per il rilancio dei territori, l'incentivazione dell'export e di politiche virtuose di internazionalizzazione. In tal senso è potenziata la costituzione di reti d'impresa che coinvolgano tutti gli attori della filiera: Camere di Commercio, Banche, Fondi di garanzia.

**Il messaggio è chiaro: agire sulle politiche di sviluppo e sulle misure di intervento a sostegno delle aziende per mettere in comportamenti proattivi** per uscire dalla crisi e in grado di produrre una netta inversione di tendenza, soprattutto relativamente al livello di competitività del nostro sistema industriale.



## Senza lavoro nessun futuro

di Daniela Del Duca

**Ad oggi non è credibilmente possibile prevedere il numero di lavoratori dell'ILVA di Taranto che saranno oggetto di ricollocazione.** Le variabili che possono incidere sul numero e sulle reali possibilità di ricollocazione dei lavoratori sono tante e tali che solo una volta sciolto il nodo gordiano del piano industriale se ne potrà avere una vaga idea. L'unica certezza è quella per cui, in un tessuto produttivo locale così compromesso, la perdita di ulteriori posti di lavoro comprometterebbe il futuro di tutta la città.

All'inizio del 2013 i lavoratori posti in CIGS in deroga sono stati 1066 e, ad oggi, sono in corso 1700 contratti di solidarietà, che saranno rinnovati nei prossimi giorni.

A settembre dello scorso anno, l'azienda dichiarava di dover procedere alla sospensione delle attività e alla messa in sicurezza degli impianti. Alla stessa sarebbe seguita, nei tempi e nei modi previsti dalla legge, la sospensione delle prestazioni lavorative del personale (circa 1400 unità), a esclusione degli addetti alla messa in sicurezza, conservazione e guardiani degli stabilimenti e dei beni aziendali.

Si deve in ogni caso tener presente che il Piano in materia di ammortizzatori sociale della Regione dispone che debba essere utilizzato il contratto di solidarietà quale ordinario strumento di gestione delle crisi aziendali.

**Sul numero di esuberanti e sul loro possibile impiego sono state fatte diverse ipotesi. Tutte sono intrinsecamente collegate con il piano AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale, da attuare nel prossimo triennio), con le disposizioni che sono già state e che ancora devono essere approvate dal**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 15 gennaio 2014, n. 3.](#)

Governo e dal Parlamento in materia (D.L. n. 136/2013), nonché con la fiducia che gli operatori finanziari vorranno concedere all'azienda e ai suoi proprietari.

È proprio di questi giorni un emendamento al testo del D.L. n. 136/2013 in cui viene previsto che il commissario straordinario dell'ILVA, una volta presentato il piano industriale, chieda ai proprietari dello stabilimento, la famiglia Riva, di partecipare ad un aumento di capitale della società, in caso contrario si ricorrerebbe al mercato.

Lo stesso commissario straordinario Bondi ha recentemente dichiarato (in [www.ansa.it](http://www.ansa.it)) che sono previsti, nel corso del 2014, investimenti per 600 – 700 milioni di euro nell'AIA, ma nulla ha dichiarato in merito ai possibili lavoratori in esubero, che inizialmente, era stato detto, sarebbero stati impiegati nell' "area a freddo" dell'impianto.

**I sindacati, pur tutti ovviamente preoccupati per la situazione occupazionale, hanno posizioni differenti.** Per la Uilm, l'aspetto peggiore è la diminuzione della produzione nello stabilimento e la perdita di quote di mercato, per cui «la situazione sembrava già incerta e a maggior ragione ora. Siamo preoccupati: non vi è traccia del piano industriale e la vicenda giudiziaria rende ancor tutto più ingarbugliato» (sul punto Michele Chicco *Ilva, la disperazione degli operai* in [www.loccidentale.it](http://www.loccidentale.it)).

«Il patrimonio dei Riva deve essere investito per rendere il siderurgico eco-compatibile» incalza, invece, il segretario nazionale della Fim Cisl, Marco Bentivogli. Il sindacalista ritiene i decreti del governo una garanzia, guarda con fiducia alla Banca europea degli investimenti per le risorse da trovare e chiede, in tempi rapidi, il piano industriale per non far perdere competitività all'Ilva (in [www.fim.cisl.it/public/files/131228-Ilva-Bentivogli.pdf](http://www.fim.cisl.it/public/files/131228-Ilva-Bentivogli.pdf)).

«Faccio fatica a capire cosa succederà» dice, di contro, il coordinatore provinciale del sindacato Usb, Franco Rizzo. «I decreti? Non una parola sulla salute degli operai Ilva e dei tarantini» (in <http://comitatopertaranto.blogspot.it>).

«Basta con i decreti. È arrivato il momento di una legge sulla siderurgia italiana. I soldi dati dalle banche all'Ilva possono servire solo per i primi interventi, non si possono fare le nozze con i fichi secchi» dichiara il segretario generale della Fiom Cgil Donato Stefanelli (in proposito Fulvio Colucci, *Taranto, risanare l'Ilva è sempre più difficile*, in [www.lagazzettadelmezzogiorno.it](http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it)). Proprio la Fiom, a novembre, aveva chiesto di anticipare la discussione sul piano industriale, visto il ritardo dei lavori dell'AIA, restando inascoltata.

**Il piano industriale dell'azienda è ancora in fase di impostazione, arriverà, infatti, solo a valle del piano ambientale,** la cui presentazione, stando al D.L. n.136, è prevista per fine febbraio.

L'Ilva ha bisogno di circa tre miliardi di euro per far fronte agli impegni dell'AIA, ma anche per affrontare gli altri aspetti del risanamento dell'acciaieria di Taranto e l'innovazione tecnologica. L'azienda, infatti, sembrerebbe voler ricorrere al preridotto di ferro e al gas per diminuire, nel ciclo produttivo, l'uso dell'agglomerato di minerali e del carbon coke, ottenendo così un ulteriore taglio delle emissioni inquinanti.

**La possibilità di una radicale trasformazione del processo produttivo, emersa nelle ultime settimane, modificherebbe nettamente la prospettiva del futuro occupazionale dell'azienda.**

La conversione verso modalità produttive che utilizzano il preridotto di ferro permetterebbero di abbassare nettamente le emissioni nocive, facendo venir meno i limiti produttivi imposti allo stabilimento e contenuti nel piano AIA.

Di contro, però, le conseguenze sulla struttura produttiva sarebbero enormi perché la cokeria e il reparto dell'agglomerato, vale a dire gli impianti che generano la gran parte dell'inquinamento, verrebbero ridimensionati, se non addirittura dismessi, generando un alto numero di esuberi.

La soluzione, inoltre, potrebbe non essere quella della ricollocazione dei lavoratori nella produzione del preridotto. Infatti, l'Unione Europea non permette di utilizzare il processo produttivo del fracking per creare il preridotto di ferro e potrebbe portare l'azienda a delocalizzare gli impianti per la produzione dello stesso in paesi, come gli Stati Uniti, in cui non vi sono restrizioni.

L'unica cosa certa, ad oggi, è che la chiusura di una parte dell'Ilva, in ogni caso, mette a rischio il sistema produttivo dell'impianto siderurgico jonico, rendendo tremendamente incerto il lavoro degli operai e il futuro economico della città. E come ben sintetizza lo striscione appeso fuori dallo stabilimento dagli operai nei mesi scorsi "Senza lavoro nessun futuro".

## **Il futuro del lavoro passa dalle città. A proposito del caso Bergamo**

di Michele Tiraboschi

**Quale futuro per Bergamo? Quali prospettive occupazionali per i suoi giovani** in un mercato del lavoro ancora asfittico e con livelli di disoccupazione senza precedenti? Poche sono le certezze e ancora meno i progetti di rilancio e innovazione che consentano alla nostra città di posizionarsi tra le aree di maggiore attrattività su scala globale. Non solo per la bellezza dei suoi monumenti. O per la sua tradizione di terra di lavoratori e faticatori dalla forte tempra. Ma anche per la qualità, il talento e lo spirito di innovazione dei suoi giovani abitanti che non sono altro che la Bergamo del futuro.

**Quello che sappiamo è che la geografia del lavoro sta profondamente cambiando. Non altrettanto accade per le regole del lavoro.** Leggi e contratti collettivi ancora non colgono la dimensione globale e l'irreversibilità delle trasformazioni che stiamo vivendo. Ci sta provando Matteo Renzi, con il suo Job Act, ma è ancora troppo presto per esprimere un giudizio sulla sua proposta. La profonda arretratezza di una certa cultura politica e sindacale, che pensa di affrontare problemi nuovi utilizzando schemi del passato, non impedisce i cambiamenti. Semmai li accelera. Inducendo imprese e operatori economici a delocalizzare le produzioni nei mercati emergenti, dove i processi di concentrazione, innovazione e specializzazione sono possibili o comunque agevolati da istituzioni e sindacati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3](#), e in *L'Eco di Bergamo*, 14 gennaio 2013.

**Le stesse dimensioni abnormi della economia sommersa stanno a indicare il persistere di fenomeni patologici e vocazioni elusive di norme di legge e pimenti fiscali e contributi**, ma anche il vibrante dinamismo di un Paese ancora vivo. Un Paese che cresce e si sviluppa senza tuttavia trovare adeguata rappresentazione nella legislazione vigente ancora ferma al prototipo di un processo produttivo statico e massificato, la fabbrica, con rigide logiche di gerarchia e subordinazione. Eppure basterebbe leggere Steven Johnson – che col suo libro *Dove nascono le grandi idee* ha profondamente influenzato Enrico Moretti, l'economista italiano autore de *La nuova geografia del lavoro* apprezzato da Barack Obama – per capire che il futuro del lavoro è legato alla capacità di innovazione tramite lo sviluppo delle competenze e delle professionalità che caratterizzano i nuovi mestieri. Cosa possibile solo rivoluzionando il rapporto e la collaborazione tra sistema educativo e formativo, territorio, imprese.

**Sappiamo soprattutto che il cambiamento e i nuovi lavori nascono all'interno dei centri urbani.** Non conta la dimensione o la posizione geografica delle città. Rileva, piuttosto, la capacità di attirare talenti ed eccellenze e creare le condizioni perché possano liberamente esprimersi e radicarsi in un circolo che si autoalimenta come insegna negli USA l'esperienza di successo della Silicon Valley.

Anche in Italia ci proviamo. Lo ha recentemente segnalato la “Nuvola” del Corriere della Sera, la rubrica curata da Dario Di Vico che racconta le storie del lavoro che cambia. Pensiamo a quanto accadrà nei prossimi giorni in un monastero di Matera dove si “rinchiuderanno” per alcuni mesi esperti di innovazione, creativi, scienziati. L'obiettivo è di condividere le loro competenze e le loro esperienze con la popolazione, rispondendo ai loro bisogni e cercando di giungere insieme a soluzioni dei problemi di sviluppo di una città del profondo Sud ancora segnata da una grande crisi, ma dalle enormi potenzialità. Una immagine emblematica del nostro Paese, a ben vedere.

**Una città che ignori questi cambiamenti e resti arroccata su logiche del passato non ha futuro.** I cambiamenti sono troppo veloci per non affrontarli con l'arma dell'innovazione pur nel rispetto della storia e della tradizione. L'esempio di Matera – e di centinaia di altre città del globo che stanno procedendo nella direzione del cambiamento – può essere uno spunto propositivo anche per la nostra Bergamo. E quale location migliore, destinata a diventare un catalizzatore di innovazione e creatività se non il monastero di Astino. In questo modo si rilancerebbe, nel rispetto della tradizione, il ruolo

del monastero come centro culturale e progettuale capace di preservare e rilanciare la ricchezza di un territorio importante del nostro Paese e della nostra Regione come fu nella fase del suo massimo splendore.

**Da qui dovrebbe partire il dibattito sul futuro di Bergamo** anche in vista della imminente competizione elettorale. Diciamo fine alla vecchia politica autoreferenziale e parlata, che sa solo litigare e demolire ogni progetto di cambiamento e ogni tentativo propositivo orientato al fare. Raccogliamo intorno ad Astino esperti di innovazione, giovani talenti, creativi, progettisti, maestri e allievi provenienti da ogni parte del mondo. Catalizziamo qui, in questa spettacolare porta verso il futuro, le energie positive dei tanti giovani bergamaschi in attesa di lavoro e le vocazioni professionali di coloro che sono orientati al cambiamento. Si dimostrerebbe così che Bergamo non è solo una città in grado di attrarre volumi considerevoli di un turismo “mordi e fuggi”, non sempre di qualità. Una città da vedere e godere per poche ore o giorni. Bergamo è una splendida città, resistente come la sua gente e fortemente coesa, dove si vive bene e dove è ancora possibile sviluppare un progetto imprenditoriale e attirare investimenti stranieri a condizione però di portare quel giusto grado di innovazione nei processi produttivi pur nel rispetto dei valori identitari e delle tradizioni del territorio. Cosa stiamo aspettando?

## **Il Jobs Act alla tedesca punta su salario minimo e contratti**

di Silvia Spattini, Francesco Riccardi

**Mentre in Italia si discute del Jobs Act abbozzato dal segretario del Pd** e si tenta di definire un nuovo “Patto di governo” per rilanciare l’azione dell’esecutivo, in Germania Cdu-Csu e Spd hanno siglato l’accordo di coalizione il 16 dicembre 2013, prima dell’insediamento del nuovo governo tedesco, presieduto dal Cancelliere Angela Merkel.

**Nelle 185 pagine di accordo, sono definite le priorità dell’esecutivo tedesco.** In tema di lavoro – oltre al miglioramento della transizione scuola-lavoro, a una stretta sugli appalti illeciti di manodopera e alla modernizzazione del diritto del lavoro, grazie al rafforzamento della autonomia collettiva – è possibile individuare importanti scelte politiche, in particolare legate al salario minimo e all’efficacia generale (*erga omnes*) dei contratti collettivi, che possono fornire suggerimenti (e controindicazioni) anche per le nostre riforme.

**Richiesto con forza dai socialdemocratici, l’istituzione del salario minimo legale è stata fissata a decorrere dal 1° gennaio 2015 con un importo orario di 8,50 euro lordi per tutto il territorio tedesco.** La svolta è particolarmente importante, perché assieme a Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia, la Germania è – o meglio era – tra i Paesi europei che non hanno un salario minimo, ma dove esistono tariffe minime fissate dalla contrattazione collettiva, particolarmente sviluppata sia a livello settoriale, sia aziendale. Il sindacato Dgb, in realtà, chiedeva da anni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3](#), e in *Avvenire*, 15 gennaio 2014.

l'introduzione di un salario minimo legale e la Spd aveva già cercato di introdurlo attraverso la presentazione di una proposta di legge, che prevedeva proprio la fissazione dell'importo a 8,50 euro. Ora, se gli accordi verranno rispettati, l'obiettivo della sinistra politica tedesca verrà raggiunto. Tuttavia, non sono pochi i dubbi espressi da autorevoli esperti, oltre che dagli imprenditori, sulle possibili conseguenze dell'introduzione in Germania di tale misura.

**Le perplessità riguardano anzitutto l'importo.** È vero che quanto proposto in Germania è di poco inferiore all'ammontare stabilito in Olanda (9,07 euro) e Belgio (9,10 euro), mentre Francia (9,43 euro) e Lussemburgo (11,10 euro) hanno salari minimi più elevati, molti ritengono però che la fissazione di una rigida soglia minima possa determinare la distruzione di molti posti di lavoro creati negli anni passati. (Per avere un confronto, l'Europa dell'Est oscilla tra 1 e 3 euro all'ora e per un quadro completo del salario minimo si può consultare il sito Wsi Tarifarchiv all'indirizzo [http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_43610.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_43610.htm)). In particolare di quegli 8 milioni di mini-jobs a 450 euro al mese che hanno rappresentato per un verso la "salvezza" di molti disoccupati – ai quali è stata offerta la possibilità di un impiego per quanto poco pagato – e, dall'altro però, hanno creato una sorta di "concorrenza sleale" rispetto ad altri lavoratori a tempo pieno. Il centro di ricerche Diw ha poi calcolato che un quarto dei lavoratori autonomi, circa 1,1 milioni di persone tra artigiani, commercianti, ma anche docenti privati e avvocati guadagna oggi meno di 8,5 euro all'ora e la fissazione del salario minimo potrebbe cambiare l'assetto anche di quest'altra parte del mercato.

È evidente, inoltre, che il salario minimo legale è rilevante nei contesti nazionali in cui la contrattazione collettiva non è particolarmente sviluppata ed efficace. Al di là della quantità fissata, infatti, serve a dare una protezione certa a quei lavoratori che rischierebbero di non godere di alcuna tutela. Al contrario, dove la contrattazione collettiva è più sviluppata, come appunto in Germania potrebbe deprimere i minimi contrattuali "schiacciandoli" verso la soglia legale, oltre che indebolire di fatto l'azione e il ruolo del sindacato. La scelta compiuta in Germania lascia quindi non poche perplessità.

**In Italia non si parla, opportunamente, di salario legale, che come detto è garantito dai minimi tabellari definiti dalla contrattazione collettiva.** I temi in discussione sono piuttosto due. Il primo è il "Reddito minimo garantito" che, diversamente dal salario minimo, non è legato all'attività lavorativa, ma è una misura assistenziale (più o meno universale secondo i



criteri applicativi scelti) con funzione essenzialmente anti-povertà e che sarà ora sperimentata attraverso un primo progetto, ancora embrionale, di “Sostegno per l’inclusione attiva”, regolato e finanziato nell’ultima legge di stabilità. Il secondo – contenuto ad esempio anche nella bozza di Jobs Act – è il tentativo di istituire un sussidio di disoccupazione davvero universale che impone però una più generale revisione degli ammortizzatori sociali e del loro finanziamento. Già la riforma Fornero, con l’Aspi, ha ampliato la copertura della vecchia disoccupazione, ma restano ancora segmenti del lavoro autonomo e parasubordinato non tutelati. Per loro, però, si pone anche il problema della contribuzione e dei criteri d’accesso. L’idea di destinare a questo scopo i fondi che finanziano la cassa integrazione si scontra per altro verso con l’esigenza di avere un ammortizzatore flessibile per i momentanei cali di domanda e di produzione delle imprese.

Particolarmente interessante nel patto di coalizione tedesco e di attualità anche nella prospettiva italiana, è poi il tema della dichiarazione di efficacia generale (*erga omnes*) dei contratti collettivi. In Germania esiste, infatti, una procedura amministrativa mediante la quale il Ministero del Lavoro può dichiarare un accordo collettivo applicabile in modo vincolante a tutto il settore.

**Il procedimento si attiva su richiesta delle parti sociali** e a condizione che gli imprenditori che sono obbligati dal contratto collettivo (perché aderenti alle organizzazioni imprenditoriali firmatarie) occupino almeno il 50% di tutti gli addetti del settore. L’obiettivo del patto di coalizione è ora quello di contrastare la progressiva riduzione della copertura dei contratti collettivi, semplificando i criteri necessari per la dichiarazione della validità generale (*erga omnes*) degli accordi. Si prevede, quindi, che non sarà più necessario il criterio della copertura di almeno il 50% degli addetti del settore, ma un particolare interesse pubblico, che si concretizza nel verificarsi di alcune situazioni specifiche, considerate più facilmente riscontrabili del criterio ora esistente.

Questa procedura di dichiarazione di efficacia generale dei contratti collettivi potrebbe essere un buon esempio per un eventuale intervento nell’ordinamento italiano, piuttosto dell’ipotizzata legge sulla rappresentanza. Questa rischia infatti di contrastare con il principio di libertà sindacale sancito dall’articolo 39 della Costituzione, nonché con il pluralismo delle idee, e creare conflitto tra i sindacati, mettendoli in forte competizione.

**Se l’obiettivo è tutelare i lavoratori attraverso l’applicazione dei contratti collettivi** che contengono minimi salariali, allora sembra più efficace, e senza

sostanziali controindicazioni, la definizione di una procedura amministrativa che, come in Germania, su richieste delle parti sociali estenda l'efficacia di un certo contratto collettivo a tutte le imprese e i lavoratori del settore. Tanto più ora che, in Italia, industriali e sindacati hanno trovato un'intesa (pure operativa) sulla rappresentanza. Meglio insomma valorizzare, in chiave sussidiaria, la capacità dei soggetti sociali di autoregolamentarsi.

## Il nuovo Codice di comportamento per gli Ispettori del lavoro

di Anna Rita Caruso e Pierluigi Rausei

Deve ritenersi già vigente il nuovo [Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro](#) (di seguito “CdC”), pubblicato lo scorso 21 gennaio 2014 sul sito istituzionale ministeriale, adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio **Decreto ministeriale 15 gennaio 2014**, chiamato a sostituire integralmente il previgente Decreto direttoriale 20 aprile 2006.

Il nuovo CdC strutturato in 28 articoli, distinti in cinque capi, disciplina non soltanto i profili deontologici – in attuazione e con espresso richiamo al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 – ma dettaglia specificamente anche tutti gli aspetti procedurali dell’ispezione del lavoro.

Il Ministero del lavoro nelle more della definizione del codice di comportamento dei dipendenti, *ex art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013*, aveva predisposto uno *schema di codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro*, al fine di garantire trasparenza e integrità dell’azione amministrativa e migliorare in tal modo la qualità dei servizi offerti. Lo schema di codice era stato presentato sul sito del Ministero del lavoro il 9 ottobre 2013, con lo scopo di avviare una consultazione pubblica in ordine ai contenuti dello stesso, con particolare riferimento ai profili deontologici del personale (per un approfondimento in merito allo schema di codice si rinvia a A. Caruso e C. Santoro, *Schema del nuovo codice deontologico per gli ispettori del Ministero del lavoro: commento e proposte integrative*, in *Working Paper ADAPT*, n. 139/2013).

Finalmente, a distanza di poco più di due mesi dalla chiusura della consultazione pubblica sullo schema di codice avvenuta lo scorso 28 ottobre

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#).

2013, il Ministero, con D.M. 15 gennaio 2014, ha pubblicato il nuovo codice ispettivo, che segue quasi otto anni dopo il precedente codice emanato con D.D. 20 aprile 2006.

### **Finalità e definizioni**

Il **Capo I** (“*Definizioni e finalità*”), che inaugura il nuovo CdC, illustra nell’**art. 1** (“**Definizioni**”) i concetti di principale rilievo nel contesto dell’intero codice deontologico, assegnando una serie di definizioni di particolare rilevanza nell’economia dell’intero *corpus* disciplinare, quali quelle di “Amministrazione” (il Ministero del lavoro), “personale ispettivo” (il personale inquadrato nei ruoli ispettivi dell’Amministrazione, nonché i militari dell’Arma dei Carabinieri assegnati ai Nuclei Ispettorato lavoro delle Direzioni del lavoro).

Si definiscono poi le tre tipologie di verbalizzazione tipiche dell’ispettore del lavoro: quelle disciplinate dall’art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004 (verbale di primo accesso e verbale unico, denominazione questa con cui il CdC ribattezza il verbale di accertamento e notificazione che conclude l’attività ispettiva) e quella relativa al verbale interlocutorio (rilasciato nelle indagini complessi e prolungati quando emergono ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini).

Vengono poi fatte oggetto di specifica definizione due peculiari modalità investigative: “vigilanza a vista” e “accesso breve”. Con “vigilanza a vista” il CdC intende l’attività di vigilanza programmata limitatamente ad un settore di attività oppure ad uno specifico ambito territoriale. Mentre la vigilanza per “accesso breve” è quella caratterizzata da un accesso ispettivo finalizzato esclusivamente all’accertamento dell’eventuale impiego di lavoratori “in nero”.

*L’art. 1 si differenzia dallo schema perché si specifica che all’ispettore del lavoro sono attribuiti poteri di vigilanza e che egli riveste la qualifica di polizia giudiziaria. Va osservato, peraltro, che l’identificazione del personale ispettivo civile soltanto nel personale del Ministero inquadrato nei ruoli ispettivi, esclude la qualifica di “personale ispettivo” per i dirigenti delle Direzioni territoriali e regionali del lavoro i quali, dunque, per effetto del nuovo CdC non dovrebbero essere titolari di tessera ispettiva e non dovrebbero poter effettuare attività di vigilanza e ispettiva; sul punto, tuttavia, sarà necessario un chiarimento da parte delle competenti Direzioni generali del Ministero, stante il radicale mutamento di indirizzo rispetto al previgente*

*regime. Si elimina, inoltre, senza comprensibile ragione, la previsione circa l'obbligo di riconsegnare la tessera al momento della sospensione o cessazione della funzione ispettiva, che rappresenta un fondamentale obbligo di tutela nei riguardi degli operatori economici.*

Nell'**art. 2** ("**Finalità e criterio interpretativo**") il CdC identifica la finalizzazione plurima del codice che nel dettare i principi di comportamento per il personale ispettivo integra i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta dei dipendenti pubblici (di cui al d.P.R. n. 62/2013), oltre ad identificare, definire e diffondere i principi guida che sorreggono un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo allorché esercita le proprie funzioni. La norma specifica, inoltre, che l'osservanza delle disposizioni del CdC deve essere "informata al principio di sostanzialità del comportamento piuttosto che al mero adempimento formalistico" con ciò sottolineando l'indispensabile attuazione della norma deontologica nell'esigenza di una tutela effettiva e sostanziale degli interessi pubblici che governano il controllo sulla legalità e la regolarità dei rapporti di lavoro.

*Rispetto allo schema si aggiunge ora che l'osservanza del CdC è informata al principio di sostanzialità del comportamento del dipendente, piuttosto che al mero adempimento formalistico, che per sé solo non può dirsi sempre automatica e necessaria espressione del principio di buon andamento.*

### **Preparazione e programmazione**

Nel **Capo II** ("**Attività propedeutica agli accertamenti**") si dettano regole specifiche per la fase che precede l'avvio degli accertamenti.

In particolare l'**art. 3** ("**Richieste di intervento**") si preoccupa di segnalare che le richieste di intervento devono essere raccolte dal personale addetto – non soltanto ispettori, ma anche personale amministrativo – in modo che siano circostanziate ed evidenzino una descrizione dettagliata degli elementi di fatto su cui le stesse si fondano e, quindi, corredata da adeguati elementi probatori, anche con l'individuazione di testimoni e documenti; inoltre il lavoratore che presenta la denuncia deve essere avvertito della possibilità che le questioni sollevate e segnalate possono essere definite mediante l'istituto della conciliazione monocratica.

All'**art. 4** ("**Programmazione dell'attività**") si prevede che gli ispettori devono osservare il programma di lavoro – ordine di servizio e, con salvezza

per le esigenze di coordinamento, atto di assoluta riservatezza – realizzato di volta in volta secondo le modalità tecniche e informatiche impartite dal Ministero del Lavoro e non possono modificarlo senza preventiva autorizzazione.

*Nel testo definitivo del CdC si precisa che le indicazioni contenute nel programma sono da considerarsi vero e proprio “ordine di servizio” e non mera “formale disposizione”.*

**L’art. 5 (“Preparazione dell’ispezione”)** tratta dell’attività propedeutica all’ispezione e stabilisce che, in base alla tipologia di ispezione da effettuare, il personale ispettivo (ma anche quello amministrativo assegnato a supporto del Servizio Ispezione Lavoro delle Direzioni territoriali del lavoro) deve raccogliere tutte le informazioni e la documentazione da ispezionare sull’azienda da ispezionare, anche attraverso le banche dati (Registro delle Imprese, sistema Comunicazioni Obbligatorie on-line e Cassetto Previdenziale), avendo cura di acquisire informazioni riguardanti: organigramma aziendale, forza lavoro, situazione contributiva e assicurativa. Inoltre si prevede che il responsabile della programmazione (in genere il responsabile del Servizio Ispezione Lavoro) deve contattare la consigliera di parità per verificare i casi da questa segnalati e individuare anche ulteriori profili di discriminazione di genere.

*Nella versione definitiva del CdC si elimina l’elenco in merito alla tipologia di le descrizione delle informazioni disponibili in banca dati.*

### **Accesso ispettivo ed accertamento**

Il Capo III (“Accesso ispettivo e modalità di accertamento”) è inaugurato dall’**art. 6 (“Obbligo di qualificarsi”)** che sancisce l’obbligo per il personale ispettivo di qualificarsi al soggetto ispezionato e di esibire la tessera di riconoscimento, in mancanza della quale l’accesso sul luogo di lavoro da ispezionare non può essere effettuato.

*Nella trasposizione dello schema del CdC nella versione definitiva contenuta nel D.M. viene eliminata la previsione dell’obbligo di qualificarsi “contestualmente all’accesso”, ciò significa che la qualificazione e l’esibizione della tessera di riconoscimento devono avvenire il prima possibile, ma non necessariamente al momento dell’accesso in azienda se ciò è impedito o reso inopportuno dalle circostanze di fatto in cui avviene l’accesso ispettivo stesso.*

Nell'**art. 7** ("**Principio di collaborazione**") si enuncia il principio di collaborazione tra soggetto accertatore e soggetto ispezionato, stabilendo, nel solco della Direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008, che i rapporti tra ispettori e soggetto ispezionato devono essere improntati ai principi di collaborazione e di rispetto; inoltre, ferme restando le finalità e le esigenze proprie dell'accertamento ispettivo, questo deve essere effettuato arrecando la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività produttive o di servizio degli ispezionati.

L'obbligo di informazione e l'assistenza all'ispezione sono i temi trattati dall'**art. 8** ("**Informativa e assistenza all'ispezione**"). È previsto che il personale ispettivo, nel dare inizio alla sua attività, deve innanzitutto conferire con il datore di lavoro, *laddove possibile*, qualora ciò non pregiudichi le finalità dell'accertamento. Inoltre, quando risulti necessario, gli ispettori devono informare il soggetto ispezionato dei poteri propri degli organi di vigilanza, nonché del potere di sanzionare eventuali comportamenti diretti a impedire od ostacolare l'esercizio dell'attività di accertamento. Il personale ispettivo deve in ogni caso informare il soggetto ispezionato della facoltà di rilasciare dichiarazioni e di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato (ai sensi della legge n. 12/1979); naturalmente, l'assenza di tale professionista non può essere ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua stessa legittimità. Gli ispettori devono anche verificare che il professionista sia effettivamente abilitato, annotando gli estremi di iscrizione al relativo albo professionale, dando immediata comunicazione alle autorità competenti in caso di constatato esercizio abusivo della professione (Autorità giudiziaria e Consiglio provinciale dell'Ordine professionale), vietando al soggetto non abilitato di assistere all'ispezione in corso. *Sparisce nella versione definitiva del CdC la specificazione secondo la quale il consulente poteva avvalersi anche di un collaboratore ma soltanto se appositamente delegato, peraltro ove il mancato inserimento debba intendersi come mero refuso, starebbe a significare che soltanto il professionista personalmente può relazionarsi con il personale ispettivo durante le prime fasi dell'ispezione, escludendo il ruolo anche soltanto di delegato o di "nuncius" di qualsiasi collaboratore. Ma su questo aspetto, data la rilevanza operativa della soluzione interpretativa scelta, deve attendersi uno specifico pronunciamento della Direzione generale per l'attività ispettiva.*

All'art. 9 (“**Procedura ispettiva**”) si precisa che, ferme restando le ispezioni in materia di sicurezza sul lavoro, gli accertamenti ispettivi devono di norma procedere con: identificazione delle persone presenti, acquisizione delle dichiarazioni, esame della documentazione aziendale eventualmente presente, descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro. Viene stabilito, inoltre, che gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, pur tenendo conto della complessità dell'indagine ispettiva e delle dimensioni dell'azienda ispezionata, secondo i noti principi di immediatezza, proporzionalità e di buon andamento. Inoltre si puntualizza che nelle ipotesi di vigilanza con accesso breve (ovvero in altre ipotesi specificamente individuate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva), se non emergono incongruenze fra la situazione aziendale accertata e quella che si evince dalle banche dati e non si ravvisa alcun indizio di irregolarità, l'ispezione va conclusa immediatamente.

*Rispetto alla versione dello schema di codice, nel D.M. sparisce ogni riferimento alla valutazione delle attività svolte in funzione del rischio assicurato e della situazione di sicurezza e inoltre viene limitata alle sole ispezioni ad “accesso breve” e nelle campagne di vigilanza appositamente individuate dal Ministero del lavoro la possibilità di concludere l'ispezione già in sede di accesso ispettivo senza dare seguito a successivi accertamenti e verbalizzazioni.*

Il personale ispettivo, secondo l'art. 10 (“**Corretta informazione**”) deve fornire ai soggetti ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla corretta applicazione delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale; inoltre, alle richieste dell'ispezionato deve rispondere nel modo più completo, chiaro e accurato possibile, attenendosi esclusivamente alle posizioni ufficiali espresse dal Ministero.

Nell'art. 11 (“**Acquisizione ed esame di documenti**”) si prevede che il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire soltanto la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio anche tramite le banche dati disponibili (riecheggiano i contenuti del Protocollo d'Intesa coi Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012). Si ribadisce poi quando già previsto dal CdC del 2006 per cui l'esame della documentazione può essere effettuato presso la sede del soggetto ispezionato ovvero presso gli studi dei professionisti abilitati o presso l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo procedente, secondo le disposizioni impartite e, si ritiene, in base a quanto effettivamente rispondente alle esigenze concrete dell'accertamento. Al fine di



evitare inutile appesantimento alle indagini, il personale ispettivo è tenuto ad acquisire esclusivamente la documentazione utile all'esame obiettivo della situazione in azienda e dei fatti che formano oggetto dell'indagine e, quindi, a comprovare le violazioni accertate e a sostenere la validità e la legittimità dei provvedimenti sanzionatori, anche in considerazione del successivo confronto con le argomentazioni difensive dell'ispezionato in sede di contenzioso (amministrativo o giudiziario).

Con l'**art. 12 (“Acquisizione delle dichiarazioni”)** si stabilisce che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite normalmente durante il primo accesso nei luoghi di lavoro. Solo ove ritenuto necessario al fine di arricchire di ulteriori elementi conoscitivi la vigilanza in corso, il personale ispettivo può acquisire le dichiarazioni dalle rappresentanze sindacali aziendali, dalle rappresentanze sindacali unitarie, dal comitato pari opportunità, dal consigliere di parità e, per quanto attiene alla vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro, dalle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza. Il personale ispettivo può anche valutare l'opportunità di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori al di fuori del posto di lavoro, nonché di acquisire dichiarazioni utili all'accertamento da parte di altri soggetti. In base alle caratteristiche dell'azienda, l'acquisizione delle dichiarazioni può essere effettuata anche da più unità ispettive, mentre il prosieguo e la definizione dell'accertamento può essere demandato ad una sola unità ispettiva, a condizione che di tali modalità operative si faccia menzione nel verbale unico di accertamento e notificazione. Si stabilisce che le dichiarazioni dei lavoratori devono essere acquisite con modalità tali da non dar luogo a dubbi interpretativi: in ogni caso la dichiarazione deve essere acquisita con domande chiare e comprensibili, riportando le risposte in modo chiaro e leggibile nel verbale di acquisizione della dichiarazione, di cui deve darsi lettura al dichiarante affinché ne confermi il contenuto oppure rilevi eventuali correzioni e infine proceda a sottoscriverlo, secondo la nota formula di prassi del “*letto, confermato e sottoscritto*”. Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere dichiarazioni devono risultare, con le relative motivazioni, dal verbale di acquisizione della dichiarazione. Si vieta la presenza del datore di lavoro e del professionista durante l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori. La norma sancisce poi l'obbligo di riscontrare i contenuti delle dichiarazioni acquisite: queste vanno collazionate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi (c.d. *sistema di verifica a dichiarazioni incrociate*). Oltremodo rilevante, in continuità con quanto sancito dalla Circolare n. 43

dell'8 novembre 2013, è la disposizione che vieta, in ogni caso e non più soltanto “*sino alla conclusione degli accertamenti*” come era nel CdC del 2006 e ancora nello schema di codice dell'ottobre 2013, il rilascio di copie delle dichiarazioni al lavoratore e al soggetto ispezionato. In caso di richiesta, il personale ispettivo informa l'interessato che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può formare oggetto di apposita istanza di accesso agli atti amministrativi da rivolgere alla Direzione territoriale del lavoro di appartenenza, ai sensi degli artt. 22 ss. della legge n. 241/1990.

### **Verbali e definizione dell'accertamento**

Il Capo IV (“*Verbalizzazione e rapporto*”) del CdC è dedicato ai due fondamentali strumenti di comunicazione del personale ispettivo: i verbali, destinati al datore di lavoro sottoposto agli accertamenti, ed il rapporto, che, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981, l'organo accertatore deve trasmettere al Direttore della Direzione territoriale del lavoro, affinché questi adotti le proprie determinazioni in ordine all'ulteriore prosecuzione, ovvero all'arresto, del procedimento sanzionatorio. In tale quadro, l'**art. 13 (“Verbale di primo accesso”)** nel ribadire i contenuti della Circolare n. 41 del 9 dicembre 2010, dispone che, a conclusione della visita ispettiva, il personale di vigilanza ha l'obbligo di redigere il verbale di primo accesso, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, identificando i lavoratori trovati intenti al lavoro e descrivendo le modalità del loro impiego, specificando le mansioni svolte e fornendo qualsiasi notizia utile ad evidenziare le effettive condizioni di lavoro (ferme restando le disposizioni in materia di prescrizione obbligatoria per quanto attiene alle contravvenzioni).

In base all'**art. 14 (“Verbale interlocutorio”)** gli ispettori sono tenuti a redigere un verbale interlocutorio, in caso di accertamenti complessi che si prolungano nel tempo, ove non sia possibile definire l'accertamento sulla base della documentazione già prodotta in ottemperanza al verbale di primo accesso ispettivo e, pertanto, siano necessarie ulteriori informazioni per definire le indagini; in tal caso, il verbale interlocutorio deve contenere la richiesta motivata di documenti ed informazioni, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso.

Con l'**art. 15 (“Verbale unico e comunicazione di definizione degli accertamenti”)** si stabilisce che il verbale unico deve contenere ogni elemento

utile a garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare il diritto di difesa del “presunto” trasgressore. La norma consente anche il rinvio contenutistico *per relationem* al verbale di primo accesso e al verbale interlocutorio, mentre viene prescritto l’obbligo di motivazione del verbale con specifico riferimento alle conclusioni dell’accertamento, secondo quanto previsto dall’art. 13, comma 4, d.lgs. n. 124/2004, anche allo scopo di prevenire il contenzioso amministrativo o giudiziale. Se al termine dell’ispezione non redige alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo deve informare tempestivamente l’ispezionato con apposita comunicazione di definizione degli accertamenti. Da ultimo rimangono ferme le disposizioni contenute nell’art. 301-bis del d.lgs. n. 81/2008 in merito all’estinzione agevolata degli illeciti amministrativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro mediante regolarizzazione. *Rispetto allo schema di codice nel D.M. si specifica, anzitutto, che il trasgressore è solo “presunto”, seppure nella fase della verbalizzazione unica che definisce gli accertamenti il trasgressore è specificamente individuato e motivatamente sanzionato senza alcuna presunzione. Si precisa poi che la comunicazione che definisce l’accertamento in caso di mancata adozione di provvedimenti sanzionatori non è una comunicazione di “regolare definizione” ma soltanto di “definizione” degli accertamenti effettuati. Infine, nel fare salvo quanto previsto dall’art. 301-bis del d.lgs. n. 81/2008 in merito alla regolarizzazione amministrativa in materia prevenzionistica sembra che il CdC ritenga estranea tale procedura alla verbalizzazione unica.*

**L’art. 16 (“Rapporto al Direttore ex art. 17. l. n. 689/1981”)** tratta del rapporto al Direttore della Direzione territoriale del lavoro che i funzionari accertatori devono redigere ai sensi dell’art. 17 della legge n. 689/1981. Ebbene, con tale disposto il Ministero del lavoro mette in chiaro, come peraltro aveva già anticipato la Direzione generale per l’attività ispettiva con Lettera circolare n. 3289 del 18 febbraio 2010, che il personale ispettivo è tenuto a redigere il rapporto al Direttore esclusivamente in caso di acclarato omesso pagamento delle sanzioni in misura ridotta previste per le violazioni accertate. Nel rapporto, stabilisce ancora il CdC, verificata la ritualità e la regolarità della notifica del verbale unico, vanno indicati – “*con chiarezza e dettagliatamente*” – tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini della contestazione delle sanzioni (documenti, dichiarazioni, rilievi video-fotografici). Il rapporto deve, inoltre, contenere apposite osservazioni necessarie per valutare la gradualità della sanzione in sede di emissione dell’ordinanza ingiunzione per la corretta applicazione dell’art. 11 della legge

n. 689/1981. Nel caso di presentazione di scritti difensivi, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981, è fatto obbligo agli ispettori di indicare sintetiche controdeduzioni sugli stessi. *Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 nel D.M. si specifica che gli elementi di prova rilevanti devono essere indicati nel rapporto in modo chiaro e dettagliato evidenziando puntualmente la tipologia di documentazione trasmessa in allegato al rapporto stesso che consenta all'Ufficio affari legali e contenzioso della Direzione territoriale del lavoro di apprezzare i contenuti effettivi dell'accertamento, al fine di istruire compiutamente il provvedimento che definisce il procedimento sanzionatorio adottato dal Direttore della stessa Dtl.*

**Negli artt. 17 (“Trasmissione dei verbali ad altre amministrazioni”) e 18 (“Illeciti penali”)** il personale ispettivo è richiamato al rispetto degli obblighi di comunicazione e informazione, già previsti dalla legge, nonché di tempestiva trasmissione dei verbali e della documentazione probatoria alle Autorità ed agli Organismi competenti, nei casi di accertamento di fatti costituenti reato, violazioni fiscali, omissioni contributive e quant'altro. Le raccomandazioni che il Codice indirizza agli ispettori sono quelle di trasmissione completa e tempestiva della documentazione necessaria a consentire di avere contezza integrale degli illeciti di competenza dell'Autorità alla quale la documentazione trasmessa è diretta. Con specifico riguardo agli illeciti penali il personale ispettivo è chiamato a riferire, a norma del codice di procedura penale, in maniera compiuta alla competente Procura della Repubblica (avendo cura di inviare tutta la documentazione che costituisce prova del reato), fatti ovviamente salvi i casi in cui è prevista dal legislatore l'adozione della prescrizione obbligatoria ai sensi dell'art. 19 e ss. del d.lgs. n. 758/1994 e dell'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004. *Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 l'art. 17 contiene la specifica dell'invio tempestivo degli atti di accertamento nonché l'obbligo di allegazione di tutta la documentazione probatoria. Mentre nell'art. 18 nel D.M. non compare il secondo comma dove si specificava che il personale ispettivo era tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, ma ciò si giustifica con l'ampiezza dell'art. 17 che prevede già la trasmissione degli atti dell'accertamento alla Guardia di finanza. Inoltre sempre nell'art. 18 vengono specificate le norme in materia di prescrizione obbligatoria ma senza il richiamo esplicito anche dell'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, tuttavia deve ritenersi un mero refuso stante la portata generale del d.lgs. n. 758/1994 al quale anche la disposizione omessa fa espresso rinvio.*

## Aspetti deontologici

Il Capo V (“*Profili deontologici*”) che conclude il CdC si occupa dei valori e degli obblighi propriamente comportamentali del personale ispettivo. L’**art. 19 (“Valori fondamentali”)** sancisce solennemente che il personale ispettivo, nell’esercizio delle proprie funzioni, deve perseguire i valori fondamentali di imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, e deve attenersi a norme di onestà e integrità (con un richiamo implicito ai contenuti dell’art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013).

L’**art. 20 (“Imparzialità e parità di trattamento”)** assicura l’imparzialità degli ispettori e la parità di trattamento degli ispezionati e, perciò, vieta agli ispettori qualsiasi trattamento preferenziale e qualsiasi azione arbitraria, operando senza influenza da indebite pressioni, garantendo l’attuazione del principio di parità di trattamento degli ispezionati (con un richiamo implicito ai contenuti dell’art. 3, comma 5, del D.P.R. n. 62/2013). Gli ispettori devono anche, quando esercitano le loro funzioni, astenersi dal manifestare (anche indirettamente) orientamenti politici o ideologici che possono ingenerare dubbi sulla imparzialità dell’azione di vigilanza. *Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 nella versione definitiva contenuta nel D.M. si precisa che il personale ispettivo, allorquando esercita le funzioni ispettive – in sede di accesso in azienda ma anche nel corso dell’espletamento delle successive fasi di indagine e di accertamento – deve astenersi dal manifestare orientamenti di qualsiasi natura (politici o ideologici, ricomprendendo questi ultimi inevitabilmente anche quelli sindacali), al fine di evitare all’ispezionato e a chi lo assiste professionalmente qualsiasi dubbio circa la reale ed effettiva imparzialità dell’agire ispettivo.*

Nell’**art. 21 (“Obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità”)** si obbliga il personale ispettivo ad astenersi dal partecipare all’adozione di decisioni o ad indagini, qualora possano essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali o sussistano ragioni di convenienza secondo quanto previsto dall’art. 7 del D.P.R. n. 62/2013. In tutti i casi di astensione l’ispettore del lavoro deve trasmettere all’ufficio di appartenenza un’apposita dichiarazione di incompatibilità e ciò anche se le condizioni di astensione indicate sussistano in capo al professionista che assiste il soggetto ispezionato. La dichiarazione di incompatibilità va effettuata anche quando i presupposti dell’astensione emergono nel corso dell’accertamento ispettivo. *Rispetto allo*

*schema di codice di ottobre 2013 nella versione definitiva contenuta nel D.M. viene opportunamente ricondotto nell'alveo dell'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 l'intero nucleo dispositivo in materia di astensione e incompatibilità.*

Il personale ispettivo, a norma dell'**art. 22 ("Tutela della riservatezza e segreto professionale")**, non può utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio e deve garantire la segretezza della fonte della denuncia (con un richiamo implicito all'art. 3, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013), seppure *"nei limiti indicati dall'Amministrazione"*. Inoltre, gli ispettori devono conservare il segreto sulle informazioni inerenti i processi produttivi e lavorativi di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni e devono effettuare il trattamento dei dati personali nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza (richiamando qui implicitamente l'art. 12, comma 5, del D.P.R. n. 62/2013). Nel CdC si specifica che le medesime disposizioni sono estese anche al personale amministrativo adibito a supporto delle funzioni ispettive.

L'**art. 23 ("Condivisione degli obiettivi")** invita gli organi ispettivi a condividere gli obiettivi del Ministero del Lavoro e, conseguentemente, a finalizzare il loro operato alla realizzazione degli obiettivi di tutela sociale e del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, di lotta alla evasione e alla elusione contributiva. A tal fine gli ispettori devono utilizzare l'autonomia operativa riconosciuta dal ministero e provvedere a curare il proprio aggiornamento professionale e partecipare alle iniziative formative organizzate dall'Amministrazione. *Rispetto allo schema di codice del 2013 nella versione definitiva del D.M. si precisa opportunamente la finalizzazione dell'operato ispettivo e si valorizza a tal fine l'autonomia operativa riconosciuta agli ispettori.*

L'**art. 24 ("Custodia ed uso dei beni in dotazione")** prescrive di utilizzare il materiale e le attrezzature di cui il personale ispettivo dispone per ragioni di ufficio, secondo le indicazioni fornite dal Ministero e in osservanza dei doveri di cui all'art. 11, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013.

Con l'**art. 25 ("Rapporti con gli organi di informazione")** si prevede che il personale ispettivo deve astenersi da rapporti con gli organi di informazione, salva previa autorizzazione. Inoltre si precisa che qualora vengano a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, gli ispettori devono informare prontamente l'ufficio di appartenenza.

*Rispetto al precedente schema di ottobre 2013, compaiono nel D.M. gli ulteriori articoli 26, 27 e 28 che si soffermano sul ricevimento di regali o altre utilità, sulla partecipazione ad associazioni e organizzazioni e sugli incarichi di collaborazione.*

Nell'**art. 26 ("Regali, compensi e altre utilità")** si stabilisce che il personale ispettivo non deve chiedere, né sollecitare, né accettare regali o utilità (qui rileva il richiamo implicito all'art. 4 del D.P.R. n. 62/2013). Possono accettare esclusivamente regali o utilità d'uso di modico valore (si intendono quelli di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto) effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. Indipendentemente dal rilievo penale della condotta, gli ispettori non chiedono regali o utilità come corrispettivo per compiere od omettere atti del proprio ufficio. I regali e le utilità ricevuti fuori dai casi consentiti sono immediatamente messi a disposizione del Ministero per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.

L'**art. 27 ("Partecipazione ad associazioni e organizzazioni")**, pure facendo salvo il diritto costituzionale di associazione, fa obbligo al personale ispettivo di comunicare tempestivamente al Direttore della Direzione territoriale del lavoro di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento della propria attività, fatta eccezione per l'adesione a partiti politici o a organizzazioni sindacali. Inoltre viene fatto divieto al personale ispettivo di costringere altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni e di esercitare pressioni promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera (la norma richiama le previsioni contenute nell'art. 5 del d.P.R. n. 62/2013).

Infine, con l'**art. 28 ("Incarichi di collaborazione")** si stabilisce che l'ispettore non può accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che, nel biennio precedente, sono stati oggetto di verifica ispettiva da parte dello stesso funzionario.

## **Minijob alla tedesca: facciamo un po' di chiarezza**

di Matteo Mazzon

Ormai è parecchio tempo che assisto all'autoflagellazione dell'Italiano. Quegli imprenditori che fino alla fine degli anni 90' hanno fatto la fortuna dell'Italia sembrano essere diventati di colpo incapaci, perfino idioti per qualcuno.

Qualcuno invece (vedi A. Bagnai, *Il Tramonto dell'Euro*) ci ha fatto notare come la Germania ha compresso i salari (cfr. [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20100803\\_00/](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100803_00/)) ed è uno dei motivi della sua maggiore competitività.

Alcuni scrivono articoli sui Minijob raccontandoli come una nuova forma di schiavismo adottata dai tedeschi.

Noi approfitteremo di questo articolo anche per sfatare il mito che attraverso i Minijob si schiavizzino le persone; non è proprio così: i Minijobbers sono molto utili in alcuni settori e per alcune tipologie di lavoratori (es. casalinghe, studenti, pensionati) mentre risultano sicuramente lavoratori di serie B negli altri settori. Visti i dati numerici in Germania c'è sicuramente un abuso dell'istituto dei Minijob.

Inoltre, da persona curiosa ed interessata professionalmente mi sorgono spontanee due domande : in che cosa consiste un Minijob e che risparmio in termini di costo del lavoro otterrebbero le nostre PMI se potessero utilizzarli.

Una preziosa fonte di informazioni a riguardo è il sito [http://www.minijob-zentrale.de/DE/0\\_Home/node.html](http://www.minijob-zentrale.de/DE/0_Home/node.html).

Leggendo si scopre che ci sono varie tipologie di Minijob: quello reso in ambito familiare, quello reso nel settore commerciale e i lavori di breve durata.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6.](#)



Prima di occuparci dei Minijob del settore commerciale, delineiamo brevemente le caratteristiche degli altri due.

Il MiniJobber svolge servizi a favore delle famiglie che normalmente svolgono gli stessi membri della famiglia, come, ad esempio occuparsi di pulizia, lavare i piatti, cucinare, pulire, passare l'aspirapolvere e i servizi di lavanderia. I Minijobs nelle abitazioni private sono una forma speciale di occupazione marginale e sono particolarmente incoraggiati dal legislatore: i contributi fissi sono inferiori rispetto a quelli versati a favore dei Minijob del settore commerciale. Poi ci sono i lavori a breve termine. Il lavoro a breve termine non dura più di due mesi per un totale di 50 giorni lavorativi per anno civile e non viene esercitato in maniera professionale. Come vedremo sono lavori meno tutelati rispetto ai Minijob.

### **Il fenomeno dei Minijobs**

I Minijob rientrano tra le forme di lavoro subordinato etichettate con il *nomen iuris* di *geringfügige Beschäftigung*, ossia di lavori atipici, conosciuti nell'ordinamento tedesco sin dal 1977., Grazie alla riforma Hartz dal primo di aprile 2003 sono state introdotte modifiche legislative creando nuove tipologie di MiniJobs (piccoli lavori).

Attraverso l'introduzione dei MiniJobs si sono creati due milioni e mezzo di posti di lavoro per bassi salari. Ma per contrappeso sono stati eliminati 340 mila posti di lavoro stabili a tempo pieno, causando gravi danni al sistema di sicurezza sociale per i bassi introiti della contribuzione per la cassa malattia (vedi *Oh i minijob* di U. Fanelli <http://www.keinpfusch.net/2013/08/oh-i-minijob.html>). Dunque, mentre sembra si riducano i contratti di lavoro normale stanno dilagando i MiniJobs (già più di sette milioni e mezzo di lavoratori atipici nel maggio 2003).

Il numero di coloro che vivono soltanto di un Minijob è rimasto pressoché costante dal 2003 fino ai giorni nostri (4,9 milioni) mentre ad essere aumentato, o meglio ad essere pressoché raddoppiato è il numero dei cd. *nebenjobber*, ossia di coloro che uniscono ad un lavoro a tempo determinato o indeterminato anche un Minijob (si tratta di circa 2,7 milioni di persone).

L'aspetto positivo pare essere è la riduzione del lavoro in nero e la disoccupazione : i Minijob, al pari del lavoro interinale e del lavoro part-time, hanno notevolmente contribuito a ridurre l'allarmante disoccupazione tedesca.

Il Minijobbers senza un ulteriore impiego risulta disoccupato e più precisamente “lavoratore marginale” e può chiedere un lavoro più stabile all’ufficio del lavoro.

La critica diffusa per cui i Minijobber avrebbero salari orari da fame, a volte perfino inferiori ai 2 euro l’ora, sembra essere quanto mai demagogica. Come raccontava ai primi di ottobre la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, si tratta di casi limite, che si verificano più che altro nell’Est della Germania e contro i quali l’Agenzia federale del lavoro (BA) sta combattendo con un certo successo, viste le recenti pronunce dei tribunali del lavoro che hanno definito *sittenwidrig*, ossia contrario al buon costume, un salario così basso.

I Minijobs sono principalmente utilizzati nel settore commerciale da negozi, grandi magazzini, hotel e ristoranti, tutti i settori dove occorrono implementazioni temporanee del personale, ma anche in genere alle PMI.

Il concetto di settore commerciale è ampio : il settore commerciale comprende tutti i processi che non sono esercitati in case private – tradotto letteralmente dal tedesco – “per le quali si applica la famiglia cosiddetta check-procedura”.

La storia dei Minijob è la storia di ingegneria sociale che:

- ha condotto le PMI ad automatizzare tutto l’automatizzabile per renderlo adatto al Minijobbers riducendo il costo del lavoro;
- ha chiuso le porte agli immigrati senza skill che non possono competere con il Minijobber. Il minijob non consente l’ottenimento del permesso di soggiorno
- ha consentito a casalinghe, pensionati, studenti, sussidiati di arrotondare il loro budget mensile senza particolari oneri fiscali.

I ricercatori dell’**Università di Duisburg-Essen** hanno condotto uno studio su questi lavoratori evidenziando come costoro lavorino più ore percependo uno stipendio inferiore. Le categorie maggiormente soggette a questo tipo di contratti sono i giovani under 25, gli stranieri e le persone prive di formazione professionale. Al contrario, per alcune categorie professionali il Minijob rappresenta un’ottima opportunità: per gli studenti, per esempio, l’attività ridotta si può facilmente conciliare con lo studio. Ma il Minijob può diventare una forma di integrazione del reddito anche per chi un lavoro ce l’ha già, magari dal lunedì al venerdì, e vuole integrare con un’attività supplementare da svolgere nel week end (cfr. Con **GPG Imperatrice**, da Scenari Economici).

### **Minijob del settore commerciale: retribuzione, orari e tutele sociali**

Si tratta di **lavori con uno stipendio massimo di 450 euro mensili e con un limite di ore (almeno formalmente) di circa 15 ore settimanali**. Tuttavia, non esistendo in Germania un salario minimo gli accordi tra le parti possono essere diversi e il Minijobbers trovarsi a lavorare più ore delle 15 canoniche. Dal punto di vista giuslavoristico in genere per Minijobber valgono le stesse regole di lavoro “normali”. Il Minijobber ha diritto alla continuazione del pagamento del salario in caso di malattia e di ferie.

Per Minijobber applica la stessa protezione contro il licenziamento delle lavoratrici dipendenti a tempo pieno (*Protection Act*) compresa la legge sulla protezione della maternità ai sensi della quale ha diritto anche a prestazioni economiche.

**Costi per il datore di lavoro:** paga il 2% al fisco e il 28% alla previdenza sociale (il 15% al fondo pensioni e il 13% per la malattia), più altri contributi di minor importo e i premi per l'assicurazione contro gli infortuni da determinarsi caso per caso).

Più precisamente, sono a carico del datore di lavoro contributi di cui le aliquote contributive sono le seguenti:

- 13% della assicurazione sanitaria obbligatoria (non si applica ai sanitari assicurati mini-cottimisti privati) e
- 15% dell'assicurazione pensionistica obbligatoria (il tasso di contribuzione dipendente contribuisce anche 3,9 punti).

L'importo a carico dei contributi del datore di lavoro:

- 0,7% [prelievo U1](#) ( rimborso delle spese per il mantenimento di retribuzione in caso di malattia ) dopo la legge sulla compensazione delle spese.
- 0,14% [prelievo U2](#) ([rimborso delle spese di maternità](#) e divieti di occupazione durante la gravidanza ), dopo la legge sulla compensazione delle spese (7);
- 0,15% [prelievo U3](#) (contributi previdenziali insolvenza) dopo il terzo libro del codice sociale.

Escludendo l'imposta forfettaria del 2% il datore di lavoro in aggiunta al salario deve spendere 30.99% dello stesso salario.

Il **prelievo U1** in Germania è un contributo obbligatorio per alcuni datori di lavoro volto a finanziare la solidarietà della compensazione per le spese del datore di lavoro per assicurare la retribuzione ai lavoratori in caso di malattia. Alla ripartizione partecipano quei datori di lavoro che occupano più di 30

dipendenti. Con questo metodo cosiddetto U1-metodo si evita che i datori di lavoro più piccoli siano troppo oberati finanziariamente per soddisfare le rivendicazioni salariali dei loro dipendenti in merito alla retribuzione durante la malattia.

Il **prelievo U2** è un metodo attraverso il quale i datori di lavoro compensano gli oneri finanziari della tutela della maternità. La base giuridica è la [legge sul risarcimento delle spese del datore di lavoro per il pagamento continuato del salario](#). Il prelievo U2 è obbligatorio dal 1 Gennaio 2006 per tutti i datori di lavoro mentre in precedenza, i datori di lavoro più grandi erano esclusi dal pagamento dei contributi e delle prestazioni.

Il **prelievo U3** (assegnazione dei fondi di insolvenza) in Germania è un metodo di compensazione per finanziare il [fondo di insolvenza](#).

Nella tabella seguente le corrispondenti importi da pagare a seconda dei tipi di impiego.

2014	Mini-posti di lavoro nel settore commerciale	Mini-posti di lavoro in case private	Mini-lavori a breve termine (*)
Contributo forfettario per l'assicurazione sanitaria (KV)	13%	5%	no
Contributo forfettario al regime pensionistico (RV)	15%	5%	no
Percentuale del Contributo del dipendente ad un'assicurazione obbligatoria nel sistema pensionistico (RV)	3,9%	13,9%	no
Tassazione	2%	2%	all'ufficio delle imposte del 25%
Valutazione 1 (U1) in caso di malattia	0,7%	0,7%	0,7%
Valutazione 2 (U2)	0,14%	0,14%	0,14%

gravidanza / maternità			
Contributo per l'assicurazione contro gli infortuni	contributi individuali per l'assicuratore responsabile	1,6%	contributi individuali per l'assicuratore responsabile nelle abitazioni private 1,6%
Contributi previdenziali Insolvenza	0,15%		
(*) Un lavoro a breve termine è quando l'occupazione fin dall'inizio per non più di due mesi, per un totale di 50 giorni lavorativi per anno civile è limitata e non viene esercitato professionale.			

### Esempi di determinazione del reddito del Minijobber

Per determinare la retribuzione al momento dell'assunzione di un Minijobber bisogna considerare che vi sono anche pagamenti una tantum come il Natale e le ferie. In ogni caso, il canone mensile per questo periodo non deve superare, in media, il limite di reddito di 450 € al mese e € 5.400 all'anno.

#### Esempio:

Un dipendente guadagna 300 € al mese e riceve ogni anno nel mese di dicembre contrattualmente una gratifica natalizia per un importo di 150 euro. La retribuzione annua è pari a € 3750. Il salario mensile regolare è quindi € 312,50 (3.750: 12). Quindi, non essendo superati i limiti si applicano le regole del Minijob.

Se si superano i limiti di cui sopra il rapporto di lavoro è da considerarsi, fin dall'inizio, non un Minijob, ma un normale impiego assicurabile.

Un solo occasionale e imprevedibile superamento del limite di reddito mensile di 450 €, tuttavia, non comporta il normale impiego e l'assicurazione obbligatoria.

Non è quindi necessario che il limite di reddito di € 450 venga rispettato mensilmente nel periodo di 12 mesi. Il reddito può variare per particolari ragioni stagionali o per coprire i periodi di punta e può, dunque, generare in alcuni mesi più di 450 € tuttavia rimanendo ancora un Minijob di € 450 se il limite di reddito annuo di € 5.400 non viene superato.

Nella valutazione del reddito il datore di lavoro tener conto anche degli stipendi pagati a seguito di part time: lo stipendio annuale non deve superare €

5400, altrimenti è fin dall'inizio considerato, non un Minijob, ma un impiego normalmente assicurabile.

Va tenuto presente però che nel cumulo dei redditi sono esclusi le entrate una tantum, bonus in corso, sussidi, sovvenzioni e proventi simili che sono pagati in aggiunta alla remunerazione del lavoro, in quanto sono esenti da imposte. Una menzione particolare va fatta al rimborso spese esentasse fino a € 2.400 per anno civile a favore, per esempio, dei lavoratori part time assunti come formatori nei club sportivi, come istruttori, tutor, consulenti, o attività analoghe e la cura delle persone anziane, malate o disabili.

#### **Esempio**

Una casalinga esercita come lavoratrice subordinata l'attività di insegnamento part-time percependo uno stipendio mensile di 550 €. Gli viene pagato un importo di 200 euro al mese a titolo di rimborso esentasse. Il salario regolare è quindi di 350 € (550 € – 200 €). Si tratta di un 450-euro Minijob perché lo stipendio non supera i 450 €, tenendo conto della quantità detrazione mensile di 200 € a titolo di rimborso esentasse.

È possibile distribuire in maniera flessibile l'orario di lavoro del Minijobber al fine di sopperire al problema dei picchi di produzione, fluttuazioni della domanda o carenza di personale, programmando dei "piani orari".

#### **Esempio**

Il MiniJobber lavora da 1 Gennaio al 31 Dicembre e riceve uno stipendio fisso mensile di 450 €. Con una retribuzione oraria concordata di 10 euro al datore di lavoro sono 540 ore a disposizione che possono essere distribuiti liberamente nel corso dell'anno.

### **Assicurazione obbligatoria al sistema pensionistico**

Anche i Minijobbers devono essere assicurati per il sistema pensionistico. Come anticipato il datore di lavoro versa un contributo forfettario di assicurazione pensionistica per un importo del 15 per cento e (5 per cento per Miniobs in abitazioni private). Il MiniJobber deve pagare la propria quota del 3,9 per cento (del 13,9 per cento per Minijob in abitazioni private). Questa è la differenza tra il tasso di contributo generale regime pubblico del 18,9 per cento e il contributo forfettario del datore di lavoro.

Tuttavia, i MiniJobber che non vogliono essere soggetti all'assicurazione obbligatoria nel sistema pensionistico, possono in qualsiasi momento – anche

durante l'attuale rapporto di lavoro – essere esentati dall'obbligo di assicurazione obbligatoria per il sistema pensionistico (sono esclusi da questa opzione i mini-grossisti).

L'esenzione dalla assicurazione pensionistica obbligatoria deve essere richiesta per iscritto dal dipendente al datore di lavoro. Il datore di lavoro quindi continua a pagare il contributo forfettario di assicurazione pensionistica per un importo del 15 per cento e (5 per cento rispettivamente in Minijobs in abitazioni private).

### **Ecco un esempio di calcolo annuale dell'assicurazione contro gli infortuni (bibite e produzione bevande analcoliche).**

Il risultato è stato determinato applicando i seguenti criteri dell'Anno 2012.

Gruppo commerciale	46
<a href="#">Classe di pericolo</a> (tutte le divisioni tranne ufficio)	3.4
<a href="#">Beitragsfuß</a> ripartizione principale	0,4060
Beitragsfuß <a href="#">distribuzione del carico in base alle nuove pensioni (LVN)</a>	0,0160
Beitragsfuß <a href="#">distribuzione del carico netto delle commissioni (LVE)</a>	0,1870

<b>Risultato</b>	
<b>Principale contributo al prelievo</b>	
tutte le divisioni (ad eccezione di ufficio)	<b>74.54 EUR</b>
Zona ufficio	<b>0.00 EUR</b>
<b>Contributo al LVN</b>	
tutte le divisioni (ad eccezione di ufficio)	<b>2,94 EUR</b>
Zona ufficio	<b>0.00 EUR</b>
<b>Contributo al LVE</b>	<b>0.00 EUR</b>
<b>I totali BG-contributo</b>	<b>77.48 EUR</b>
<b>Note</b>	
Se la tassa annuale calcolata per BGN meno del <a href="#">contributo minimo</a> di euro 50,00 della quota associativa annuale è aumentato il contributo minimo.	

### Una bomba ad orologeria

In realtà l'utilizzo esteso dei Minijobs potrebbe divenire una bomba a orologeria contro il sistema pensionistico a causa del minore ammontare dei contributi versati. Stando a un rapporto del Ministero del Lavoro tedesco, le contribuzioni per la previdenza pubblica degli impiegati dei **Minijobs**, **daranno loro diritto solo a 3,11 euro di pensione al mese per ogni anno di lavoro che moltiplicati, ad esempio per 37 anni, danno una pensione mensile di euro 115,07 (9)**. Se questo ancora può valere per i Minijob nelle abitazioni private (sempreché il lavoratore rinunci al versamento della propria quota), l'impatto sulle future pensioni dei Minijobber del settore commerciale sembra essere meno devastante.

### E se i Minijob li potessero utilizzare le nostre PMI?

Dunque, il costo totale di un Minijobbers del settore commerciale di aggira intorno circa ad euro 7.080 annui.

Ad esempio, prendiamo il costo del lavoro di un'azienda di servizi italiana anno 2013, con 7 addetti di cui 2 impiegate e 5 operai (più 4 soci lavoratori), pari a € 229.228,00 (senza conteggiare quello che alcuni ritengono il costo per IRAP) di cui € 31.590,00 imputabili al sig. Rossi e € 31.013,00 per il sig. Verdi, entrambi operai con mansioni esecutive però agevolmente sostituibili con 4 Minijobbers con orario di lavoro pari a circa 15-20 ore settimanali ciascuno.

Abbiamo assunto come costo del singolo Minijobbers € 7.080 annui che moltiplicato per 4 è pari a € 28.320.

Il sig. Verdi e il sig. Rossi costavano complessivamente alla nostra azienda (€ 31.013,00 + € 31.590,00) e € 62.603,00 mentre i 4 Minijobbers costerebbero € 28.320. La nostra azienda conseguirebbe un risparmio di € 62.603,00 – € 28.320,00 = 34.283,00.

In percentuale la nostra azienda **risparmierrebbe ben il 14,95% del costo del lavoro attuale** ( $34.283,00/229.228,00 \times 100$ ).



## **Il Parlamento UE promuove le ispezioni**

di Carmine Santoro

La Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro «efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa» invita gli Stati dell'Unione a rafforzare i servizi ispettivi ed a incrementare le sanzioni per scoraggiare, tra le altre pratiche illecite, il lavoro sommerso, gli eventi infortunistici ed il falso lavoro autonomo.

Il documento consta di due parti, l'una rivolta alle autorità nazionali, affinché adottino efficaci strategie per valorizzare l'azione ispettiva, l'altra a quelle comunitarie – ed in particolar modo alla Commissione-, perché intraprendano opportune iniziative di direzione e coordinamento per creare un modello europeo di ispezione del lavoro.

### **Le raccomandazione agli Stati membri**

Quello del Parlamento è un documento di ampio respiro, soprattutto nella parte riservata agli Stati membri, che coinvolge tutti i settori sensibili del panorama delle condizioni di lavoro, dal sommerso all'abuso delle forme contrattuali, dal lavoro degli immigrati e dei minori alle esternalizzazioni, per arrivare al lavoro domestico, al lavoro “mobile”, al telelavoro, e così via.

In questa sede, interessa focalizzare l'attenzione su taluni fenomeni particolarmente rilevanti anche sul piano nazionale. Naturalmente, in primo luogo rileva il lavoro sommerso, autentica emergenza anche europea: il Parlamento rammenta che l'entità del fenomeno nell'UE è pari al 18,8% del PIL e che in alcuni Stati – tra cui l'Italia – supera il 30%, con una tendenza

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6.](#)

all'aumento a causa del perdurare della crisi economica. È, peraltro, noto il nesso tra lavoro nero e precarie condizioni di sicurezza ed igiene del lavoro, ed a questo proposito il documento indica un'altra triste statistica: 168.000 cittadini europei muoiono ogni anno in incidenti o per malattie connesse al lavoro e 7 milioni rimangono feriti a causa di infortuni. A fronte di tali allarmanti dati, il Parlamento non esita a deplorare la scarsità di risorse umane e materiali in capo a molti dei servizi ispettivi dell'Unione, ed afferma che ragioni connesse all'attuale crisi del sistema economico non possono giustificare la carenza di mezzi che gli ispettorati sono costretti a subire. Sembra implicita nel ragionamento dell'organo sovranazionale l'osservazione che, semmai, tali ragioni dovrebbero, all'opposto, costituire occasione per rafforzare i sistemi di controllo su condotte illecite che proprio la crisi finanziaria sta incrementando. In questo quadro il Parlamento invita, pertanto, gli Stati membri ad accrescere le risorse umane e finanziarie per le ispezioni sul lavoro e a raggiungere l'obiettivo di un ispettore ogni 10.000 lavoratori. Oltremodo rilevante è l'affermazione secondo la quale tutte le categorie di lavoratori subordinati o autonomi, a prescindere dal loro *status*, rapporto di lavoro od origine, devono rientrare nella competenza delle autorità di controllo nazionali ed essere assoggettati allo stesso livello di protezione. Si noti, sul piano nazionale, come l'art. 7, comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 124/2004 abbia già riscontrato l'invito dell'Assemblea comunitaria, stabilendo il potere di vigilanza degli ispettori del lavoro in relazione alla tutela dei rapporti di lavoro "ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato". Ed in merito alle forme contrattuali, il Parlamento stigmatizza anche la situazione problematica causata dall'elevato, ed in costante aumento, numero di falsi lavoratori autonomi e raccomanda agli Stati membri di intraprendere azioni ispettive adeguate a contrastare il fenomeno. A tal proposito, si suggerisce di fissare criteri che consentano di stabilire cosa debba intendersi per "lavoro", in modo che gli ispettori del lavoro possano distinguere i falsi lavoratori autonomi da quelli che operano legittimamente. Si può osservare come, in effetti, a livello normativo nazionale siano carenti criteri guida efficaci in tal senso, e come gli ispettori italiani siano costretti ad utilizzare i non sempre univoci indici giurisprudenziali e i mutevoli e contraddittori indirizzi ministeriali (cfr. circ. n. 4/2008, Direttiva del Ministro del settembre 2008, Nota del 3 dicembre 2008, circ. n. 29/2012, lettera circolare n. 10478/2013, ecc.).

Quanto al lavoro sommerso, il documento invita gli Stati a elaborare un piano di lotta contro il fenomeno che interessi tutte le forme di abuso nel quadro dei rapporti di lavoro subordinati e autonomi; infatti, il lavoro sommerso

costituisce una grave minaccia per la capacità dell'UE di raggiungere i suoi obiettivi occupazionali e di rafforzamento della crescita economica.

Il Parlamento, poi, dedica un ampio capitolo all'aspetto sanzionatorio, esprimendo un orientamento rigoroso: le sanzioni potranno risultare efficaci, si legge nel documento, solo se ai datori di lavoro verrà preclusa la possibilità di realizzare utili con il lavoro sommerso. Pertanto, si sostiene l'inasprimento delle sanzioni a carico delle imprese che non rispettano i loro obblighi riguardo ai diritti fondamentali dei lavoratori, in modo tale che il loro effetto deterrente debba dissuaderle dal ricercare vantaggi attraverso l'elusione delle norme vigenti in materia di tutela del lavoro e della salute. Di qui l'invito rivolto agli Stati membri a stabilire sanzioni proporzionate al danno arrecato ed a garantire che esse siano superiori ai profitti ottenuti mediante le condotte illecite. Come si può notare, l'impostazione del Consiglio europeo è tutta improntata alla funzione di prevenzione generale della sanzione.

Preoccupa il Parlamento anche la situazione relativa alle c.d. esternalizzazioni, che può dar luogo a un aumento del precariato e a un ulteriore deterioramento dei già bassi livelli di tutela dei lavoratori non dichiarati. In tale situazione, si suggerisce una maggiore responsabilizzazione dell'appaltatore per migliorare l'osservanza delle norme del lavoro in tutto il processo produttivo; com'è noto, l'art. 29 del d.lgs. 276/2003 si muove proprio nella direzione auspicata dal Parlamento.

Il Consiglio richiama anche l'attenzione sul problema dell'attuazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro nel caso dei lavoratori impegnati in attività non dichiarate, evidenziando che il diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro debba riguardare qualsiasi lavoratore, subordinato o autonomo, come peraltro previsto dall'ordinamento italiano (cfr. art. 2, comma 1, lett. *a* del d.lgs. n. 81/2008).

Il documento sottolinea, sul piano procedurale, che i risultati delle ispezioni devono essere elaborati entro un termine ben definito, onde impedire tempestivamente gli abusi e garantire prontamente la tutela all'interessato. In merito, si può segnalare come la normativa italiana esiga che le violazioni amministrative accertate debbano essere notificate entro il termine di 90 giorni dalla conclusione degli accertamenti (art. 14, comma 2 della l. 689/81); peraltro, non si riscontra analoga previsione per gli illeciti in materia contributiva, sicché la comunicazione delle risultanze delle ispezioni in tale settore è sostanzialmente lasciata alla discrezionalità del personale ispettivo.

### **Le esortazioni rivolte alle autorità comunitarie**

La seconda parte dell'intervento dell'organo rappresentativo europeo riguarda l'ambito comunitario. In proposito, il Parlamento ritiene essenziale una buona cooperazione tra le autorità nazionali e le parti sociali per arginare il *dumping* sociale e garantire una concorrenza leale nel mercato interno ed accoglie con favore un'iniziativa della Commissione intesa a creare una piattaforma europea per gli ispettori del lavoro.

Nel documento si rivolgono una serie di raccomandazioni alla Commissione. Questa viene, *in primis*, invitata a istituire, all'interno di Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), una Piattaforma europea per gli ispettori del lavoro sulla questione del lavoro sommerso con il compito di favorire lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche. Inoltre, si raccomanda all'organo esecutivo di condurre, sul modello del già operante sistema europeo di allarme rapido per la protezione dei consumatori (RAPEX), un progetto pilota relativo a un meccanismo europeo di "allarme rapido" che segnali violazioni del diritto del lavoro e casi di lavoro sommerso ai fini di un rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri e che preveda una lista nera.

Da evidenziare è il suggerimento a riesaminare e revisionare a fondo le attuali direttive in ambito socio-previdenziale e occupazionale, le quali effettivamente non tengono conto del rilevante ruolo delle ispezioni del lavoro. Quindi, l'aspetto dell'*enforcement* dovrebbe essere più ampiamente accolto nel diritto europeo del lavoro, ed in questo senso il Parlamento invita la Commissione a elaborare e fornire agli Stati membri linee guida sulle migliori pratiche e a favorirne la reciproca cooperazione e scambio di informazioni.

Infine, si chiede alla Commissione di proporre un libro verde che valorizzi il ruolo degli ispettori del lavoro e definisca norme europee uniformi in materia di ispezioni.

In sintesi, il Parlamento reclama una maggiore attenzione, da parte della Commissione, per il rilevante ruolo degli ispettori del lavoro; ciò non solo sul versante normativo, ma anche su quello pratico-operativo, nonché su quello dello studio e della documentazione.

## **Expo Milano 2015: che fare per il lavoro?**

di Antonio Bonardo

**Sul sito web di Expo 2 numeri compaiono immediatamente in risalto:** in rosso i giorni mancanti all'inizio dell'evento: oggi 441; in verde il numero dei Paesi partecipanti: 142, il più alto di sempre!

Le previsioni parlano di 20 milioni di visitatori attesi, 5.000 lavoratori e 20.000 volontari coinvolti sul sito espositivo ed una ricaduta di circa 200.000 posti di lavoro aggiuntivi che si verranno a creare in Lombardia durante i 6 mesi della manifestazione.

### **Ottime notizie per lo stato comatoso in cui versa la nostra economia.**

Per fortuna c'è ancora qualcuno vitale che cerca di prendere iniziativa, per non perdere (anche) questo carro.

Ci riferiamo:

- 1) all'appello fatto alla Regione da Gigi Petteni, Segretario Generale Cisl Lombardia, il 24 gennaio scorso, affinché vengano convocati gli stati generali sul lavoro “per combattere la crisi in Lombardia e fare di Expo un evento di lavoro e per il lavoro”;
- 2) ai 50 progetti per rilanciare le imprese e il territorio milanese, ufficializzati ad inizio gennaio da Gianfelice Rocca, Presidente di Assolombarda, con una sezione dedicata ad “Expo, la grande occasione”, che avremo modo di approfondire prossimamente;
- 3) alla proposta recentemente avanzata dal Sen. Pietro Ichino di Scelta Civica, relativa alla sperimentazione biennale, in funzione di Expo 2015 e dell'accelerazione della ripresa economica, di un contratto più snello e meno costoso, con riguardo agli “starter workers” e ai “mini job”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7.](#)

**Vogliamo unirvi al coro dei propositivi ed avanzare anche noi una proposta aggiuntiva:** in vista di Expo 2015, si sperimenti in tutto il territorio lombardo, nel biennio 1° aprile 2014 – 31 marzo 2016, **il contratto di somministrazione a-causale, con contestuale eliminazione dei vincoli numerici di ricorso ai lavoratori somministrati.**

**Ci spieghiamo meglio.** Le aziende utilizzatrici che ricorrono alla somministrazione dal 2003 debbono giustificarlo inserendo nel contratto commerciale una motivazione (organizzativa, tecnica, produttiva o sostitutiva), che in termini tecnici viene denominata “il causalone”. Il problema è che nel tempo le causali si sono rivelate un ostacolo alla diffusione di contratti di buona flessibilità, dando vita a contenziosi legali proprio sulla idoneità della causale.

**Però un fatto nuovo è intervenuto nel panorama della legislazione comunitaria:** la direttiva europea n. 104/2008 ha invitato gli stati membri a rimuovere tutti gli ostacoli alla diffusione del contratto di somministrazione di lavoro tramite agenzia, reputandolo il più idoneo a coniugare le esigenze di flessibilità delle imprese con quelle di sicurezza dei lavoratori.

**Nella legislazione questi sono appunto il “causalone” ed i vincoli numerici di ricorso alla somministrazione, in capo alle aziende utilizzatrici.**

Essi avrebbero lo scopo di contenerne l'eccessivo ricorso da parte delle imprese. Ma questa è una preoccupazione infondata, poiché la parità di trattamento economico tra il lavoratore assunto direttamente dall'impresa e quello somministrato, cui va ad aggiungersi il margine commerciale applicato dall'agenzia, rappresenta un fattore di autoregolamentazione dell'istituto tale da evitare gli abusi, data la sua non economicità nel lungo periodo.

**Le parti sociali lombarde, dietro auspicabile istanza della Regione, procedano dunque rapidamente a riunirsi per mettere in campo un innovativo accordo del lavoro,** capace di trasformare in buoni posti di lavoro “flessicuri” tutte le opportunità che Expo genererà, puntando sulle Agenzie per il lavoro e la loro capacità di selezionare, formare, gestire e, grazie anche alla dote unica lavoro regionale, ricollocare i lavoratori coinvolti.

## **Non solo la riforma del lavoro, da ripensare è anche l'attività ispettiva e di vigilanza**

di Michele Tiraboschi

Il [documento che sintetizza le linee di azione del Governo Letta sulle politiche sociali e del lavoro](#) si chiude con un enfatico riferimento alle attività ispettive e di vigilanza che sarebbero state migliorate, a detta del Ministro Giovannini, grazie alla emanazione di un [Codice di condotta per gli ispettori del lavoro](#) “che definisce regole, deontologiche e procedurali, da seguire nello svolgimento dell'attività di vigilanza”.

Letto alla luce della drammatica vicenda del suicidio del giovane panettiere di Casalnuovo di Napoli, avvenuto in concomitanza con la pubblicazione del documento di bilancio dell'esperienza di Governo di Enrico Letta e dei suoi Ministri, il riferimento finale alle attività ispettive e di vigilanza risulta invero infelice e, certamente, bene evidenzia la profonda distanza tra annunci e risultati concreti maturati grazie alle linee di indirizzo politico e di azione del Ministro del lavoro.

È impossibile entrare nel merito di una vicenda come quella di Casalnuovo di Napoli di cui non si conoscono le carte e le dinamiche. Da essa si può tuttavia trarre una lezione di carattere generale a fronte della tragica sproporzione tra la sanzione comminata (2.000 euro) e la perdita di una vita umana quali che siano i fattori psicologici e comportamentali che l'hanno determinata.

Secondo quanto riportato dalle cronache locali, gli ispettori del lavoro hanno visitato il “panificio-pizzetteria” di Eduardo De Falco – non si sa se su segnalazione o denuncia oppure di iniziativa – trovando la moglie del giovane

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8.](#)

al lavoro senza che fosse iscritta a INPS e INAIL come coadiuvante familiare unitamente ad una altra ragazza, anche lei occupata senza contratto di lavoro. A fronte di questi elementi i funzionari ispettivi della Direzione territoriale del lavoro hanno adottato il provvedimento di sospensione dell'impresa attuando l'art. 14 del decreto legislativo n. 81 del 2008 che punisce in tal modo le imprese dove siano occupati "lavoratori" irregolari in misura pari o superiore al 20%.

Per la revoca della sospensione – oltre alla ovvia e inevitabile regolarizzazione delle posizioni dei lavoratori trovati irregolari – dopo l'art. 14 del decreto legge n. 145 del 2013 appena convertito in legge (proposto dal Ministero del lavoro) occorrono 1.950 euro, mentre fino al 23 dicembre scorso erano 1.500, senza possibilità di rateizzare il pagamento (essendosi pronunciato negativamente sul punto il Ministero del Lavoro, pure nel silenzio normativo che potrebbe consentire un provvedimento amministrativo di dilazione di pagamento). In assenza della revoca, la sospensione impedisce lo svolgimento dell'attività imprenditoriale, poiché l'imprenditore che non osserva l'obbligo di sospensione commette una contravvenzione punita con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro (dopo l'aumento del 9,6% imposto dal decreto legge n. 76 del 2013, su proposta del Ministero del lavoro).

A fronte di questa avvertenza esplicita nel provvedimento degli ispettori del lavoro il De Falco, considerata la propria situazione finanziaria e dopo essersi visto negare qualsiasi possibilità di aiuto da familiari e amici, è giunto all'atto estremo di togliersi la vita. Non perché non volesse mettersi in regola, ma perché non in condizione di poter pagare entro 48 ore le sanzioni comminate per poter continuare a produrre pane e pizza e provare a mantenere i suoi tre figli.

Eppure sia la disposizione normativa del decreto legislativo n. 81 del 2008 (col decreto correttivo n. 106 del 2009) sia la [macro-direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008](#) firmata dall'allora Ministro Sacconi, prevedono che non si applichi la sospensione in caso di unico occupato della ditta. In questi termini, se solo si fosse ragionato con una necessaria dose di buon senso sulla portata dell'art. 230-bis del codice civile (rispetto al ruolo della moglie, occasionalmente presente e non "lavoratrice") ovvero se si fossero considerate le pur fragili indicazioni ministeriali dell'estate 2013 sulle collaborazioni nelle imprese artigiane, commerciali e agricole, il De Falco, con ogni probabilità,



non sarebbe stato destinatario della sospensione che l'ha indotto a togliersi la vita.

Ci sono le leggi, certamente. C'è però anche la loro interpretazione e soprattutto quella filosofia di buon senso e anti-formalistica sottostante alla macro-direttiva del 2008 che dovrebbero guidare una azione ispettiva rigorosa e consapevole che è altra cosa da una istanza repressiva cieca e marcatamente vessatoria almeno con i più deboli (vedi i commenti in [\*L'ispezione del lavoro riformata. Le nuove strategie della vigilanza, fra prevenzione e sanzione\*](#), Dossier ADAPT, n. 18/2009. Non è un caso che, nei territori, alcuni dirigenti ministeriali dotati di esperienza e buon senso abbiano già previsto – in applicazione della legge n. 241 del 1990 che la Corte costituzionale ha imposto di applicare all'art. 14 del decreto legislativo n. 81 del 2008 (sentenza n. 310 del 2010) – la facoltà di prorogare gli effetti sospensivi della sospensione. La macro-direttiva del 2008 prima e successivamente il decreto legislativo n. 106 del 2009 hanno in effetti previsto che la decorrenza degli effetti sospensivi avvenga di norma dal mezzogiorno del giorno successivo, ma quando vengono rappresentate situazioni di oggettiva e grave difficoltà economica, a fronte della impossibilità di concedere la rateizzazione della sanzione, alcuni Direttori territoriali del lavoro, acquisita agli atti la prova della avvenuta regolarizzazione delle posizioni riscontrate come irregolari e su richiesta dell'imprenditore sospeso, con apposito provvedimento motivato, prorogano gli effetti sospensivi a un momento successivo, seppure non superiore a trenta giorni, per consentire all'ispezionato di trovare la liquidità necessaria. È la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 310 del 2010, a rilevare come “la giusta e doverosa finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, non è in alcun modo compromessa dall'esigenza che l'amministrazione procedente dia conto, con apposita motivazione, dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato la decisione, con riferimento alle risultanze dell'istruttoria”.

Sullo sfondo c'è l'idea di una attività ispettiva e di vigilanza che, con la Riforma Biagi del 2004 (vedi C. Monticelli, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, collana ADAPT 2004, n. 4), si era indirizzata su una linea di superamento della vecchia impostazione formalistica e vessatoria valorizzando logiche di prevenzione e sostegno alla attività di impresa nella gestione di una normativa

del lavoro complessa e di difficile interpretazione soprattutto per le imprese di dimensioni minori che non dispongono di uffici legali strutturati. Negli ultimi anni pare che questa impostazione riformista, di una pubblica amministrazione dal servizio di imprese e lavoratori, sia andata persa a favore di una ossessione perversa per i numeri senza capire cosa sta dietro, territorio per territorio, azienda per azienda, a questi numeri. Tra le tante priorità del nuovo Governo non possiamo dimenticare questo aspetto perché non basta un processo formale di modernizzazione del quadro legale se poi questo non è accompagnato da un contestuale cambiamento culturale e comportamentale di chi queste norme è tenuto ad applicare e far rispettare.

## **Incontro domanda e offerta di lavoro tra canali informali e *social recruiting***

di Silvia Spattini

Partecipando ad un convegno, sono rimasta stupefatta davanti al direttore di una agenzia regionale per l'impiego di una importante regione che sosteneva la necessità di incentivare i canali informali (conoscenti, parenti, amici, fornitori) di incontro tra domanda e offerta di lavoro in quanto più efficaci dei canali formali (servizi pubblici per l'impiego, agenzie per il lavoro, scuole, università, ecc.), considerando che la stragrande maggioranza degli effettivi incontri avvengono secondo questa modalità.

Certamente non si può pretendere che tutti gli incontri tra domanda e offerta di lavoro avvengano attraverso canali formali e strutturati, tantomeno si può ostacolare modalità lecite di *matching*. Tuttavia l'informalità nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro produce diversi effetti negativi. In particolare, non aiuta la trasparenza del mercato del lavoro riducendo la circolazione delle informazioni su domanda e offerta di lavoro e soprattutto nuoce alla qualità dell'incontro.

Un sistema nel quale gli incontri tra domanda e offerta di lavoro si realizza attraverso canali formali o strutturati è inoltre un sistema che garantisce maggiore equità e opportunità a tutti i lavoratori. Al contrario, un ambito in cui le assunzioni effettive avvengono attraverso le reti di conoscenze penalizza le persone che hanno uno scarso "capitale sociale", cioè che non possono contare su ampie reti relazionali, e che peraltro sono tendenzialmente i lavoratori maggiormente svantaggiati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

L'**utilizzo delle reti di conoscenze** è indubbiamente **meno costoso** degli operatori del mercato del lavoro. Inoltre, dà ai datori di lavoro **maggiori assicurazioni sulla affidabilità della persona, non però sulle sue conoscenze e competenze**, elementi rilevanti per comprendere se un lavoratore soddisfa i fabbisogni di professionalità espressi dall'azienda.

Forse anche per questo motivo **crece costantemente il *social recruiting***, cioè l'utilizzo dei *social media* quali canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Benché non siano degli operatori del mercato e non possano essere considerati dei canali istituzionali, sono tuttavia in una certa misura canali strutturati che consentono un contatto diretto tra i lavoratori in cerca di occupazione e i datori di lavoro. **Presentano gli aspetti positivi dei canali formali e informali.** Infatti, da un lato **consentono un'ampia diffusione delle informazioni su domanda e offerta di lavoro**, facilitandone l'incontro, contribuendo così alla trasparenza del mercato e migliorando la qualità del *matching*. Dall'altro lato, i *social media* funzionano come le reti di conoscenze, consentendo peraltro di ampliarle anche se soltanto a livello virtuale, incrementando peraltro l'instaurazione di quei "legami deboli" che risultano essere quelli più efficaci proprio nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Inoltre, essi **permettono una verifica della reputazione e dell'affidabilità delle persone, come e forse meglio di quello che farebbero i conoscenti.**

In aggiunta, però, i *social media*, a differenza delle reti di conoscenze, aggiungono elementi fondamentali, tipici degli strumenti formali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come **la possibilità di acquisire informazioni sulle competenze e conoscenze dei lavoratori**, contenute nei profili degli utenti.

**Insomma, l'ascesa del *social recruiting* è appena iniziata.**

## **L'attuazione e la gestione dei Servizi pubblici per l'impiego: lo strano caso della Sardegna**

di Gianluca Meloni

**La Sardegna, nel panorama nazionale, è una delle regioni che maggiormente ha risentito e risente della profonda crisi economica in atto**, la quale ha accelerato il processo di de-industrializzazione dell'isola già avviato negli anni novanta, in particolare in seguito al venire meno dell'impegno delle principali aziende di Stato e alla mancata affermazione di nuovi percorsi di sviluppo industriale, se si esclude il caso – interessante ma limitato – delle TLC. Nonostante un tasso di disoccupazione che nel 2013 ha raggiunto una percentuale del 17,5% (dati ISTAT), la Sardegna non è stata ancora in grado di intraprendere azioni organiche di politica attiva del lavoro e di dotarsi di strumenti efficaci, preferendo interventi sporadici di carattere assistenziale (come i “Sussidi una tantum”, approvati nel dicembre 2013, di cui dovrebbero beneficiare 4000 disoccupati sardi).

**A distanza di 17 anni dall'approvazione del d.lgs. n. 469/1997 di riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego** – attraverso il quale sono state conferite alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro – **la Sardegna non ha ancora ultimato tale processo di riforma** e si trova in una situazione di precarietà e di disordine organizzativo dei servizi pubblici per il lavoro.

Il d.lgs. n. 469/1997 prevedeva, per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, il conferimento delle funzioni – nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse – attraverso apposite norme di attuazione, nel rispetto degli statuti regionali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

Il d.lgs. n. 180, *Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego* – è stato approvata il 10 aprile 2001, mentre il recepimento dello stesso è avvenuto con la Legge regionale n. 9 del 14 luglio 2003: quest'ultima norma, di carattere meramente formale e costituita da soli due articoli – la quale prevedeva l'istituzione dei “centri per l'impiego” – è stata abrogata (a distanza di due anni) dalla Legge regionale n. 20/2005, *Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche del lavoro* – attraverso la quale è stata data finalmente attuazione – a distanza di otto anni – al d.lgs. n. 469/1997.

**Il passaggio del personale ministeriale, impiegato negli uffici di collocamento, alle Province è stato invece sancito definitivamente soltanto nel 2005**, attraverso un Protocollo d'intesa tra la Regione Sardegna e il Ministero del lavoro. **Tale Protocollo non è stato però sostenuto da un'adeguata dotazione finanziaria**: in particolare, le competenze del personale dipendente sarebbero dovute essere sviluppate attraverso una ulteriore specifica misura del P.O.R Sardegna, la quale non ha trovato però mai concreta attuazione. Questo ha precluso la possibilità di un'adeguata formazione del personale, condizione indispensabile per avviare un processo di cambiamento organizzativo che non si sostanziasse in un mero inserimento di nuove figure professionali.

**Tali difficoltà hanno trovato parziale soluzione attraverso il “progetto sperimentale dei servizi per l'impiego”**, finanziato con il Fondo Sociale Europeo – P.O.R Sardegna 2000-2006, Misura 3.1. Tale sperimentazione – la quale ha consentito alla Regione Sardegna di colmare in parte il vuoto legislativo, determinato dalla mancata attuazione della riforma nel 2002 – è stata avviata attraverso il reperimento di beni strumentali e di personale in regime di convenzione per l'avvio dei “servizi innovativi per il lavoro” in quelle che allora erano le quattro Province della Sardegna. In questa fase si è quindi intervenuti attraverso il reperimento delle attrezzature, la definizione delle soluzioni logistiche e l'inserimento di personale qualificato assunto con contratti di carattere temporaneo.

**Nello stesso periodo di avvio della sperimentazione sopra descritta, la Regione Sardegna ha affidato agli enti locali – prevalentemente ai Comuni – gli incarichi per l'istituzione dei Centri di inserimento lavorativo dei**

**soggetti svantaggiati (CESIL)**, a valere sulla Misura 3.4 del POR Sardegna, che hanno generato percorsi virtuosi di inclusione socio-lavorativa in territori estremamente disagiati e hanno altresì sostenuto le attività dei servizi sociali comunali.

**Il periodo di ritardo nell'attuazione del d.lgs. n. 469/1997 è stato quindi caratterizzato** da un lato dal determinarsi di una situazione “di fatto”, ossia **dalla costituzione dei centri per l'impiego** (denominati “**Centri dei servizi per il lavoro**”) pur in assenza di una programmazione e di un coordinamento regionale, **e dal sorgere di una rete di servizi pubblici per il lavoro “parallela” ai centri per l'impiego – i Centri di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati** – entrambi finanziati attraverso programmi Comunitari previsti dal POR 2000-2006 e attuati in via sperimentale.

A questi si è aggiunta l'**Agenzia di sviluppo Due Giare**, un'iniziativa del Consorzio “Due Giare”, attivata nel 2004 grazie al finanziamento della misura 3.10 del P.O.R. Sardegna 2000-2006 “Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego”, attualmente “inserita nel sistema regionale delle Politiche Attive del Lavoro quale struttura operativa, dal forte impatto territoriale, volta a sostenere il complessivo processo di sviluppo locale mediante la messa a valore delle diverse risorse presenti nel territorio, puntando sul **rafforzamento, radicamento e qualificazione del sistema imprenditoriale esistente e sulla creazione di iniziative imprenditoriali nuove ed innovative**, con particolare riguardo ai nuovi bacini d'impiego”.

**Il reclutamento del personale necessario al funzionamento delle predette strutture è avvenuto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e con contratti a tempo determinato**, alle dipendenze delle Province e delle unioni dei Comuni, mentre il finanziamento, come precedentemente detto, era assicurato dai fondi Comunitari, determinando il radicarsi di una estesa platea di personale precario.

*Soltanto nel 2005 la Regione Sardegna ha dato piena attuazione normativa alle indicazioni contenute nel d.lgs. n. 469/1997: attraverso La Legge regionale n. 20/2005 è stato definito un sistema dei servizi per il lavoro avente natura pubblica, ma costituito dalla “rete dei soggetti istituzionali e privati, che lo esercitano in modo integrato e coordinato”, e ha individuato i “soggetti istituzionali del sistema dei servizi pubblici per il lavoro”, ossia i Centri dei servizi per il lavoro e l'Agenzia regionale per il lavoro,*

prevedendo la possibilità che altri soggetti, pubblici o privati appositamente accreditati, possano collaborare col sistema istituzionale nell'espletamento dei servizi secondo le modalità previste dalla legge.

**Ai CSL sono state attribuite le funzioni tipiche dei centri pubblici per l'impiego, e in particolare:**

- a) accoglienza, consulenza e informazione orientativa;
- b) gestione di specifiche procedure amministrative;
- c) promozione e sostegno delle fasce deboli nel mercato del lavoro;
- d) incentivazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

**Le disposizioni della Legge regionale, n. 20/2005 erano quindi finalizzate, tra l'altro, a rendere omogenei e più efficaci su tutto il territorio regionale i servizi per il lavoro gestiti dalle Province:** nello specifico lo strumento individuato dalla norma era il **“Piano regionale per i servizi e le politiche del lavoro”** – parte a sua volta di un più complesso **“Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione”**: la concreta attuazione di quest'ultimo strumento normativo – previsto per la prima volta nella Finanziaria regionale 2011 (Legge regionale, n. 1/2011) – era stata definita con la DGR 27/17 del 1 giugno 2011: tale Piano non è però stato approvato dal Consiglio regionale.

**Per diversi anni il FSE, sebbene destinato a sostenere attività integrative e sperimentali e non istituzionali, ha continuato ad essere l'unico strumento finanziario disponibile per sostenere i servizi erogati dal personale convenzionato.** Tale situazione si è progressivamente aggravata con il concludersi della programmazione POR 2000-2006: il personale convenzionato e assunto nelle rispettive misure del POR Sardegna, il quale aveva garantito l'erogazione dei servizi previsti dalla riforma, ha continuato ad operare – in una situazione di progressiva difficoltà generata dalle continue proroghe contrattuali, le quali sono ricadute nel bilancio regionale – attraverso un susseguirsi di norme finalizzate ad attivare dei meccanismi automatici di stabilizzazione. In particolare, il legislatore regionale ha adottato **“disposizioni tese ad isolare gli enti locali dalle prescrizioni nazionali in materia di contenimento di spesa e di limiti alle assunzioni di personale in caso di processi di decentramento di funzioni e competenze stabilite con legge regionale, nonché da processi di riorganizzazione, trasformazione e soppressione di enti locali il cui onere sia finanziato con risorse regionali”**. I differenti tentativi in tale senso – in particolare la Legge regionale 7 agosto



2009, n. 3, che all'articolo 3 recava "disposizioni per il superamento del precariato" e la Legge regionale 18 marzo 2011, n. 10, articolo 2, commi 6 e 7 – sono stati resi vani dalle sentenze di illegittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale, rispettivamente, n. 235/2010 e n. 30/2012 in seguito ai ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Dopo ulteriori proroghe e rinvii, attraverso la **Legge di Stabilità 2013**, la Regione Sardegna ha approvato la delibera che disciplina le modalità operative per la prosecuzione delle attività dei CSL, dei CESIL e delle Agenzie di Sviluppo locale. Nello specifico la norma ha previsto:

- la possibilità, per i precari della pubblica amministrazione con contratto in scadenza, di restare al lavoro fino al 31 luglio 2013;
- di riservare ai precari, nei concorsi pubblici, una quota fino al 40% dei posti, nello specifico a vantaggio dei lavoratori con tre anni di servizio con contratto a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

**L'ultimo provvedimento di riforma è contenuto nell'articolo 1 della Legge regionale 26 luglio 2013, n. 17. Nella legge viene prevista la territorializzazione dell'Agenzia del lavoro alla quale vengono attribuite le stesse competenze dei CSL e dei Cesil.** Nello specifico la norma prevede che "l'Agenzia regionale per il lavoro si territorializza, dinamicamente, presso le sedi operative dei centri dei servizi per il lavoro (CSL) istituiti dalle Province (...) svolge anche, ad integrazione della loro operatività, d'intesa con le medesime Province ed in collaborazione con i rispettivi centri servizi per il lavoro (CSL), attività di competenza di questi ultimi".

La norma prevede inoltre che "l'Agenzia regionale per il lavoro (...) tramite le proprie strutture decentrate ed operative presso le sedi dei centri dei servizi per il lavoro (CSL) istituiti dalle Province, svolge anche ad integrazione della loro operatività, d'intesa con i Comuni ed altri enti territoriali interessati ed in collaborazione con i centri servizi per l'inserimento lavorativo (CESIL) e con le Agenzie di sviluppo locale attività di competenza dei medesimi centri servizi per l'inserimento lavorativo (CESIL) e delle medesime Agenzie di sviluppo locale".

**In sostanza, con quest'ultimo atto normativo, la situazione di precarietà e di disordine organizzativo dei servizi pubblici per il lavoro in Sardegna è stata "istituzionalizzata",** attraverso una sovrapposizione delle funzioni tra le Province e l'Agenzia regionale del lavoro, in un quadro già confuso per via

dell'esistenza di due strutture pressoché identiche – i CSL e i CESIL – e con il permanere della coesistenza tra due categorie di lavoratori che fanno capo a due amministrazioni e hanno contratti differenti. I principali strumenti previsti dalla Legge regionale 20/2005 – in primis il “Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione” – restano ancora da attuare, seppure in un quadro complessivo che offre elementi di peculiarità positiva – in questo senso sono senz'altro da valutare i CESIL, i quali operano in sinergia con i servizi sociali comunali, determinando una sorta di “laboratorio di integrazione” tra le politiche per il lavoro e le politiche sociali nel territorio.

**Infine, con la Legge regionale 18 dicembre 2013, il Consiglio regionale ha dettato le norme per la stabilizzazione dei lavoratori**, attraverso una soluzione che prevede che l'Agenzia regionale per il lavoro sia autorizzata (...) ad indire concorsi pubblici per l'assunzione di personale a tempo indeterminato che, in deroga all'articolo 54 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), sono gestiti direttamente dalla stessa Agenzia in considerazione della specificità delle figure professionali richieste. In ogni caso concorsi pubblici dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2014.

## **La conversione del d.l. “Destinazione Italia” e l’aumento delle sanzioni amministrative: dove stiamo andando?**

di Giovanna Carosielli

All’atto della sua conversione, avvenuta con la l. n. 9/2014 del 21 gennaio 2014 pubblicata sulla G.U. n. 43 pari data, il decreto legge “**Destinazione Italia**” ha subito alcune significative modifiche in merito agli importi e/o al momento applicativo delle **sanzioni amministrative** su cui era intervenuto la scorsa vigilia di natale.

**Infatti, è stato confermato l’aumento nella misura del 30% della sanzione aggiuntiva prevista per la revoca del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale**, adottato in caso di impiego di personale non risultante da scritture obbligatorie ovvero reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza, a decorrere dall’entrata in vigore del d.l. n. 145/2013, come peraltro chiarito dalla lettera circolare del Ministero del lavoro del 27/12/2013 prot. n. 0022277, (vedila in *Bollettino ADAPT*, n. 1/2014).

Altresì, la legge di conversione ha novellato l’art. 14 del predetto decreto legge prevedendo, accanto all’autorizzazione all’assunzione di ulteriori unità ispettive ad opera del Ministero, che alla sanzione amministrativa contemplata per l’**occupazione di personale irregolare** (c.d. “in nero”) e maggiorata del 30%, sia **espressamente esclusa la procedura premiale della diffida** prevista dall’art. 13 d.lgs. n. 124/2004 s.m.i., tuttavia soltanto con riferimento alle **condotte poste in essere successivamente alla data di entrata in vigore**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

**della legge di conversione**, concretando in questo modo il principio del *tempus regit actum*, tipico delle sanzioni amministrative, e chiarendo la portata applicativa della norma sulla quale il Ministero del lavoro, con la predetta circolare, aveva fornito indicazioni operative in attesa della conversione.

Probabilmente, **nel corso dell'esame in Commissione parlamentare del testo normativo** emanato dall'Esecutivo, **è stata posta correttamente l'attenzione sull'irragionevole disparità di trattamento** che l'applicazione di sanzioni più salate, contenute nel d.l. n. 145/2014, alle condotte poste in essere prima della sua entrata in vigore, avrebbe cagionato rispetto alle condotte realizzatesi successivamente, ed è stato possibile intervenire prevedendo che la procedura di diffida sia adottabile per tutte le condotte realizzatesi anteriormente alla data di conversione del decreto legge.

**Va quindi salutata con favore detta modifica rispetto all'iniziale formulazione del decreto legge**, al pari di quanto accaduto per le **sanzioni** per inosservanza delle disposizioni sulla durata media dell'**orario di lavoro e sui riposi giornalieri e settimanali** (rispettivamente artt. 4, comma 2, 7 e 9, comma 1, d.lgs. n. 66/2003 s.m.i.): a riguardo, infatti, la legge n. 9 ha addolcito la decuplicazione, inizialmente contenuta nel decreto legge, nella più sostenibile **duplicazione** dell'importo medesimo.

La nuovamente introdotta impossibilità di diffidare il comportamento datoriale – costituente *ex se* un illecito non passibile di ravvedimento, spontaneo ovvero indotto – ed il relativo inasprimento delle sanzioni per inosservanza delle disposizioni in materia di orario di lavoro, riportano le lancette indietro di oltre un triennio, e precisamente al panorama dispositivo precedente la l. n. 183/2010 (c.d. "Collegato Lavoro"): in quel provvedimento normativo, infatti, veniva ammorbidita la maxisanzione per lavoro nero ed introdotto il regime favorevole della diffida obbligatoria, rendendo quindi particolarmente conveniente la regolarizzazione dei lavoratori, in linea con una rivisitazione degli importi sanzionatori di alcune violazioni in materia di orario di lavoro e riposi, giornaliero e settimanale, previsti dall'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66/2003 s.m.i.

Orbene, l'**incremento delle sanzioni** e la conseguente inapplicabilità della prevista procedura amministrativa premiale è normativamente giustificata per realizzare un reale rafforzamento dell'«...attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei

luoghi di lavoro» (art. 14, comma 1, d.l. n. 145/2013 conv. in l. 9/2014), nonché sulla dichiarata destinazione delle maggiorazioni pecuniarie in parola «... ad una più efficiente utilizzazione del personale ispettivo sull'intero territorio nazionale, ad una maggiore efficacia, anche attraverso interventi di carattere organizzativo, della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché alla realizzazione di iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare» (art. 14, comma 1, lett. d), n. 2, art. 14 cit.). Non occorre applicarsi in considerazioni maliziose per osservare come la relazione tra l'aumento di alcune sanzioni ed il rafforzamento e la razionalizzazione del contrasto al lavoro irregolare sfugga pure ad un occhio attento, ove venga considerato che nessun monitoraggio statistico ha pacificamente dimostrato il **nesso**, in termini di causa ed effetto, **tra importi sanzionatori** – salati o no che fossero – ed emersione di situazioni di **irregolarità**, rispondendo tale connessione, semmai, ad ulteriori fattori, fra cui vanno doverosamente considerati il complessivo costo del lavoro e la condizione economica contingente.

**Pertanto, anche alla luce della denominazione assegnata al d. l. n. 145/2013 (“Destinazione Italia”), appare doveroso interrogarsi su quale sia la rotta** che, pur sotto il profilo più strettamente sanzionatorio, **il nostro Paese sta seguendo**, essendo di palmare evidenza come le modifiche frequentemente introdotte, proprio perché riguardanti i profili sanzionatori, non possono non avere ricadute su un sistema produttivo fortemente segnato dalla crisi economica.

Se un po' di ironia fosse lecita, verrebbe voglia di scomodare una delle più famose battute cinematografiche di Antonio De Curtis, in arte Totò, il quale, con l'inseparabile Peppino De Filippo, si rivolgeva ad un Agente di polizia municipale di Milano, per chiedergli, a titolo di semplice informazione, *Per andare dove dobbiamo andare, per dove dobbiamo andare?*, con ciò palesando la confusione che li attanagliava in una frenetica piazza del Duomo. **L'auspicio è che il legislatore, quale che sia la destinazione di marcia pensata per il nostro Paese, sappia adottare provvedimenti congrui e con la medesima coerenti.**

# Linee guida codice di comportamento personale ispettivo

di Vincenzo Sorrentino

L'ex Ministro del lavoro Giovannini ha firmato il decreto di approvazione del nuovo **Codice di comportamento per gli ispettori del lavoro**, atto a definire le linee guida di azione del personale ispettivo.

In particolar modo, il nuovo Codice, adottato con il D.M. del 15 gennaio 2014 è stato elaborato al fine di fissare e diffondere i Principi guida di uniformità comportamentali, correttezza, doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta, osservazione del profilo procedurale correlato a norme deontologiche a cui devono attenersi gli ispettori, in particolar modo nel corso degli **accessi ispettivi**.

I summentovati i principi, erano già contenuti nel precedente Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato con D.P.R. n. 62 dell'aprile 2013, ma con l'approvazione del Nuovo Codice di Comportamento, si è voluto rispondere e riordinare quanto elaborato a seguito dell'avviso di consultazione pubblica che ha visto coinvolti i vari stakeholder del settore.

## Campo di applicazione

Premettendo che il nuovo Codice di comportamento per gli ispettori del lavoro, non è altro che la naturale appendice di quanto già varato dal d.lgs. n. 124/2004 (*Riforma dei servizi ispettivi*), viene ora imposta la doppia valenza del ruolo rivestito dagli ispettori del lavoro, quale:

- ruolo base di repressione delle violazioni accertate;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

- innovativo ruolo preventivo di tipo consulenziale, atto a impedire il ripetersi delle suddette violazioni in materia di previdenza ed assistenza.

Aggiungendo anche:

- principi di collaborazione e rispetto reciproco tra ispettore e soggetto ispezionato;
- l'interesse ad arrecare minore turbativa possibile all'attività produttiva del soggetto ispezionato.

Il campo di applicazione della recente guida viene applicato ed adottato da:

- **ispettori del lavoro propriamente detti**, cioè coloro che sono inquadrati nei ruoli del Ministero del Lavoro presenti presso le Direzioni Regionali e Territoriali del lavoro;
- **militari dell'Arma dei Carabinieri**, ai quali sono stati attribuiti i compiti di verifica e controllo in materia di lavoro (N.I.L).

Restano invariati i codici comportamentali per il personale di vigilanza degli enti previdenziali emanati dai rispettivi Istituti.

### **Le fasi dell'ispezione: dalla programmazione al verbale di primo accesso**

Le fasi dell'ispezione si distinguono in tre momenti diversi, una prima fase preparatoria in cui necessita raccogliere informazioni utili sul soggetto da ispezionare, una seconda fase che riguarda l'accesso vero e proprio in loco, la terza di redazione e rilascio del verbale ispettivo.

**1<sup>a</sup> fase: la programmazione.** Il personale ispettivo deve, in questa fase di preparazione, raccogliere *informazioni e documentazioni* utili inerenti il soggetto da ispezionare, ad esempio l'attività svolta, il comportamento contributivo ed assicurativo, il CCNL applicato (dati agevolmente reperibile dalla consultazione delle banche dati messe a disposizione) nonché eventuali precedenti sanzionatori a suo carico, o la motivazione che porta all'accesso con l'eventuale richiesta d'intervento da parte del soggetto impiegato presso l'azienda da ispezionare o di terzi.

**2<sup>a</sup> fase: l'accesso.** In questa fase il personale ispettivo è pronto per la vera e propria fase di accertamento. In questa seconda fase sono **vari** gli elementi cardini da considerare:

- a) il luogo in cui avviene l'ispezione;
- b) il riconoscimento da parte dell'ispettore della sua qualifica e ruolo;
- c) il riconoscimento da parte dell'ispettore del datore di lavoro;

d) identificazione delle persone presenti sul luogo di lavoro.

**a) La fase di accesso può essere svolta:** presso la sede legale del soggetto ispezionato, presso sedi secondarie e/o cantieri, presso lo studio del consulente, nonché in particolari circostanze presso lo stesso ufficio di appartenenza dell'ispettore. L'Ispettore del Lavoro ha facoltà di ispezionare ogni parte dei luoghi di lavoro, ed a qualunque ora del giorno ed anche della notte. Unica preclusione ammessa : luoghi che non siano direttamente e/o indirettamente connessi all'esercizio d'impresa e sempre che su di essi non risultino, con fondato sospetto, violazioni di legge.

**b) Il Personale ispettivo deve,** contestualmente all'accesso, **qualificarsi** al soggetto ispezionato esibendo la tessera di riconoscimento senza la quale “ l'accesso stesso non può aver luogo”, potendo così il soggetto ispezionato impedire legittimamente l'accesso al personale che ne risulti sprovvisto. Questa situazione, però non inibisce la validità degli atti eventualmente compiuti dato che l'attribuzione della qualifica ispettiva non dipende dal possesso del suddetto documento.

**c) Il Personale ispettivo deve conferire con il datore di lavoro o di chi ne fa le veci.** L'ispettore, dopo essersi qualificato, informa il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato.

**d) Il Personale ispettivo deve identificare le persone presenti sul luogo di lavoro,** con la relativa acquisizione delle dichiarazioni. Tale identificazione dovrebbe essere compiuta nel corso del primo accesso (per garantirne la genuinità). Può capitare talvolta, in particolare circostanze, che il personale presente possa essere ascoltato al di fuori del luogo di lavoro, in cui in nessun caso è ammessa la presenza del datore di lavoro o del professionista che lo assiste. Per scongiurare ritrattazioni delle dichiarazioni, che possano vanificare l'accertamento svolto, l'ispettore ha poi l'onere di comprovare attraverso la riproduzione di riscontri oggettivi, rispetto a quanto è stato verbalizzato (fonti di prova).

Ancor di più, quando le esigenze investigative lo richiedano, possono essere ascoltate le varie rappresentanze (esempio: RSA Rappresentanze Sindacali Aziendali, RSU Rappresentanze Sindacali Unitarie, RLS Rappresentanze dei Lavoratori per la Sicurezza).



**3ª fase: il verbale di primo accesso.** A conclusione della verifica, il personale ispettivo rilascia il “verbale di primo accesso”.

Secondo l’art. 13 del nuovo codice, a conclusione della verifica, il personale ispettivo rilascia il “verbale di primo accesso”.

Il verbale non è altro che una descrizione esatta della situazione aziendale al momento dell’ispezione, utile a successivi ed ovviamente eventuali provvedimenti sanzionatori e/o cautelari quali ad esempio la sospensione dell’attività aziendale.

L’Ispettore ha dunque l’onere di redigere il verbale di primo accesso e l’onere di consegnarlo al datore di lavoro o alla persona presente all’ispezione (con obbligo tempestivo di consegna al datore di lavoro).

Il verbale deve riportare:

- a) l’identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;
- b) la specificazione delle operazioni compiute dal personale ispettivo;
- c) le eventuali dichiarazioni del datore di lavoro;
- d) ogni richiesta, anche documentale, utile alla prosecuzione dell’accertamento. Trattasi per lo più di documentazione non reperibile dalle consultazioni delle banche dati a disposizione.

Il verbale deve soddisfare le seguenti due esigenze:

- a) precostituzione di un solido impianto probatorio a favore del personale ispettivo
- b) esercizio di difesa del datore di lavoro, potendo far inserire nelle osservazioni elementi che garantiscano l’instaurazione di un primo contraddittorio.

### **I termini dell’accesso: la novità “accesso breve”**

Il Codice non prevede dei termini perentori per la conclusione dell’accertamento, prevedendo comunque che essi debbano essere conclusi nei termini congrui e comunque non oltre quelli ritenuti strettamente necessari.

Oltre al “tradizionale” accesso che presuppone il capillare controllo di una serie di elementi, incrocio dati e notizie aziendali ( ad esempio: la corretta registrazione sul LUL, registrazione e rispetto degli orari di lavoro, la

genuinità dei contratti ecc.), con le nuove linee guida, il personale ispettivo ha la possibilità di effettuare il cosiddetto “**Accesso breve**”.

Trattasi di un accesso ispettivo finalizzato **esclusivamente** all'accertamento della **regolare assunzione del personale presente nel luogo di lavoro** sulla base del riscontro in tempo reale con le banche dati in possesso.

Tale nuova modalità alternativa è più semplificata rispetto al metodo di accesso tradizionale, in quanto consente di rilasciare, qualora non vengano riscontrate irregolarità, oltre al previsto “verbale di primo accesso”, anche la “**comunicazione di regolare definizione degli accertamenti**”

L'Accesso breve, in pratica, è utile a combattere, in maniera più rapida il lavoro sommerso, tanto è che il Codice così prevede: “può essere definito sulla base della corrispondenza tra la situazione accertata e quella risultante dalla consultazione delle banche dati..., ove non sia ravvisabile alcun elemento indiziario di irregolarità”.

### **Il verbale interlocutorio degli accertamenti**

L'art. 14 del nuovo codice, ha ribadito che qualora l'accertamento si riveli **complesso e prolungato nel tempo**, o che necessiti di ulteriori indagini, il personale ispettivo ha la possibilità e dunque l'onere di rilasciare il “**verbale interlocutorio**”.

Il verbale, che va redatto, sottoscritto e notificato al datore di lavoro a mano o tramite raccomandata A/R deve riportare:

- la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute;
- l'indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata e acquisita;
- la richiesta di eventuali ulteriori documentazione e/o informazioni;
- l'espresso avvertimento che l'accertamento è ancora in corso.

### **Il verbale unico di accertamento ( in caso di illeciti amministrativi)**

L'art. 15 del nuovo Codice, ribadisce e conferma quanto già prescritto dal d.lgs. n. 124/2004: attraverso il verbale unico di accertamento si **diffida e contesta l'illecito amministrativo**.

Il personale ispettivo, **notifica** il *verbale unico di accertamento* al trasgressore (o ai trasgressori in caso di pluralità di concorrenti nell'illecito) **indicando obbligatoriamente, dettagliatamente ed adeguatamente motivato:**

- a) gli esiti dell'accertamento con l'indicazione delle *fonti di prova* degli illeciti rilevanti; (trattasi della ricostruzione dell'iter operativo, logico e giuridico che il personale ispettivo ha svolto nel corso dell'accertamento);
- b) la diffida a regolarizzare le violazioni sanabili entro 30 giorni dalla notifica;
- c) l'ammissione al pagamento della sanzione minima (o un quarto della sanzione prevista in misura fissa) per le violazioni già sanate, entro 15 giorni;
- d) l'ammissione al pagamento delle sanzioni ridotte (o un terzo della sanzione prevista in misura fissa) per le violazioni non sanate o comunque non sanabili (nel termine di 60 giorni dalla notifica);
- e) l'indicazione dei ricorsi esperibili e dei relativi termini per la proposizione.

Restano esclusi dalla verbalizzazione unica tutti quei provvedimenti che necessitano di appositi e autonomi percorsi di definizione che saranno adottati con specifici modelli, ad esempio: la diffida accertativi per crediti patrimoniali, o il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ecc.

### **La comunicazione di regolare definizione degli accertamenti (in caso di regolarità degli esiti)**

Qualora al termine dell'attività di verifica non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio, secondo l'ultimo comma dell'art. 15 del nuovo Codice, il Personale ispettivo ha l'obbligo di informare tempestivamente il soggetto ispezionato mediante la *comunicazione di definizione degli accertamenti*.

In tale informativa, il Personale ispettivo afferma l'assenza di elementi d'irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di illeciti.

Tale comunicazione non ha tuttavia la valenza sostanziale dell'attestazione di regolarità, ma unicamente la finalità di comunicare al soggetto ispezionato la conclusione del procedimento ispettivo.

A conclusione, si segnala, che il nuovo Codice di comportamento dall'articolo 19 all'articolo 28 indica i profili deontologici, alcuni dei quali inediti perché rappresentativi delle recenti norme anticorruzione ai quali il personale ispettivo deve attenersi (imparzialità, riservatezza, il divieto di accettare

regalie se non di modico valore €150,00, o incarichi di collaborazione con soggetti ispezionati nel biennio precedente).

La natura di tale nuovo codice di comportamento, da considerare come **atto interno** all'amministrazione, deve essere valutato quali **regole di condotta** per il rispetto comportamentale che gli ispettori devono adottare a norma di legalità e correttezza, e deve essere utilizzato con l'obiettivo di eliminare quei vizi di violazione di legge, che riguardano il procedimento stesso e che se presenti potrebbero provocare l'annullabilità dello procedimento stesso.

In schema si riporta il nuovo Codice di comportamento del personale ispettivo suddiviso in cinque capi e composto da 28 articoli.

### **Nuovo codice di comportamento del personale ispettivo**

	ARTICOLI	STRUTTURA
CAPO I	1-2	Definizione e finalità
CAPO II	3-5	Attività propedeutica agli accertamenti
CAPO III	6-12	Accesso ispettivo e modalità di accertamento
CAPO IV	13-18	Verbalizzazione e rapporti
CAPO V	19-28	Profili deontologici

## Spagna, un modello da seguire?

di Alessio Amorelli

**Il Real Decreto-Ley 3/2012 approvato dal Governo spagnolo** circa due anni orsono – e convertito in legge con modificazioni marginali nel luglio 2012 – **si propone di riformare il mercato del lavoro** «in maniera completa ed equilibrata con mezzi incisivi di applicazione immediata, al fine di stabilire un quadro normativo chiaro che contribuirà alla gestione efficace delle relazioni industriali e faciliterà la creazione di nuovi posti di lavoro».

**Nonostante il tempo trascorso tra l'entrata in vigore della riforma e la redazione di quest'articolo, è ancora complesso valutare obiettivamente gli effetti prodotti dalle modifiche legislative apportate**, principalmente per la grave situazione economica che la Spagna ha dovuto affrontare lungo tutto il 2012 e, quantomeno, nella prima metà del 2013.

**Un aspetto particolarmente interessante** della riforma ha ad oggetto **la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale che adesso prevale sulla contrattazione nazionale** nella regolamentazione di una rilevante serie di istituti (tra i quali possiamo sicuramente menzionare: gli elementi della retribuzione base e gli accessori, il lavoro straordinario, la distribuzione dell'orario di lavoro). Oltre a questa sorta di “inversione gerarchica” tra le due fonti collettive che regolano i rapporti di lavoro in azienda, sono aumentate sensibilmente le fattispecie in cui è concessa al datore di lavoro la facoltà di disapplicare il contratto collettivo vigente. Infine, è limitata la c.d. “ultrattività” degli accordi collettivi. In termini più precisi, entro un anno dalla scadenza del contratto collettivo applicato in azienda, si dovrà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

necessariamente procedere ad un suo rinnovo se si vuole evitare che il rapporto di lavoro venga regolato esclusivamente dai requisiti minimi stabiliti per legge.

**Le modifiche sin ora esposte** – riguardanti un aumento della flessibilità interna del sistema produttivo – **hanno contribuito al processo di moderazione salariale che ha coinvolto la Spagna durante tutto il 2013.** Sicuramente l'abbassamento delle retribuzioni è conseguenza anche della congiuntura economica negativa, ma dati economici dimostrano che senza la "*reforma laboral*" oggetto di quest'articolo non sarebbe stato possibile rilevare un dato così significativo in termini di riduzione dei compensi. **La speranza espressa dall'esecutivo spagnolo, e condivisa da numerose organizzazioni internazionali, riguarda la possibilità di collegare maggiormente le retribuzioni alla produttività garantendo salari adeguati alla forza lavoro,** in conseguenza del cambiamento della congiuntura economica.

Agganciando il compenso dei dipendenti alla situazione contingente di ogni singola impresa è ragionevole aspettarsi dei tassi di disoccupazione inferiori rispetto alle preoccupanti percentuali registrate nella penisola iberica sino ad oggi. **Un altro importante aspetto della riforma riguarda la riduzione dei costi concernenti i licenziamenti individuali, al fine di rendere il mercato del lavoro più dinamico e meno segmentato.** Anche questo intervento di modifica dovrebbe contribuire ad abbassare gli intollerabili tassi di disoccupazione registrati sino ad ora. Tuttavia, la riforma non ha sortito gli effetti sperati nel breve periodo. Probabilmente la congiuntura economica ha avuto un peso maggiore rispetto alla modifica dell'impianto legislativo con riferimento a questi aspetti del mercato del lavoro. Infatti, i tassi di disoccupazione, la dinamicità e la segmentazione del mercato sono elementi strutturali difficili da modificare legislativamente, soprattutto durante fasi recessive.

**L'analisi effettuata sin ora tradisce un elevato grado d'incertezza dovuto principalmente a due fattori.** In primo luogo, a distanza di appena due anni è possibile valutare compiutamente soltanto alcuni effetti prodotti dalla riforma. Inoltre, come affermato in più occasioni, la congiuntura economica negativa non ci consente di valutare pienamente le potenzialità concrete dell'intervento legislativo. In presenza di fondamentali economici migliori, la valutazione degli effetti sarebbe stata sicuramente più agevole e meno aleatoria.

**A questo punto sembra molto interessante chiedersi quanto sia esportabile nel nostro Paese la modifica del sistema di relazioni industriali che la riforma ha causato in Spagna.** In altri termini, la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale a discapito della contrattazione nazionale sortirebbe effetti positivi in Italia? Probabilmente, date le “affinità congiunturali” che caratterizzano i Paesi in questione, gli effetti nel breve periodo sarebbero pressoché identici. Tuttavia, a mio parere, la riforma spagnola dovrebbe rappresentare un interessante spunto di riflessione per il nostro legislatore.

**Agganciare la produttività ai salari è senza dubbio un obiettivo condivisibile se si vuole modernizzare veramente il sistema produttivo del nostro Paese.** Data la situazione attuale, tuttavia, si rischia di indurre l’industria italiana ad accettare una continua sfida al ribasso che ci vedrebbe competere con Paesi (e.g. Cina, India, Romania) che hanno un costo del lavoro infinitamente più basso di quello italiano. Tutt’altre conseguenze avrebbe la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale in un contesto di crescita economica. Infatti, l’impianto produttivo italiano si caratterizza principalmente per due fattori: l’alto valore aggiunto della manodopera e la presenza di piccole e medie imprese dislocate su tutto il territorio nazionale. Sotto il primo profilo, agganciare la retribuzione dei dipendenti alla produttività aziendale garantirebbe un’ulteriore valorizzazione del *made in Italy* con una conseguente responsabilizzazione della forza lavoro nel suo complesso.

**Più incerto è il rapporto tra la valorizzazione della contrattazione decentrata e il tessuto di piccole e medie imprese presenti in Italia.** Infatti, i costi derivanti dalla modifica del sistema di relazioni industriali sarebbero difficilmente sostenibili dal mondo delle PMI generando- soprattutto nel mezzogiorno- una forte conflittualità tra le parti sociali. Per questo ritengo che la riforma attuata in Spagna per essere trasposta in Italia debba necessariamente essere integrata da successive disposizioni di contorno.

**Tra queste, un incentivo particolarmente efficace potrebbe essere rappresentato dall’effettiva valorizzazione dei contratti di rete tra piccole imprese,** al precipuo fine di dividere i costi relativi ad una maggiore presenza del sindacato in azienda.

Attraverso un sistema che favorisce la produttività e la condivisione dei costi fra le diverse realtà produttive del nostro Paese si potrebbero porre le basi per la costruzione di un mercato del lavoro dinamico ed inclusivo allo stesso tempo. **La riforma spagnola rappresenta un utile punto di partenza in questo senso.** Con un po' di coraggio – ed una buona dose di ragionevolezza – è possibile porre in essere gli strumenti utili per il rilancio del nostro Paese. Basta volerlo.



## **Troppi e facili *j'accuse* sull'ispezione del lavoro, ma assente la rete sociale delle garanzie difensive**

di Pierluigi Rausei

**La dolorosa e tragica vicenda del suicidio del giovane padre di Casalnuovo di Napoli non ha avuto come vittima soltanto Eduardo De Falco**, il titolare del panificio-pizzeria oggetto di controlli ispettivi da parte del competente ufficio territoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **ma la stessa ispezione del lavoro**, seppure su piani differenti, ovviamente, e assolutamente non confondibili: da un lato la vita umana che si è spezzata, per la quale deve essere espressa la piena solidarietà e un totale cordoglio, dall'altro il sentimento civile che deve accompagnare lo svolgimento della funzione principale dell'amministrazione pubblica posta a garanzia delle tutele dei lavoratori e delle imprese nel mercato del lavoro.

**Le cronache di queste settimane** – sia sulla stampa quotidiana e periodica, sia sulle reti televisive pubbliche e private, ma soprattutto sui social, nei blog e nei forum *on line* – **hanno quasi universalmente puntato l'indice contro i funzionari ispettivi della Direzione territoriale del lavoro di Napoli** (“accusati” addirittura di “istigazione al suicidio”), i quali, invece, nel loro ruolo di “funzionari dello Stato”, si sono dovuti limitare a dare applicazione alle norme e, in particolare, all'art. 14 del decreto legislativo n. 81/2008 che prevede la sospensione dell'attività imprenditoriale delle imprese dove sono occupati, in misura pari o superiore al 20%, lavoratori “in nero”, in quanto totalmente sconosciuti all'amministrazione pubblica (siano essi dipendenti, autonomi, soci lavoratori, occasionali, accessori, intermittenti e perfino meri coadiuvanti familiari).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

**Si tratta di un provvedimento – quello di sospensione dell’impresa, appunto – di tipo interdittivo**, di natura sanzionatoria e con finalità cautelari, **introdotto per la prima volta nell’agosto del 2006** per i soli cantieri edili (art. 36-*bis*, commi 1 e 2, del decreto legge n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006), poi modificato un anno dopo dall’art. 5 della legge n. 123/2007 che lo ha esteso alla generalità delle imprese, in seguito riformato l’anno seguente dall’art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 e da ultimo modificato l’anno successivo dall’art. 11 del d.lgs. n. 106/2009, che ha previsto l’esonero dal campo di applicazione della sospensione per le imprese che sono trovate irregolari con l’unico lavoratore occupato e ha sancito la ordinaria decorrenza posticipata degli effetti sospensivi.

**Più di recente, tuttavia, il Legislatore del 2013 è intervenuto ad incrementare ulteriormente la reazione sanzionatoria che grava sulla sospensione.**

**Dapprima con il decreto legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013**, è stato previsto che l’imprenditore che non osserva l’obbligo di sospensione per lavoro irregolare commette una contravvenzione punita con l’arresto da tre a sei mesi o con l’ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro (somme aumentate del 9,6% dal 1° luglio 2013).

**In seguito è stato stabilito dall’art. 14 del decreto legge n. 145/2013, convertito in legge n. 9/2014**, che per ottenere la revoca della sospensione – oltre alla inevitabile regolarizzazione delle posizioni dei lavoratori trovati irregolari – devono essere pagati 1.950 euro a titolo di sanzione aggiuntiva (mentre fino al 23 dicembre 2013 bastavano 1.500 euro).

Posto davanti a questo bivio (doverosamente esplicitato nel provvedimento degli ispettori del lavoro) – regolarizzare i lavoratori e pagare subito la somma prevista per revocare la sospensione o continuare a lavorare e commettere un reato – il panettiere di Casalnuovo di Napoli, considerata la propria situazione finanziaria, desideroso di mettersi in regola, ma incapace di poter pagare quella somma nel termine breve che lo Stato gli imponeva, avrebbe dovuto incontrare, proprio in quelle stesse associazioni di categoria che in queste settimane hanno alzato i toni contro gli ispettori del lavoro, una solida **rete sociale di protezione** che lo guidasse operativamente nell’esercizio dei suoi **diritti costituzionali di difesa**.

**Per evitare drammi come quello di cui si deve parlare** – non tanto perché l’eco rimane lunga e dolorosa, ma soprattutto perché non si può e non si deve

morire per essere stati destinatari di un provvedimento amministrativo, sia pure sanzionatorio – **può essere sufficiente** (in attesa di interventi legislativi di ampio respiro e a carattere progettuale, che ridisegnino complessivamente il sistema della vigilanza sul lavoro e il relativo quadro punitivo), **l’attivazione di quegli strumenti difensivi che i principi generali dell’ordinamento giuridico e le norme riconoscono anche all’imprenditore che ha ricevuto l’ordine di sospensione.**

Nel caso di specie il panettiere sospeso, se fosse stato opportunamente assistito e consigliato, avrebbe potuto attivare almeno due forme di difesa, senza spese: **l’istanza di autotutela** per l’annullamento del provvedimento oppure per la sospensione degli effetti sospensivi (con proroga della decorrenza iniziale degli stessi); **il ricorso amministrativo** al Direttore della Direzione regionale del lavoro per il riesame formale e sostanziale del provvedimento.

**Il ricorso amministrativo per il riesame, previsto espressamente dall’art. 14, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008**, va proposto entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento alla Direzione regionale del lavoro nel cui ambito territoriale insiste l’ufficio che ha adottato l’atto e la decisione deve essere resa nel termine perentorio di 15 giorni dalla notifica del ricorso, in quanto decorso inutilmente tale termine il provvedimento impugnato perde efficacia (sia consentito rinviare a P. Rausei, *“Ispezioni. Procedure e strumenti di difesa”*, Ipsoa, Milano, 2012, 356).

**Quanto invece all’autotutela, la Circolare n. 33/2009** del Ministero del lavoro ha richiamato l’ipotesi di una istanza da parte dell’imprenditore sospeso che si trovi in una condizione di insussistenza dei presupposti che legittimano l’adozione del provvedimento che determina **l’annullamento** dello stesso in sede di autotutela appunto.

Ma rileva anche la possibilità di applicare le previsioni contenute nell’art. 21-*quater*, comma 2, della legge n. 241/1990 per ottenere la temporanea **sospensione del provvedimento**, con concessione di una proroga dei soli effetti sospensivi, orientativamente nel termine massimo di 30 giorni dall’originaria decorrenza. Tale esercizio dell’autotutela (S. Cassese (a cura di), *“Istituzioni di diritto amministrativo”*, Giuffrè, Milano, 2006, 303), fa affidamento sulla sentenza n. 310 del 5 novembre 2010 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella parte in cui stabilisce che ai provvedimenti di sospensione dell’attività imprenditoriale non si applicano le disposizioni della legge n. 241/1990.

**L'atto di sospensione** (che pone gli effetti del provvedimento in uno stato di quiescenza) è ammesso in via generale e può essere adottato dall'organo che ha emanato il provvedimento che si va a sospendere (paralizzando temporaneamente l'efficacia o l'eseguibilità di un provvedimento valido, legittimo ed efficace; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 21 febbraio 2002, n. 1002; R. Villata, M. Ramajoli, *“Il provvedimento amministrativo”*, Giappichelli, Torino, 2006, 309-310), a fronte di gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, indicando esplicitamente il termine della sospensione nell'atto che la dispone, termine che può essere prorogato o differito una sola volta, ma anche ridotto per sopravvenute esigenze (E. Casetta, *“Manuale di diritto amministrativo”*, Giuffrè, Milano, 2006, 540).

**L'atto motivato di sospensione del provvedimento di sospensione** (consistente nella proroga degli effetti sospensivi ad un momento successivo), dunque, **può essere adottato dal Direttore della Direzione territoriale del lavoro** sulla scorta dei seguenti presupposti:

- specifica istanza presentata immediatamente e comunque ben prima del previsto inizio della decorrenza degli effetti sospensivi; piena e integrale regolarizzazione del personale trovato irregolare; attestazione e/o documentazione delle condizioni di disagio/difficoltà economica enucleabili come gravi motivi;
- parere favorevole del personale ispettivo che ha adottato il provvedimento di sospensione anche con riferimento al comportamento tenuto dall'ispezionato durante l'accesso in azienda.

Accanto al dolore per i familiari, e in special modo per i tre figli di Eduardo De Falco, ai quali vanno il rispetto e la solidarietà più ampi, rimane il profondo rammarico al pensiero che questa morte poteva essere evitata, se soltanto una associazione di categoria avesse dato ascolto al giovane imprenditore e, quindi, avesse funzionato quella rete sociale di protezione che l'associazionismo di categoria deve poter rappresentare in modi adeguati alla crisi e ai tempi che il Paese sta vivendo.

Un rammarico che si allarga anche, come la solidarietà che lo segue, agli ispettori del lavoro, il cui lavoro al servizio dei cittadini dovrebbe essere accompagnato da quel sentimento civile, alto e nobile, che fu manifestato, poco più di un secolo fa, in occasione della approvazione della legge costitutiva dell'Ispettorato del lavoro, legge 22 dicembre 1912, n. 1361, dall'On. Filippo Turati, il quale tracciò il profilo professionale dell'ispettore

del lavoro affermando: «trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di cultura varia e incessante incremento di agilità intellettuale, propria a seguire i rapidi progressi delle industrie e a sentire e a risolvere problemi nuovi e sottili; insospettabile per sicura probità fra molteplici lusinghe, e capace di acquistarsi in breve l'autorità necessaria a vincere, con accorta e delicata fermezza la resistenza e, talvolta, la collusione di industriali potenti e di intere masse operaie».

**In tempi più recenti, ma ormai dieci anni fa, il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, di riforma dei servizi ispettivi, ha tentato di introdurre nell'ordinamento un sistema razionale, ordinato e coordinato, di programmazione della vigilanza, prevedendo in capo al personale ispettivo poteri totalmente nuovi (diffida accertativa e conciliazione monocratica) ovvero ridefinendo poteri già esistenti (disposizione, diffida precettiva, prescrizione obbligatoria), dettando regole specifiche per il coordinamento fra i diversi organi di vigilanza e disciplinando nuove tipologie di ricorso amministrativo a garanzia di pieno adeguamento degli organi ispettivi nei singoli contesti territoriali. In seguito con la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 si sono dettati criteri operativi e linee guida che riprendevano lo spirito riformatore del d.lgs. n. 124/2004, avviando una nuova fase di potenziamento delle azioni ispettive e di vigilanza, orientate alla tutela sostanziale dei lavoratori e meno concentrate sui profili formali. Mentre con la legge n. 183/2010 si completava il percorso riformatore delineando il quadro di una azione ispettiva che muove sui binari della acquisizione immediata dei dati e, contemporaneamente, della trasparenza delle informazioni per l'ispezzionato cui viene subito rilasciato un verbale di primo accesso, semplificando la verbalizzazione conclusiva degli accertamenti, con la previsione di elementi essenziali utili per suffragare, in sede di contenzioso, la qualità delle azioni investigative, ma anche per consentire all'ispezzionato-trasgressore di esercitare senza lesioni il proprio diritto (costituzionalmente garantito) di difesa dall'intervento di vigilanza attivato dallo Stato.**

Ne consegue, dunque, che occorre guardare al sistema della vigilanza in materia di lavoro come un **fondamentale baluardo di legalità** per la tutela del lavoro e dei lavoratori.

**Il potenziamento dell'azione di vigilanza sulla libertà e sulla dignità e personalità del lavoratore, rinvigorisce l'azione di contrasto ad ogni fattispecie di sommerso, irregolarità e illegalità** da cui scaturisce una immediata tutela per il lavoratore, ma al contempo comporta il ripristino delle

condizioni di legalità del lavoro, incidendo profondamente sul *dumping* e sulla competizione sleale fra le imprese, garantendo una **equilibrata, sana e corretta concorrenza**.

**A tali valori si deve guardare oggi** nella consapevolezza, tuttavia, che occorre mettere tutti gli imprenditori nelle condizioni di accedere pienamente e agevolmente alle condizioni di legalità del lavoro, **semplificando il quadro regolatorio** che governa i contratti di lavoro, **armonizzando il sistema sanzionatorio** a tutela dei lavori e **snellendo gli adempimenti burocratici** che incombono sui rapporti di lavoro, dal momento della loro instaurazione fino a quello della cessazione.

Lo si deve per **onorare la memoria** di Eduardo De Falco, che era un piccolo imprenditore ed amava lavorare.

## **Forze Armate: quale ricollocazione nel mercato del lavoro dei volontari?**

di Michele Tiraboschi

**Non solo giovani, disoccupati e lavoratori in mobilità. Il mercato del lavoro italiano affronta oggi una emergenza sotterranea**, ma non per questo meno importante, **relativa ricollocazione professionale dei tanti volontari congedati delle Forze Armate**. Una problematica del tutto sconosciuta fino a pochi anni fa e che ha cominciato a porsi in concomitanza con la trasformazione delle Forze Armate in un corpo di volontari professionisti. Di essa si fa carico il recente d.lgs. n. 8/2014 che, nel procedere alla riorganizzazione del personale militare e civile del Ministero della Difesa, è intervenuto con misure relative al loro reinserimento nel mercato del lavoro anche attraverso una quota di riserva nel pubblico impiego.

**Risale al 2006 la nascita dell'Ufficio per il sostegno alla ricollocazione professionale dei volontari congedati**. Suoi compiti principali sono: l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la promozione dell'inserimento nel mondo del lavoro dei volontari dopo il congedo, l'orientamento professionale, l'individuazione di corsi professionali, la promozione della cultura d'impresa, dell'autoimprenditorialità giovanile e della formazione di cooperative fra volontari congedati. Tra le diverse attività, l'Ufficio gestisce anche il Sistema informativo lavoro Difesa. Si tratta di una preziosa banca dati dedicata al mondo delle Forze Armate, attraverso cui i militari possono ricercare offerte di lavoro e le aziende registrate effettuare una ricerca dei profili professionali, inserire loro offerte di lavoro o di tirocinio.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2014, con il titolo *Piano speciale per ricollocare gli ex-militari*.

**Nella previsione di un cospicuo incremento di volontari da ricollocare, le recenti modifiche al codice dell'ordinamento militare hanno previsto la possibilità di ricorrere alle agenzie private per il lavoro (art. 1013).** È stata infatti stabilita la possibilità di stipula di convenzioni tra il Ministero della Difesa e le agenzie per il lavoro. Contestualmente, per incrementare l'occupabilità dei militari e le possibilità di reinserimento, si promuovono la formazione professionale, il riconoscimento di crediti formativi per il servizio prestato nelle Forze armate e il riconoscimento di titoli di studio acquisiti nelle Forze armate.

Accanto alla promozione del **reinserimento dei militari nel mercato del lavoro per un loro ingresso nel settore privato, il secondo pilastro a sostegno del loro ricollocamento guarda verso il settore pubblico** attraverso la riserva di posti nei concorsi pubblici. Sebbene la disposizione sia poco nota ed effettiva, il codice dell'ordinamento militare (art. 1014) riserva ad essi: il 30% dei posti nei concorsi per l'assunzione di personale non dirigente nella pubblica amministrazione; il 20% dei posti nei concorsi per l'accesso ai corpi di polizia municipale e provinciale; il 50% dei posti nei concorsi per le assunzioni di personale civile, non dirigenziale, del Ministero della Difesa.

**Sicuramente la congiuntura economica attuale non agevola il compito del reinserimento dei militari nel mercato del lavoro.** Le aziende italiane non sono abituate a guardare alle Forze Armate come bacino di competenze e professionalità da cui attingere, ma probabilmente è proprio in questo ambito che, come avviene in molti altri Paesi, è più facile individuare figure professionali affidabili e specializzate, a volte di difficile reperibilità nel mercato del lavoro. **Fondamentale, per sostenere il reinserimento nel mercato del lavoro dei militari è, dunque, la circolazione delle informazioni circa l'esistenza dei servizi dedicati e il fatto che le aziende possono rivolgersi anche a questo ampio bacino per le loro ricerche di personale.** Contemporaneamente, è però necessario garantire risorse sufficienti perché i servizi di *placement* e riqualificazione professionale siano adeguatamente strutturati ed effettivi.



## **Incontro domanda/offerta: come incentivare le aziende a rendere pubbliche le *vacancies***

di Luigi Oliveri

**La *Youth Guarantee* parte col piede giusto.** Prevede, infatti, una piattaforma unica nazionale nella quale inserire la domanda di lavoro o, comunque, la candidatura del giovane che si proponga per ottenere uno dei servizi richiesti. La pubblicazione dei dati sarà ad opera dei Centri per l'impiego nonché delle agenzie private, autenticate nel sistema.

In questo modo, sarà possibile la cosiddetta “contendibilità” dell’offerta riguardante il giovane. Se, infatti, il servizio per il lavoro territorialmente competente non fosse in grado di assicurare al giovane nei 4 mesi dalla domanda un tirocinio, un contratto di apprendistato, un’ipotesi di orientamento e/o formazione o un aiuto all’avviamento di impresa, **la visibilità nazionale dell’offerta, consentirà di intervenire ad altri soggetti, che potranno proporre al giovane opportunità di servizi presenti in tutto il territorio nazionale.**

È un’impostazione da considerare corretta e, per altro, configura un importante superamento della frammentazione delle banche dati e della difficoltà di comunicare tra soggetti, pubblici o privati che siano, nel campo del lavoro.

**Tuttavia, il pregio dell’impostazione organizzativa dello *Youth Guarantee* sconta, ancora e come sempre, il problema vero del mercato del lavoro: l’incontro dell’offerta con la domanda.**

Il sistema congegnato dal Ministero del lavoro consente di pubblicizzare su scala nazionale l’offerta di lavoro. Manca la speculare pubblicizzazione della domanda aziendale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

Certo, a questo dovrebbero rimediare i servizi di intermediazione, che, intercettata la domanda, possono abbinarla all'offerta.

**È, tuttavia, noto che il mercato del lavoro italiano risulta, alla prova dei fatti zoppo, o, forse, un “non mercato”, perché incentrato troppo, se non quasi esclusivamente sull'offerta.**

**I servizi per il lavoro dispongono di banche dati e conoscenze profondissime dell'offerta:** centinaia di migliaia di curriculum, bilanci di competenze, colloqui di orientamento permettono ai servizi di preselezionare le professionalità richieste. **Il problema risiede nella difficoltà ad intercettare appunto la domanda.** Le ben note stime sull'efficacia dell'intermediazione del sistema pubblico, il 4% sul totale dei contratti, lascia capire che non c'è un contatto continuativo ed efficace con le aziende. Ma, cosa troppo spesso non evidenziata dalla stampa, altrettanto bassa è la percentuale di efficacia dell'intermediazione privata. Segno che le aziende sono fortemente restie ad utilizzare i canali “formali” o “ufficiali” di ricerca di lavoro: piuttosto, fanno da sé, col “lavora con noi” on line o, soprattutto, la ricerca tra una cerchia ristretta di conoscenze.

**Questa è la causa principale del *mismatching*: i soggetti chiamati ad intermediare hanno pieno “dominio” sull'offerta, pochissimo sulla domanda.**

Il rischio, allora, è che la pubblicazione organizzata dell'offerta, che pure deve essere fatta e meritoriamente viene congegnata dal progetto *Youth Guarantee*, sconti come sempre l'effetto “messaggio in bottiglia”. **È comprensibile come l'efficacia del sistema risulterebbe molto maggiore, ma non solo per la *Youth Guarantee*, se la domanda di lavoro delle aziende trovasse un simmetrico sistema di pubblicità.** Si potrebbe allestire una “contendibilità” della domanda di lavoro, assolutamente indispensabile, come quella dell'offerta. **In altre parole, pubblicata la domanda dell'azienda in un portale unico nazionale condiviso, tutti i soggetti accreditati nel sistema, pubblici o privati che siano, potrebbero abbinare curriculum di persone in cerca di lavoro da loro “trattati”.** In questo modo, l'azienda otterrebbe in tempo quasi reale una o più rose di candidati, trovandosi così nella condizione di poter scegliere il candidato più idoneo.

Risulta chiaro che un sistema di questo tipo renderebbe il mercato davvero aperto, democratico, efficace. I soggetti chiamati ad intermediare avrebbero disponibili in modo trasparente sia l'offerta, sia la domanda. E sarebbe finalmente possibile verificare tempestività ed efficienza dei servizi.

**Cosa sarebbe opportuno e possibile fare, allora? In primo luogo, indurre le aziende ad abbandonare l'abitudine a ricercare lavoratori mediante canali opachi e amicali.** Data la libertà di agire assicurata dalla normativa alle aziende, occorrerebbe utilizzare strumenti di incentivo-disincentivo. Ad esempio, aumentare sgravi fiscali o previdenziali cui le aziende che inseriscano le domande nel portale abbiano diritto, o perfino prevedere sgravi legati al solo fatto di avvalersi del portale; oppure, simmetricamente, ridurre sgravi o benefici di altro genere, laddove rifiutino di avvalersi del sistema. **In secondo luogo, occorre immaginare come tracciare l'attività delle aziende.** Il portale potrebbe generare un identificativo della *vacancy* pubblicata, un codice univoco, assegnato dall'applicativo. Esso dovrebbe segnalare ai servizi per il lavoro accreditati l'avvenuta nuova pubblicazione. I servizi dovrebbero garantire l'abbinamento di rose di candidati, con curriculum corrispondenti il più possibile alla descrizione delle competenze contenuta nella domanda di lavoro pubblicata, entro un lasso di tempo predeterminato: 3, 4, 5 giorni, connettendolo al codice univoco di cui si è parlato prima.

**L'azienda dovrebbe avere l'onere di acquisire informaticamente i curriculum abbinati,** mediante una procedura di presa in carico, che tracci la visualizzazione dei curriculum. A questo punto, l'azienda resta libera di convocare (anche avvalendosi dei servizi per il lavoro) i candidati ed effettuare i colloqui selettivi. Al momento della comunicazione obbligatoria, dovrebbe segnalare che ha pubblicato la *vacancy* nel portale, trascrivendo il codice univoco ed indicare con un *flag* che l'assunzione comunicata riguarda un lavoratore tratto dagli abbinamenti ricevuti. Il sistema, così, dovrebbe aggiornare il portale e segnalare sotto al codice univoco che l'abbinamento di quel singolo lavoratore è andato a buon fine.

**Automaticamente si evidenzerebbe quale servizio per il lavoro è stato quello capace di proporre nei termini un curriculum effettivamente valido.** Altrimenti, laddove l'azienda non consideri possibile assumere nessuno dei lavoratori segnalati, deve avere l'onere di segnalarlo sul portale, con un minimo di motivazione. Ciò la renderebbe libera di effettuare la ricerca in via autonoma e di segnalare nella CO che l'assunzione non discende da un abbinamento, senza che il sistema segnali l'anomalia, a fronte della quale potrebbe scaturire il disincentivo al mancato impiego del sistema. Ovviamente, flusso simile può operare anche per domanda di tirocini o, nell'ipotesi di enti di formazione, per proposte formative.

**Con una impostazione di questo genere, i servizi per il lavoro avrebbero a disposizione, in un'unica piattaforma con più applicativi coordinati e dialoganti, domanda e offerta**, su scala nazionale, e la possibilità di intermediare alla luce del sole, velocemente. La contendibilità della domanda, spingerebbe i servizi a rendersi sempre più celeri ed efficaci nella preselezione dei curriculum. Il portale potrebbe produrre dei report, dai quali estrarre non più solo stime sulla mediazione, ma numeri reali, così da confrontare davvero l'efficacia del sistema in generale e le capacità vere dei servizi ad abbinare alle domande curriculum realmente utili.

La *Youth Guarantee* ha fatto un passo decisivo. Ma senza l'ulteriore elemento della trasparenza e contendibilità della domanda, il mercato rimarrebbe sempre opaco e inefficiente.

## **Le sanzioni amministrative in materia di lavoro: i chiarimenti ministeriali**

di Giovanna Carosielli

Con la [circolare n. 5/2014 del 4 marzo 2014](#), il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** ha precisato il regime temporale di applicazione dei nuovi importi in caso di lavoro irregolare, revoca della sospensione dell'attività imprenditoriale e violazione della normativa sulla durata media di lavoro e sui riposi giornalieri e settimanali, previsti dal decreto legge "Destinazione Italia" n. 145/2013 convertito in legge n. 9/2014.

Infatti, in occasione dell'emanazione del predetto decreto legge, con la lettera circolare prot. 0022277 del 27 dicembre 2013 (vedila in *Bollettino ADAPT*, n. 1/2014) il Ministero aveva fornito indicazioni operative sull'applicabilità immediata della sola somma aggiuntiva per la revoca del provvedimento di sospensione per l'attività imprenditoriale, riservandosi all'esito della conversione del provvedimento normativo di fonte governativa le successive indicazioni sulle ulteriori sanzioni maggiorate, fornite con la circolare in commento.

Con questo provvedimento, il dicastero di via Vittorio Veneto ha ben illustrato, anche mediante uno schema riepilogativo, le condotte poste in essere, la normativa di riferimento violata ed il regime transitorio, considerato che la legge di conversione n. 9/2014 è intervenuta, ed in modo significativo, sul momento di entrata in vigore dei nuovi importi.

**Per quanto attiene alla sanzione per lavoro irregolare**, applicabile nella più grave ipotesi di occupazione di personale irregolare ovvero in quella attenuata qualora il trasgressore faccia precedere all'occupazione regolare un periodo di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#).

lavoro cd. “in nero”, e prevista tanto per la parte fissa quanto per quella variabile in ragione dei giorni di irregolare occupazione, il regime transitorio è scorporato in tre differenti momenti, coincidenti con il periodo di commissione dell’illecito in parola: infatti, qualora la condotta sia stata realizzata prima del 24 dicembre 2013, data in entrata in vigore del decreto legge “Destinazione Italia”, continueranno ad applicarsi le sanzioni precedenti e la relativa procedura premiale della diffida; se, al contrario, la condotta irrispettosa della normativa si è materializzata tra l’entrata in vigore del “Destinazione Italia” e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione (21 febbraio 2014), troveranno applicazione le nuove sanzioni maggiorate ma sarà ancora adottabile la diffida ad opera del personale ispettivo, avendo in questo caso la legge di conversione espressamente conservato – così sottolinea il Ministero – detta procedura; infine, se l’illecito è stato posto in essere dopo l’entrata in vigore della legge di conversione, e quindi dal 22 febbraio 2014, il trasgressore sarà tanto sottoposto al regime sanzionatorio maggiorato quanto escluso dalla diffidabilità dell’illecito.

Sul punto, va notato come, a prescindere dalla non più consentita diffida, resti valida l’indicazione ermeneutica fornita dal medesimo Ministero in un proprio precedente provvedimento – la circolare n. 38/2010 del 12/11/2010 – in cui, in considerazione dei nuovi presupposti costitutivi della maxisanzione, aveva considerato non più applicabile l’ulteriore sanzione, prevista dall’art. 19, comma 3, decreto legislativo n. 276/2003 s.m.i., per l’omessa comunicazione obbligatoria al Centro per l’Impiego territorialmente competente (di cui all’art. 9-bis, decreto legge n. 510/1996, convertito nella legge n. 608/1996 e sostituito dall’articolo unico, comma 1180, legge n. 296/2006, cd. Finanziaria 2007), in quanto detta sanzione andava considerata «...assorbita nella fattispecie più grave ex art. 4 della L. n. 183/2010» (circ. cit., pag. 2).

Infine, ribadita la natura di illecito permanente della condotta in parola, il momento di consumazione dell’illecito coincide con la sua cessazione, derivandone, quindi, che tale momento determinerà il regime sanzionatorio da applicare, prescindendo quindi dalla data di accertamento del medesimo.

**In merito alla sanzione aggiuntiva per la revoca del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale**, aggravata nel suo importo del 30%, il Ministero conferma il mero aumento, rinviando alla precedente circolare (prot. 0022277 del 27 dicembre 2013, cit.) la spiegazione dell’applicazione a far data dalla pubblicazione del decreto legge e rinvenibile nella sua natura di *somma* aggiuntiva, e non già sanzione: in ragione di ciò, quindi, il maggiore importo non necessita, per poter esser considerato efficace,

della conversione del decreto legge che l'ha introdotto, come accade per le sanzioni amministrative.

**Infine, per quanto concerne le violazioni per inosservanza delle disposizioni previste per l'orario medio settimanale, nonché i riposi giornalieri e settimanali**, il Ministero, a fronte delle novità contenute nella legge di conversione sulla vigenza dei duplicati importi sanzionatori, chiarisce che i medesimi troveranno applicazione dalla data di entrata in vigore del decreto legge, diventando tale data, quindi, lo spartiacque temporale tra le precedenti sanzioni, destinate alle condotte illecite poste in essere fino al 23 dicembre 2013, e le nuove, rivolte alle inosservanze concretatesi a decorrere dal 24 dicembre 2013.

In merito, è apprezzabile la precisazione ministeriale, alla cui stregua, ribaditi gli elementi costitutivi di ciascuna condotta interessata dalla maggiorazione – nel senso che la durata media dell'orario di lavoro va calcolata con riferimento ad un periodo non superiore ai quattro mesi, salva maggiore previsione ad opera della contrattazione collettiva, il riposo giornaliero deve essere fruito ogni ventiquattro ore mentre quello settimanale va calcolato come media in un periodo non superiore ai quattordici giorni – ai fini dell'applicazione delle nuove sanzioni i periodi considerati devono ricadere a decorrere dalla data di entrata in vigore del “Destinazione Italia”.

In buona sostanza, il Ministero, opportunamente, scongiura che siano computabili nella considerazione dell'arco temporale di riferimento periodi a cavallo delle nuove disposizioni, con inevitabili dubbi su quali sanzioni sarebbero state invocabili, le vecchie o le nuove, ed in quale misura. Ancorché non esplicitata, indefettibile conclusione del ragionamento ministeriale è che se una condotta illecita non si è realizzata *interamente* prima della vigenza delle nuove sanzioni sull'osservanza dell'orario di lavoro, troveranno applicazione i vecchi importi: a titolo meramente esemplificativo, ciò potrebbe capitare qualora un periodo di riferimento per la durata media dell'orario settimanale interessi l'intero mese di dicembre 2013, “sconfinando” quindi nella nuova disciplina sanzionatoria.

# **Le nuove sanzioni nell'interpretazione del Ministero**

di Carmine Santoro

Il Ministero del lavoro fornisce istruzioni operative al proprio personale circa la portata delle nuove disposizioni scaturenti dalla conversione in legge n. 9/2014 del d.l. n. 145/2013 (c.d. Destinazione Italia), il cui art. 14 ha incrementato gli importi sanzionatori in materia di lavoro sommerso e tempi di lavoro.

## **La maxisanzione per il lavoro sommerso**

In sede di conversione, l'art. 14 del d.l. cit. è stato modificato, con la conseguenza che si è creato un tipico problema di applicabilità intertemporale delle nuove norme sanzionatorie. Posto che le soluzioni alla questione non sono scontate, il Dicastero ha reputato opportuno fornire indicazioni in merito, all'evidente fine di coordinare l'attività ispettiva.

In relazione alla c.d. maxisanzione per il lavoro "nero" la Circolare rammenta il dettato dell'art. 14 cit., che ha aumentato del 30 % l'importo delle sanzioni amministrative, ed ha, inoltre stabilito l'inapplicabilità della procedura di diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004. Peraltro, in sede di conversione, la legge ha fatto salva la procedura di diffida per le violazioni commesse prima della data di entrata in vigore della medesima legge di conversione.

Il Ministero puntualizza che i nuovi importi andranno applicati secondo il seguente paradigma:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)



- a) **per le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 145/2013** (cioè prima del 24 dicembre 2013) **si applicherà la precedente disciplina**, sia per gli importi sanzionatori sia per la diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004;
- b) **per le violazioni commesse dall'entrata in vigore del d.l. n. 145/2013 e sino al giorno antecedente alla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 9/2014** (cioè dal 24 dicembre 2013 e sino al 21 febbraio 2014 compreso), **si applicheranno le sanzioni amministrative già previste dall'art. 3 del d.l. n. 12/2002 aumentate del 30%**, sia per la parte fissa che per la parte variabile; è bene evidenziare che **si applicherà anche la procedura di diffida** di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004. In sede di conversione del d.l. n. 145/2013, infatti, l'aumento delle citate sanzioni, la legge ha specificato la perdurante applicabilità della procedura di diffida sino alla entrata in vigore della L. n. 9/2014. Considerata la **natura permanente dell'illecito** in questione, nel quale la consumazione dello stesso coincide con la cessazione della condotta, tale regime sanzionatorio si applicherà, ad es., per un rapporto di lavoro "in nero" iniziato prima del 24 dicembre 2013 ma cessato il 10 gennaio 2014;
- c) **per le violazioni commesse dall'entrata in vigore della l. n. 9/2014** (a far data dal 22 febbraio u.s.), **si applicheranno le sanzioni amministrative già previste dall'art. 3 del d.l. n. 12/2002 aumentate del 30%**, sia per la parte fissa che per la parte variabile; da quel momento **non troverà più applicazione la procedura di diffida** di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004. In ragione della natura permanente dell'illecito, questo regime sanzionatorio si applicherà, ad es., per un rapporto di lavoro "in nero" iniziato il 10 febbraio 2014 e cessato il 28 febbraio 2014.

### **Revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale**

Anche per la sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14 del d.lgs. n. 81/2008) la legge ha previsto un **aumento del 30%** relativamente alle somme aggiuntive che il datore di lavoro ha l'onere di versare al fine ottenere la revoca del provvedimento. La legge di conversione ha confermato l'aumento del 30% già previsto dal d.l. n. 145 cit.: il Ministero ne deduce che i nuovi importi da versare per la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale debbano applicarsi già **alle richieste di revoca del provvedimento effettuate dal 24 dicembre u.s., anche se riferite a condotte poste in essere prima di tale data.**

### **Importi sanzionatori per violazione delle disposizioni in materia di tempi di lavoro**

In riferimento alle violazioni delle disposizioni in materia di orario medio settimanale, riposi giornalieri e settimanali di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 18-bis del d.lgs. n. 66/2013, la legge di conversione ha notevolmente temperato gli aumenti sanzionatori previsti dal d.l. n. 145/2013, procedendo da una decuplicazione ad una più mite duplicazione. Inoltre, in sede di conversione, il Legislatore ha stabilito che tale minor aggravio degli importi sanzionatori debba applicarsi già alle violazioni commesse dall'entrata in vigore del citato d.l. n. 145/2013 (dal 24 dicembre 2013), rendendo così definitivamente inoperanti i notevoli incrementi ivi previsti. Il Ministero precisa, dunque, che **le violazioni commesse sino al 23 dicembre 2013 saranno soggette al pregresso regime sanzionatorio, mentre quelle commesse successivamente saranno soggette ad importi sanzionatori semplicemente raddoppiati**. In altre parole, la rigorosa decuplicazione, originariamente prevista dal d.l. 145 non può mai trovare applicazione.

Sul punto, la Circolare non trascura di rammentare che:

- la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi (salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva);
- il riposo settimanale va calcolato come media in un periodo non superiore a quattordici giorni;
- il riposo giornaliero deve essere fruito ogni ventiquattro ore.

**Secondo il Ministero, i periodi di riferimento sopra richiamati, ai fini della applicabilità delle nuove sanzioni raddoppiate, devono decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 145 cit. (24 dicembre 2013) e non riguardare, nemmeno in parte, il lasso temporale precedente.** Tale asserzione è motivata dal Dicastero in virtù della natura dei periodi menzionati, quali elementi "strutturali" della fattispecie illecita. Quindi, anche se la Circolare non si esprime sul punto, sembra di comprendere che ove tali periodi abbiano inizio prima della data indicata, ma proseguano sotto la vigenza delle nuove disposizioni, debbano applicarsi le pregresse, più favorevoli, sanzioni. Peraltro, il riferimento al principio del *tempus commissi delicti*- pur operato dal Ministero- può condurre ad affermare che, ai sensi dell'art. 1 della legge 689/81, la violazione non è ancora commessa se non è interamente decorso il

periodo di riferimento richiesto dalla legge. Allora, in tal senso la soluzione potrebbe essere opposta a quella fornita dal Ministero, giacché nel caso esemplificato la violazione si perfezionerebbe sotto la vigenza del nuovo regime, con la conseguente applicazione delle nuove disposizioni (*tempus regit actum*).

Come si può notare in conclusione, notevole è lo sforzo esegetico dell'Amministrazione, a fronte di un'attività normativa, una volta di più, complessa e contraddittoria. Da una stagione legislativa ad un'altra il sistema sanzionatorio del lavoro, come del resto l'intero ordinamento lavoristico, è sottoposto ad una costante tensione, che costringe ora ad intraprendere un percorso e, immediatamente dopo, uno di segno opposto. Ad aggravare il quadro, i continui interventi normativi d'urgenza, seguiti da altrettanti ripensamenti – altrove già definiti “pentimenti” – sia nella stessa sede normativa, sia in quella burocratico-ermeneutica. Quanto ciò agevoli l'attività dei vari operatori del settore è inutile dire.

# **L'autonomia funzionale del ramo d'azienda: il caso Deutsche Bank e le due diverse decisioni del Tribunale di Milano**

di Cristina Guelfi

**Negli ultimi due decenni i processi di esternalizzazione di grandi e medie aziende**, acuiti anche dalla crisi economica dell'ultimo quinquennio, **hanno comportato una larga diffusione del fenomeno del trasferimento di azienda o del ramo di esso**, ossia di una sua articolazione dotata di organicità operativa, talvolta con fenomeni di abuso del meccanismo negoziale previsto, dal punto di vista commerciale, dagli artt. 2556 c.c. e regolato sotto i profili del rapporto di lavoro dal noto articolo 2112 c.c.

**La definizione dei corretti confini e delle caratteristiche del ramo di azienda, definito dall'art 2112 c.c.** come articolazione funzionalmente autonoma di una attività economica e organizzata, **ha dato luogo ad un ampio contenzioso poiché in contrasto con le norme sia nazionali che europee vigenti**. La corretta individuazione delle concrete caratteristiche dell'idoneo ramo trasferibile non è però agevole, con la conseguenza di esiti giudiziali non sempre univoci (Si veda in tal senso Cass n. 20422/ 2012 in *Arg. Dir. Lav.*, 2011; Cass. n 5117/2012 in *Dir. Prat. Lavoro*, 2011; Cass. Civ. n 1456/2013, inedita).

**Con le seguenti due recenti sentenze ([n. 3235 del 26 settembre 2013](#) e [n. 3653 del 18 ottobre 2013](#))** pronunciate dal Tribunale di Milano sezione lavoro **i due giudici milanesi** (rispettivamente dott.ssa Cuomo e dott. Atanasio) **si**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

**sono pronunciati in senso sostanzialmente difforme in merito ad una cessione di ramo di azienda effettuata da una società appartenete al gruppo tedesco Deutsche Bank** riaccendendo così un animato dibattito giurisprudenziale sull'interpretazione dei requisiti necessari per la sussistenza di un legittimo ramo di azienda.

**Nella specie alcuni lavoratori alle dipendenze della società cedente hanno convenuto la società stessa contestando l'illegittimità del trasferimento del proprio rapporto di lavoro alla società cessionaria** deducendone l'insussistenza del ramo ceduto per mancanza dei requisiti ex art 2112 c.c. e chiedendo la reintegrazione nel proprio posto di lavoro alle medesime mansioni lavorative precedentemente svolte presso la società cedente.

Nel caso in esame i lavoratori ceduti svolgevano mansioni di commessi nell'ambito del servizio di spedizione della posta da e verso strutture Deutsche Bank.

**La peculiarità del caso specifico era che i lavoratori sostenevano che nel trasferimento del ramo di azienda in questione ad essere ceduta fosse stata solo la forza lavoro mentre i quadri dirigenti erano rimasti alle dipendenze della cedente la quale aveva provveduto ad assumere anche altri lavoratori con funzioni direttive che coordinassero le attività degli addetti ceduti alla società cessionaria.**

In particolare i lavoratori contestando l'illegittimità del trasferimento asserivano di non essere stati adibiti ad attività lavorative coerenti al ramo di azienda oggetto di cessione.

I due giudici della Corte milanese si sono così pronunciati con due sentenze di contenuto diametralmente opposto sulla **cessione di ramo di azienda c.d. "smaterializzata"**.

Nella **sentenza n. 3235** emessa dal Tribunale di Milano in data 26 settembre 2013 il giudice rigettava le istanze sollevate dai lavoratori col ricorso ritenendone infondate le argomentazioni poste alla base. **Essa aderisce all'orientamento maggioritario creatosi ad oggi all'interno della Corte milanese** (In senso conforme all'applicazione ex art 32 d.lgs. n. 276/2003, Trib. Milano, n. 2876/2012 est Pattumelli; Trib. Milano, n. 1945/2013; [Trib. Milano n. 1360/2013](#), in *Orient. Giur Lav.*, 2011) **che concorda nell'interpretare letteralmente la nozione di trasferimento di ramo di azienda ex art 2112 c.c., così come modificato dall'art 32 d.lgs. n.**

**276/2003, ammettendo così che il ramo di azienda possa essere “individuato dal cedente e dal cessionario al momento del trasferimento”.**

**Tale orientamento ritiene irrilevante l’eliminazione formale del requisito della preesistenza quale condizione di legittimità del trasferimento, in quanto il concetto stesso di trasferimento di ramo di azienda individuato attraverso le direttive comunitarie (Dir 98/50/ CE della Commissione del 16 luglio 1998; Dir 2001/23/ CE del Consiglio d’Europa del 12 marzo 2001) presuppone già di per sé la preesistenza dell’oggetto del trasferimento.**

Non conta quindi che le direttive in parola nulla dicano sulla preesistenza, poiché, si afferma nella decisione in esame, l’intrinseca esigenza di conservazione dell’identità economica nel trasferimento comporta come necessario corollario logico la preesistenza del ramo, «non potendo conservarsi quel che non c’è».

Il giudice milanese ritiene che la modifica apportata alla norma dalla Legge Biagi rispondeva ad esigenze concrete e meritevoli di tutela del sistema produttivo ed economico.

**Infatti essa era intesa a favorire il fenomeno delle esternalizzazioni mediante il quale le aziende per concentrare i propri sforzi su ciò che sanno fare meglio affidano le altre operazioni** «a soggetti diversi, per i quali la funzione terziarizzata è o diviene mission e core business aziendale» (si veda G. Santoro Passarelli, *Il trasferimento di parte dell’azienda tra libertà dell’imprenditore e tutela dei lavoratori*, in *Trasferimento di ramo d’azienda e rapporto di lavoro*).

Si pensi per esempio ai servizi di manutenzione immobili o guardiania oppure ai servizi di supporto non scindibili dalla produzione principale che molte aziende non hanno più interesse a svolgere direttamente e che tuttavia difficilmente sono organizzati in modo funzionalmente autonomo tale da preesistere ad un processo di *outsourcing*.

**La sentenza annotata sembra fare anche delle concessioni importanti sotto il profilo della concezione «destrutturata» del ramo d’azienda.**

Si ipotizza infatti la configurabilità di un ramo «smaterializzato» o «leggero», «costituito in prevalenza da rapporti di lavoro organizzati in modo idoneo, anche potenzialmente allo svolgimento di un’attività economica»; si ritiene inoltre legittima, in via generale, la cessione del ramo anche in caso di «frazionamento e cessione di parte dello specifico settore aziendale destinato a fornire il supporto logistico sia al ramo ceduto che all’attività della società cessionaria».

**Per il giudice che ha emesso la sentenza ora in commento il requisito dell'autonomia funzionale del ramo di azienda ceduto non deve coincidere con la materialità dello stesso (quanto a strutture, beni strumentali e attrezzature), ma può consistere anche in un ramo smaterializzato (si veda nello stesso senso Cass. n. 21711/2012 in *Orient. Giur Lav.*, 2011) costituito in prevalenza da rapporti di lavoro organizzati in modo idoneo, anche potenzialmente, allo svolgimento di una attività economica organizzata.**

In conclusione il giudice che ha emesso la sentenza n. 3235/2013 non ha ravvisato una illegittima cessione di ramo di azienda c.d. smaterializzata o di sola forza lavoro.

**Di segno contrario è stata la sentenza n. 3653/2013** emessa (un mese dopo la pronuncia del giudice dott.ssa Cuomo di rigetto del ricorso) dallo stesso Tribunale di Milano, il quale avverso il medesimo caso ha accolto le istanze dei lavoratori configurando una operazione illegittima di cessione di ramo di azienda "smaterializzato".

**Secondo l'interpretazione di tale giudice la società cedente nell'effettuare l'operazione non ha soddisfatto il requisito dell'autonomia funzionale del ramo trasferito, in quanto cedente e cessionario avrebbero creato una struttura produttiva creata ad hoc stravolgendo così l'identità del ramo aziendale.**

Esposte le soluzioni diverse a cui sono addivenuti i due giudici con le sentenze qui in commento si deve ritenere in conclusione che **l'orientamento ancora ad oggi dominante nel tribunale milanese propende per l'accoglimento e l'interpretazione letterale dell'art 2112 comma 5 c.c. così come riformulato dall'art 32 d.lgs. n 276/2003, in quanto secondo l'indirizzo maggioritario della Corte milanese non esiste un principio di diritto di fonte europea che si ponga in contrasto con la soppressione del requisito della preesistenza dell'articolazione funzionale come condizione di un legittimo trasferimento** e, il concetto di entità economica che conserva l'identità nel trasferimento di titolarità, elaborato nell'ordinamento europeo per tutelare le ragioni dei lavoratori presso il cessionario, è molto più esteso e non coincide affatto con la nozione di articolazione funzionale autonoma preesistente al trasferimento.

## **Il Decreto “Destinazione Italia” sugli incentivi: “saldi di fine stagione” sulle sanzioni per le violazioni sull’orario di lavoro (raddoppiate anziché decuplicate)**

di Nicola Porelli

**La Legge n. 9/2014 (c.d. Decreto sugli incentivi o destinazione Italia)**, in vigore dal 22 febbraio 2014, in sede di conversione del D.L. n. 145/2013, art. 14, **ha confermato la maggiorazione delle sanzioni amministrative concernenti l’occupazione di lavoratori “in nero”**, abolendo la possibilità di diffida, e ha previsto un raddoppio delle sanzioni per le violazioni su orario di lavoro e riposi anziché una decuplicazione.

Si sotto riporta una sintesi.

<b>Fonti</b>	- Art. 14, Decreto Legge n. 145 del 23 dicembre 2013, convertito dalla <b>Legge n. 9/2014</b> , entrata in vigore il 22 febbraio 2014; – <b>Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5</b> del 4 marzo 2014.
<b>Maxisanzione per il lavoro “nero”</b>	Il “nuovo” articolo 14 del D.L. n. 145/2013, prevede l’aumento del 30%: ? dell’importo delle sanzioni amministrative connesse all’impiego di lavoratori subordinati irregolari e l’esclusione, in tali ipotesi, della procedura di diffida; ? dell’importo delle somme aggiuntive da versare per la revoca del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)



	<p>provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale disposta dagli organi di vigilanza (inclusi quelli delle ASL).</p> <p><b>Lavoro in “nero”, violazioni</b></p> <p>? <b>prima del 24 dicembre 2013</b> (data di entrata in vigore del d.l. n. 145/2013):          applicazione della pregressa disciplina, sia per quanto concerne gli importi sanzionatori sia per quanto concerne l'applicazione della diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004;</p> <p>? <b>tra il 24 dicembre 2013 e il 21 febbraio 2014 compreso</b> (tra la data di entrata in vigore del D.L. n. 145/2013 e il giorno antecedente alla data di entrata in vigore della Legge di conversione n. 9/2014):          applicazione delle <b>sanzioni amministrative aumentate del 30%</b>, sia per la parte fissa che per la parte variabile, nonché la <b>procedura di diffida</b> di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004;</p> <p>? <b>dal 22 febbraio 2014</b> (data di entrata in vigore della Legge n. 9/2014):          applicazione delle <b>sanzioni amministrative aumentate del 30%</b>, sia per la parte fissa che per la parte variabile, ma <b>non la procedura di diffida</b> di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.</p> <p><i>Si sotto riportano tabelle contenute nella Circ. del Min. lavoro n. 5/2014.</i></p>
--	---

#### Maxisanzione “ordinaria”

Commissione della violazione	Sanzione minima edittale	Sanzione massima edittale	Maggiorazione giornaliera	Sanzione art. 13 D.Lgs. 124/2014 (diffida)	Sanzione art. 16 Legge n. 689/1981 (1/3 del massimo ovvero se più	Magg. giorn. art. 13 D.Lgs n. 124/2004	Magg. giorn. art. 16 Legge n. 689/1981

					<b>favorevole doppio del minimo)</b>		
<b>entro il 23 dicembre 2013 compreso</b>	euro 1.500	euro 12.000	euro 150	euro 1.500	euro 3.000	euro 37,50	euro 50
<b>dal 24 dicembre 2013 al 21 febbraio 2014 compreso</b>	euro 1.950	euro 15.600	euro 195	euro 1.950	euro 3.900	euro 48,75	euro 65
<b>dal 22 febbraio 2014</b>	euro 1.950	euro 15.600	euro 195	non applicabile	euro 3.900	non applicabile	euro 65

**Maxisanzione "affievolita"**

(caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo)

<b>Commissione della violazione</b>	<b>Sanzione minima edittale</b>	<b>Sanzione massima edittale</b>	<b>Maggiorazione giornaliera</b>	<b>Sanzione art. 13 d.lgs. 124/2014 (diffida)</b>	<b>Sanzione art. 16 Legge n. 689/1981 (1/3 del massimo ovvero se più favorevole e doppio del minimo)</b>	<b>Magg. giorn. art. 13 D.Lgs n. 124/2004</b>	<b>Magg. giorn. art. 16 Legge n. 689/1981</b>
<b>entro il</b>	euro	euro	euro	euro	euro	euro	euro

<b>23 dicembre 3013 compreso</b>	1.000	8.000	30	1.000	2.000	7,50	10
<b>dal 24 dicembre 2013 al 21 febbraio 2014 compreso</b>	euro 1.300	euro 10.400	euro 39	euro 1.300	euro 2.600	euro 9,75	euro 13
<b>dal 22 febbraio 2014</b>	euro 1.300	euro 10.400	euro 39	non applicabile	euro 2.600	non applicabile	euro 13

<b>Revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale</b>	<p>In sede di conversione l'art. 14, comma 1, lett. b) del d.l. n. 145/2013 viene confermato:  <b>? l'aumento del 30% dell'importo delle somme aggiuntive</b> da versare per la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato dal personale ispettivo del Ministero del Lavoro nonché delle ASL laddove riscontri l'impiego di personale "in nero" in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.</p> <p><i>Si sotto riporta una tabella di sintesi.</i></p>
--	---

#### Somme aggiuntive per la revoca della sospensione di attività imprenditoriale

	<b>fino al 23.12.2013</b>	<b>dal 24.12.2013</b>
Provvedimento adottato a fronte del riscontro di impiego di personale "in nero" in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro	<b>euro 1.500</b>	<b>euro 1.950</b>

Provvedimento adottato a fronte del riscontro di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro	euro 2.500	euro 3.250
--	------------	------------

<b>Importi sanzionatori in violazione delle disposizioni in materia di lavoro</b>	<p>In sede di conversione, l'art. 14, comma 1, lett. c) del DL n. 145/2013 come convertito in Legge n. 9/2014, dispone il <b>raddoppio di alcune sanzioni amministrative previste per alcune violazioni in materia di orario di lavoro</b> (il decreto prevedeva la decuplicazione).</p> <p>Il Ministero ricorda che:</p> <p>?la <b>durata media dell'orario di lavoro "deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi"</b> (superiore se previsto dalla contrattazione collettiva);</p> <p>?il <b>riposo settimanale "è calcolato come media in un periodo non superiore a quattordici giorni"</b>;</p> <p>?il <b>riposo giornaliero deve essere fruito "ogni ventiquattro ore"</b>,</p> <p><i>Si sotto riportano tabelle contenute nella Circ. del Min. lavoro n. 5/2014.</i></p>
---	--

<b>DURATA MEDIA ORARIO DI LAVORO</b>	<b>REGIME SANZIONATORIO PER VIOLAZIONI COMMESSE DAL 24 DICEMBRE 2013</b>
<b>La durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di 7 giorni, le 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario. A tal fine, la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a 4 mesi. I contratti collettivi di lavoro possono in ogni caso elevare il limite fino a 6 mesi ovvero fino a 12 mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate</b>	<p>Sanzione amministrativa <b>da 200 a 1.500 euro.</b></p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 5 lavoratori ovvero si è verificata in almeno 3 periodi di riferimento</b> la sanzione amministrativa è <b>da 800 a 3.000 euro.</b></p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 10 lavoratori ovvero si è verificata in almeno 5 periodi di riferimento</b>, la sanzione amministrativa è <b>da 2.000 a 10.000 euro</b> e non è ammesso il pagamento della sanzione in</p>

negli stessi contratti collettivi.	misura ridotta.
<b>RIPOSO SETTIMANALE</b>	<b>REGIME SANZIONATORIO POST CONVERSIONE DL N. 145/2013</b>
Il lavoratore ha diritto <b>ogni 7 giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive</b> , di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero. Il suddetto periodo di riposo consecutivo è calcolato come <b>media in un periodo non superiore a 14 giorni</b> .	<p>Sanzione amministrativa <b>da 200 a 1.500 euro</b>.</p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 5 lavoratori ovvero</b> si è verificata in <b>almeno 3 periodi di riferimento</b> la sanzione amministrativa è <b>da 800 a 3.000 euro</b>.</p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 10 lavoratori ovvero</b> si è verificata in <b>almeno 5 periodi di riferimento</b>, la sanzione amministrativa è <b>da 2.000 a 10.000 euro</b> e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta</p>
<b>RIPOSO GIORNALIERO</b>	<b>REGIME SANZIONATORIO POST CONVERSIONE DL N. 145/2013</b>
Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a <b>11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore</b> . Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità	<p>Sanzione amministrativa <b>da 100 a 300 euro</b>.</p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 5 lavoratori ovvero</b> si è verificata in <b>almeno 3 periodi di 24 ore</b>, la sanzione amministrativa è <b>da 600 a 2.000 euro</b>.</p> <p>Se la violazione si riferisce a <b>più di 10 lavoratori ovvero</b> si è verificata in <b>almeno 5 periodi di 24 ore</b>, la sanzione amministrativa è <b>da 1.800 a 3.000 euro</b> e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.</p>

## La crisi del (diritto del) lavoro

di Antonio M. Orazi

**Il nostro diritto del lavoro sembra un morto che vive e marcia con noi, che operiamo nel mondo del lavoro vero, e fa danni;** danni che conosciamo bene; danni che sempre più imbrigliano la competitività delle aziende e impediscono la gratificazione dei lavoratori.

**Questo diritto morto, non più confacente al lavoro produttivo,** dà invece un gran lavoro ai professori di diritto, agli avvocati, ai consulenti, agli operatori aziendali della gestione del personale e ai sindacalisti, dei lavoratori e dei datori di lavoro.

**Un diritto che era nato e si è sviluppato eroicamente per difendere le giuste ragioni dei lavoratori** in un tempo in cui non solamente non erano accettate ma neppure era compreso che, diversamente dalle macchine, il lavoratore aveva una mente e un cuore che potevano attivarsi e battere per il suo lavoro, per la sua azienda, per il suo mondo; per un mondo migliore, per una azienda più grande, per un lavoro più soddisfacente; per costruire un futuro per sé e per la propria famiglia.

**Il diritto del lavoro è stato ucciso dalla superfetazione normativa e dalla superfetazione giurisdizionale, oltre che dalla esasperazione interpretativa** variamente connotata ideologicamente.

**Perché non ne prendiamo atto e torniamo al codice civile?** Almeno per quanto riguarda il contratto di lavoro. Lasciando semmai uno spazio autonomo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

ad un diritto (triste, secondo la considerazione del prof. Pera) previdenziale ed un altro spazio ad un diritto della sicurezza sul lavoro.

Al tempo dello statuto del lavoro la parola d'ordine era: portare il diritto civile nella fabbrica; **oggi la parola d'ordine potrebbe essere: accompagniamo il diritto del lavoro e i giudici del lavoro al cancello!** Le parti sociali, gli imprenditori e i lavoratori sono cresciuti!

Oggi, fissando soltanto pochi principi generali e sgombrando il campo da molti vincoli, fissati dalla legge e spesso enfatizzati dalla giurisprudenza, potremmo lasciare **libero spazio alla contrattazione.**

Allora si che potremmo affrontare serenamente e con entusiasmo una **nuova stagione della nostra storia del lavoro italiano.**

Allora si che potremmo **sperimentare e**, procedendo per tentativi, **trovare le soluzioni** che, nelle diverse situazioni territoriali e nelle diverse condizioni concorrenziali, potrebbero essere più confacenti alle varie comunità di lavoro, che arricchiscono la nostra società.

Allora si che potremmo **aprire un nuovo mercato del lavoro**, con servizi articolati in funzione delle esigenze locali e temporali, con sostegni alla persona variegati e provvisori, sempre in funzione delle esigenze locali e temporali.

In via di estrema semplificazione si può pensare che, per avviare questa nuova stagione, bisognerebbe abrogare tutto quello che potrebbe essere definito il diritto pubblico del lavoro, salvi restando i dettami europei, ovvero cassare la ipertrofica estensione della inderogabilità.

Noi dovremmo trasferire dalla realtà al diritto il senso che niente può considerarsi acquisito per sempre, che **tutto deve essere continuamente riconquistato con l'impegno e la responsabilità** che non possono (più) essere esclusi dal mondo del lavoro.

Del resto, come è possibile, in una società liquida, costruire tipi contrattuali idonei a coniugare il rispetto delle regole di concorrenza tra le imprese e un corretto trattamento dei collaboratori?

Può valer la pena fare un tentativo in questo senso ma, nello stesso tempo, è opportuno essere consapevoli della possibilità che il risultato, qualunque risultato, possa venire frustrato dalla realtà effettuale.

Allora, se non si considera accettabile un ritorno, *sic et simpliciter*, al contratto di diritto civile, che è legge fra le parti, è forse meglio pensare a un **doppio regime nel quale, pur esistendo uno o più tipi contrattuali, sia legittimo, a certe condizioni, costruire e concordare contratti atipici.**

Può sembrare una abdicazione rispetto alla sovranità della legge ma, invece, può essere un **recupero di sovranità di questa nel rispetto della libertà dei contraenti del mitico contratto sociale.**

D'altronde, se l'ordinamento giuridico del lavoro sfiora l'ineffettività, perché vogliamo insistere in un *continuum*, complicato da una giurisprudenza ondivaga o tendenziosa, di norme che finiscono per somigliare troppo alle famose grida manzoniane?

Se non possiamo, come non possiamo, risolvere la dicotomia tra *insider* e *outsider*, facendo diventare tutti *insider*, **accettiamo di essere tutti *outsider* e impegniamoci a costruire un vero, libero, efficiente mercato del lavoro.**

Impegniamoci a costruire un **sistema di sostegno al reddito e alla qualificazione, attraverso seri ammortizzatori sociali e adeguati schemi di formazione**, dentro e fuori la scuola.

Perché, se vogliamo, come effettivamente vogliamo, preservare le conquiste dello Stato sociale, dobbiamo **riconsegnare il compito della socialità allo Stato e riconsegnare ai cittadini la libertà di vivere la propria vita a modo loro.**

L'opzione liberista, o iperliberista, come qualcuno potrebbe chiamarla, è oggi l'unica opzione seria per poter recuperare una migliore condizione di crescita e di sviluppo che potrà anche essere meno intenso, ma ci sarà sicuramente se lasceremo fare.



## **La semplificazione del contenzioso avverso i verbali ispettivi**

di Dario Messineo

Una recente **risoluzione del Parlamento europeo (14 gennaio 2014)** solleva la tematica della **efficacia delle ispezioni del lavoro in Europa** dove l'entità del **lavoro sommerso** è pari al **18,8% del PIL** (in alcuni Stati supera il **30%**) e **168.000 cittadini muoiono ogni anno in incidenti o per malattie connesse al lavoro**, oltre ai **7 milioni** che **rimangono feriti a causa di infortuni**.

La risoluzione afferma il **ruolo cruciale delle ispezioni sul lavoro** nella prevenzione e nel controllo, il contributo positivo delle medesime per il miglioramento delle informazioni e delle competenze all'interno dell'azienda e ritiene che le relative **sanzioni** debbano essere **effettive, proporzionate e dissuasive**.

Questo contributo parte dal presupposto che **l'attività del contenzioso delle Direzioni territoriali del lavoro è direttamente connessa a quella ispettiva**, ma deve essere svolta con particolare perizia e competenza nelle aule dei tribunali al fine di non vanificare le attività ispettive che altrimenti si ridurrebbero ad una mera produzione di un mucchio di carta inutile ed inefficace per il contrasto al lavoro illegale.

Proprio perché **la fase del contenzioso assume un ruolo determinante per l'attività istituzionale con riflessi diretti sulle aziende e sul mercato del**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**lavoro si ritiene di dovere formulare alcune proposte necessarie a ridurre i processi e permettere di reperire nuove risorse economiche e finanziarie.** Le nuove risorse sarebbero utili e necessarie per combattere la lotta all'evasione contributiva e fiscale.

In particolare si propone di **abbattere drasticamente il contenzioso giudiziario attraverso la proposizione di un contenzioso unico contro i verbali Inps, Inail e contro le Ordinanze Ingiunzione delle Direzioni territoriali del lavoro, in modo da consentire alle aziende di proporre un unico ricorso evitando la duplicazione e la triplicazione di processi dinanzi a giudici diversi in relazione ai verbali ispettivi e ottenere un risparmio di costi per le aziende.**

Si vuole proporre che l'impugnazione del verbale di addebito o dell'avviso di mora dell'Inps o del verbale unico di accertamento dell'Inps e dell'Inail e delle ordinanze ingiunzione dinanzi al giudice del lavoro comporti la partecipazione obbligatoria quali soggetti passivi (**litisconsorzio necessario**), degli enti previdenziali coinvolti e della DTL territorialmente competente (in un unico processo).

L'effetto che si vuole realizzare è di **acquisire una sola volta gli elementi di prova in un unico giudizio** (a legislazione vigente si devono affrontare almeno tre processi in primo grado, tre in secondo grado e tre in cassazione con giudici diversi e riti diversi!) ed arrivare alla pronuncia di una **sentenza unica senza costringere le aziende ad affrontare più processi con i diversi enti previdenziali e con le Direzioni territoriali e regionali del lavoro competenti per territorio**, con più soccombenze o vittorie e con diversi giudicati diversi tra loro, perché a volte divergenti. La proposta consentirebbe un **accesso immediato al contenzioso nei casi in cui occorra certezza e celerità della decisione giudiziaria** (ad esempio nei casi in cui le aziende vogliono accedere ad agevolazioni contributive oppure per potere ottenere il DURC più rapidamente!). Permetterebbe, di fatto, di arrivare ad un **unico giudizio, che coinvolga tutti gli enti, con risparmio di spesa per i privati e certezza ed unicità del giudizio.**

La proposta non disdegna il **reperimento di nuove risorse per il ministero del lavoro** che dovrebbero garantire una **maggiore capacità organizzativa** e punta sull'**abolizione dei ricorsi amministrativi ex artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124/2004** in forza dell'analisi effettuale dei risultati raggiunti, nel primo

decennio di applicazione, da due strumenti che non hanno avuto la forza privilegiata di prevenire, limitare o evitare il contenzioso giudiziario. Mentre hanno, in non pochi casi, vincolato l'attività di personale ispettivo alla trattazione e alla delicata istruttoria tecnica di ricorsi generalmente respinti.

Considerato quanto sopra, **si riporta di seguito una proposta di articolato normativo.**

*Articolo unico*  
*(Contenzioso verbali di ispezione)*

**All'art. 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 è aggiunto il comma 14.**

**14** – Limitatamente alle materie di cui al comma 4, lettera a), relativamente alle ordinanze ingiunzione del Direttore delle Direzioni territoriali del lavoro si applicano le norme previste dall'art. 442 e ss. c.p.c.

**14-bis** – Limitatamente alle materie di cui al comma che precede non si applicano i commi 1, 2, 6 e 9 dell'art. 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

**14-ter** – Limitatamente alle materie di cui al presente comma il giudice competente a decidere è il giudice del luogo in cui ha sede la DTL competente all'emissione dell'ordinanza ingiunzione. L'impugnazione giudiziale dell'ordinanza ingiunzione che comporti conseguenze previdenziali o assistenziali o dell'avviso di addebito dell'Inps o del verbale unico di accertamento e notificazione Inps o Inail comporta obbligatoriamente la chiamata in causa, ai sensi dell'art. 102 cpc, degli istituti previdenziali e assistenziali, della direzione territoriale del lavoro che ha emesso l'ordinanza o altro eventuale ente previdenziale o assistenziale comunque interessato.

**14-quater** – Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale.

**14-quinquies** – Limitatamente alle materie di cui al comma 4, lettera a), l'amministrazione pubblica può farsi rappresentare e difendere, in primo e secondo grado del giudizio, da propri funzionari abilitati all'esercizio delle professioni forensi iscritti all'albo speciale.

**14-sexies** – Limitatamente alla materia della tutela del lavoro di cui al comma 4, lettera a), sono riconosciute dal giudice, nel caso di vittoria

dell'amministrazione, le spese, i diritti e gli onorari di lite. Si applica la tariffa vigente per gli avvocati e procuratori, con la riduzione del venti per cento degli onorari di avvocato ivi previsti. Le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del presente articolo sono finalizzate al finanziamento di misure, anche di carattere organizzativo, per una maggior efficacia del livello minimo dei servizi istituzionali inerenti l'attività del contenzioso curato dalle Direzione regionali e territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. A tal fine le predette risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate sugli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**14-septies** – Ai fini della decorrenza del termine breve per l'appello, ai sensi dell'articolo 434, comma 2, del codice di procedura civile, limitatamente alle materie di cui al comma 4, lettera a), nelle ipotesi di cui all'art. 13-bis del presente articolo, la notificazione della sentenza all'amministrazione dello Stato deve essere effettuata presso la sede dell'ufficio pubblico che ha rappresentato e difeso l'amministrazione.

**14-octies** – Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115) gli atti del processo, la decisione e gli atti di notifica, limitatamente alla materia della tutela del lavoro di cui al comma 4, lettera a) sono esenti da ogni tassa, imposta e, per l'amministrazione pubblica statale, da ogni diritto o bollo. Alla notificazione degli atti e delle sentenze alla pubblica amministrazione, provvede la cancelleria del tribunale, esclusivamente in via telematica.

**14-novies** – sono abrogati gli artt. 16 e 17 del decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124.

**Dopo l'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 è aggiunto il seguente articolo 6-bis:**

Notificazione degli atti nel contenzioso in materia di tutela del lavoro

1. Le amministrazioni pubbliche coinvolte nei giudizi di cui all'articolo 6, comma 4, lettera a), possono eseguire la notificazione degli atti, anche stragiudiziali, secondo le modalità di cui alla legge 21 gennaio 1994, n. 53.
2. Per le finalità di cui al comma 1, le amministrazioni si dotano di un apposito registro cronologico conforme alla normativa, anche regolamentare, vigente.

3. La validità dei registri di cui al comma 2 è subordinata alla previa numerazione e vidimazione, in ogni mezzo foglio, rispettivamente, da parte del funzionario abilitato all'esercizio della professione forense incaricato dall'Ufficio.

## Una proposta per il lavoro protetto

di Carmine Santoro

**Il tema della qualificazione dei rapporti lavorativi** occupa da tempo un posto centrale nel dibattito giuslavoristico. L'ampio contenzioso giurisdizionale, i numerosi problemi sociali ad esso sottostanti, drammaticamente acuiti in questo lungo periodo di crisi economica, ne fanno anzi "il" tema per eccellenza del diritto del lavoro.

**Le ripetute riforme normative degli ultimi anni non sono riuscite ad incidere sulla materia**, finalizzate come erano ad interventi settoriali e contraddittori sulle tipologie contrattuali, senza porsi il problema della sistematizzazione stabile delle categorie generali, presupposto per una maggiore certezza del diritto.

Sul piano tecnico, la dottrina ha già diffusamente evidenziato **l'insufficienza definitoria dell'art. 2094 c.c.**, la sua **inidoneità a delimitare chiaramente numerose figure lavorative concrete, comprese nell'area "grigia" tra autonomia e subordinazione** e difficilmente riconducibili alle anguste categorie previste. Le criticità di tale norma, peraltro, non si limitano al profilo tecnico-giudico, ma si estendono al profilo sociale della mancata ricomprensione in essa delle figure della c.d. parasubordinazione, come noto bisognevoli di tutela in quanto costituite da prestatori che versano, per lo più, in condizioni di dipendenza economica. Dunque, per note ragioni sociali, la platea di lavoratori che necessitano di specifica protezione giuridica si è ampliata ben oltre i confini del lavoro subordinato. Si è anche, più radicalmente, sostenuto che è la stessa normazione per fattispecie generali a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

determinare incertezza, per la sua intrinseca inadeguatezza a circoscrivere in ambiti sufficientemente chiari le varie tipologie di attività lavorative. In questo contesto concettuale, **è la stessa dicotomia tra autonomia e subordinazione a dover essere complessivamente ripensata.**

Al fine di pervenire a proposte semplificatorie del quadro attualmente esistente, che consentano sia di rispondere alle istanze sociali delle parti coinvolte nei contratti di lavoro, sia di prevenire contenziosi, bisogna indagare **i motivi che hanno determinato la nascita della dicotomia autonomia/subordinazione.** Orbene, questa è certamente il corollario della visione tradizionale del **diritto del lavoro quale statuto protettivo del lavoratore subordinato, identificato quale soggetto “debole” del mercato del lavoro.** La creazione della figura del lavoratore subordinato si connette, dunque, alla necessità di tutela di tale soggetto e di riequilibrio delle posizioni delle parti del contratto di lavoro.

Secondo la relazione annessa al disegno di legge n. 1006, redatto dal Prof. Ichino, “Poiché il bisogno di protezione nel mercato del lavoro nasce essenzialmente non dalla subordinazione (che è fatto essenzialmente tecnico-giuridico) ma dallo squilibrio di potere contrattuale tipico della situazione di **dipendenza economica** del prestatore dall’impresa, quest’ultima **è la situazione che viene assunta nel disegno di legge come fattispecie generale di riferimento del sistema giuslavoristico**”.

**L’assunto coglie esattamente, nella dipendenza economica, la ratio del bisogno di protezione;** nondimeno, in adesione ad una comune elaborazione, la subordinazione viene ridotta ad un “fatto tecnico-giuridico”. Non sembra superfluo rammentare come quest’ultima nozione dovrebbe essere la “traduzione” giuridica del fatto sociale – dipendenza economica -, secondo l’antico brocardo *ex facto oritur ius*. In altri termini, **non sembra che sia stato adeguatamente dimostrato che il bisogno di protezione avvertito dal legislatore fosse indirizzato esclusivamente verso soggetti “eterodiretti”** – secondo la concezione diffusa di “subordinazione giuridica” -, e non, piuttosto, verso la generalità dei soggetti economicamente deboli. Anche per aver creato tale equivoco ermeneutico, bisogna riconoscere che la detta “traduzione” giuridica del fenomeno sociale, di cui all’art. 2094 cit., non è stata efficace; ne discende la necessità di una nuova versione della norma, che tenti di superare i dilemmi qualificatori sorti.

Pertanto, si è tornati al punto di partenza del diritto del lavoro, laddove si registra **l'inderogabile necessità di fornire tutele a soggetti, non più riducibili ai lavoratori subordinati** – in senso giuridico –, economicamente “deboli” del mercato del lavoro. La premessa, naturalmente, è **l'identificazione di una nuova categoria di soggetti da tutelare**.

Una prima strada, radicale, potrebbe essere quella dell'**abolizione esplicita delle figure intermedie della parasubordinazione** e di far rientrare, dunque tutte queste nell'area della subordinazione *tout court*. Tale soluzione presenta, tuttavia, il pericolo concreto di creare ulteriori **incentivi verso il ricorso al falso lavoro autonomo** e, ancora peggio, verso il sommerso. Inoltre, essa non asseconderebbe scelte, pur riscontrabili nella pratica, di autonomia nell'esecuzione dell'attività da parte degli stessi prestatori. Infine, rimarrebbe intatto il problema definitorio scaturente dall'attuale art. 2094 c.c.. Abbandonate dunque opzioni ideologiche, per lo più deleterie in tema di rapporti lavorativi, **è necessario cercare soluzioni “pragmatiche” ed il più possibile equilibrate, che tentino di evitare paradossali risultati pratici nella “casa di cristallo” della disciplina dei rapporti lavorativi**.

Nella classica ottica protettiva, tuttora da ritenere il fondamento della materia, si potrebbe pensare, in luogo della classica contrapposizione tra autonomia e subordinazione, ad una **partizione tra lavoro protetto e lavoro non protetto**. **Quest'ultimo sarebbe da individuare nei lavoratori autonomi “puri” ex art. 2222 c.c., nei liberi professionisti di cui agli artt. 2229 c.c., nonché nei titolari dei rapporti di cui all'art. 409, comma 1, n. 3) c.p.c.** i quali, sulla base delle condizioni economiche, della libertà di autoorganizzazione, della pluralità di committenti, non versino in condizioni di dipendenza economica o organizzativa da uno o più soggetti. **L'altro *genus* coinciderebbe con tutte le altre categorie di lavoratori oggi previste dalla legge**.

In tal modo, si **semplificherebbe il compito qualificatorio-interpretativo**, poiché esso sarebbe limitato al lavoro senza tutele, con conseguente spazio residuale all'altro. In tale contesto normativo sarebbe pertinente una presunzione normativa generale, seppure relativa, di lavoro protetto, come raccomandato dall'OIL (Racc. n. 198/2006) e dal Comitato economico e sociale dell'Unione europea (Parere n. 2013/C 161/03).

**A questo punto resterebbe la questione dell'attribuzione delle tutele:** l'assimilazione delle varie figure di lavoro protetto dovrebbe essere strutturata



con una **rivisitazione dello statuto protettivo oggi previsto per il lavoro subordinato**. Peraltro, le tutele previdenziali, in ragione della situazione critica creatasi con le recenti riforme pensionistiche, dovrebbero essere per tutti quelle dell'attuale lavoro subordinato. In questo quadro, si può ragionare in merito alle proposte di Statuto dei lavori, relativamente al nucleo universale ed inderogabile di diritti, per poi prevedere le **tutele “variabili” ipotizzate ed adattabili ai diversi contesti con gli interventi migliorativi dell'autonomia collettiva ed individuale**.

In definitiva, l'effetto principale della modifica proposta sarebbe **l'assimilazione, sul piano delle tutele, della parasubordinazione alla subordinazione e la loro confluenza nella nuova categoria del lavoro protetto**. Per il resto, la disciplina dei vari rapporti rimarrebbe immutata, con la vigenza di tutte le norme compatibili con il nuovo quadro. **Sul piano qualificatorio muterebbe radicalmente il metodo, evolvendo da quello, formale, per fattispecie generali a quello, sostanziale, del soggetto destinatario delle tutele**; ciò attraverso la notevole semplificazione della generalità e residualità della categoria del lavoratore protetto, rispetto al lavoro non protetto, il solo identificabile “per fattispecie”.

Ovviamente, **l'abuso del lavoro autonomo non protetto dovrebbe essere sottoposto ad un trattamento sanzionatorio adeguato, e la relativa opera di repressione intensificata**. La soluzione proposta recherebbe anche il vantaggio di agevolare l'azione repressiva degli abusi, giacché sarebbe onere del presunto committente dimostrare che l'attività del preteso collaboratore autonomo rientri nell'alveo dell'autonomia, la sola area definita per legge.

Circa il trattamento sanzionatorio per l'abuso del lavoro autonomo – o non protetto –, si può pensare alla seguente formulazione: **“Chi occupa un lavoratore protetto utilizzando illecitamente un contratto di lavoro di natura autonoma è punito** con la sanzione amministrativa da €750 a 6.000 per ciascun lavoratore e con la sanzione di €75 ciascuna giornata di lavoro effettivo. Alla violazione si applica la procedura della diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.

La sanzione prevista nel presente articolo esclude l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'inosservanza degli obblighi relativi all'assunzione ed allo svolgimento del rapporto di lavoro nelle ipotesi di inesatta osservanza degli obblighi medesimi.”

L'esclusione di altre sanzioni risponde al principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981; invero, **la legge non contempla il trattamento sanzionatorio previsto per l'inadempimento degli obblighi "formali" di gestione del rapporto** (comunicazione e dichiarazione di assunzione, LUL, prospetti paga, ecc.) **nelle ipotesi di abuso delle forme contrattuali del lavoro autonomo. Rectius: non lo contempla ove gli adempimenti siano comunque posti in essere**, sia pure in modo inesatto a causa della scorretta qualificazione del rapporto. Secondo la formulazione proposta, le sanzioni sarebbero applicate unicamente nei casi di **omesso adempimento**, ciò che appare maggiormente conforme alla lettera delle norme sanzionatorie in argomento.

In proposito, appare opportuno segnalare che in dottrina si discute circa la possibilità di una riforma complessiva del sistema sanzionatorio del lavoro. Le alternative allo studio sono due: la prima propone un Testo Unico procedimentale che introduca una disciplina speciale del procedimento amministrativo sanzionatorio del lavoro, in deroga alla legge n. 689/1981; la seconda, certamente più complessa, preconizza un T.U. procedimentale e sostanziale, che includa, oltre alle disposizioni procedurali, anche tutte le sanzioni vigenti in materia.

## **L'interpretazione della Corte di Giustizia sulla qualificazione del ramo di azienda induce ad una parziale riscrittura dell'art. 2112 del c.c.**

di Immacolata Di Stani

Con la [sentenza del 6 marzo 2014, C-458/12](#) – la Corte europea di Giustizia ha affrontato il tema della conformità, alla Direttiva comunitaria n. 2001/23/CE della disposizione, contenuta nell'art. 2112 c.c., al 5 comma, della cessione di ramo d'azienda inteso come funzionalmente autonomo di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.

La domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 1, par. 1, lett. a) e b) della Direttiva suindicata, veniva sollevata alla Corte nell'ambito di una controversia che opponeva ben settantaquattro ricorrenti ad una nota azienda italiana (X), in qualità di cedente, insieme con altra società controllata dello stesso gruppo (Y) a cui, a seguito di un'opera di riorganizzazione aziendale, veniva trasferito un ramo di azienda denominato “*IT Operations*”, ed aveva ad oggetto la qualificazione del suddetto conferimento come trasferimento di parte di azienda.

**I ricorrenti, infatti, ritenendo che tale conferimento non potesse essere qualificato come trasferimento di ramo di parte di azienda, ai sensi del comma 5 dell'art. 2112 del nostro codice civile, adivano il Giudice del Lavoro italiano al fine di far constatare l'inefficacia nei loro confronti del**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

suddetto conferimento e, di conseguenza, la prosecuzione del loro rapporto di lavoro con la società cedente X.

**Nello specifico, essi sostenevano che il ramo *IT Operations*, prima del suo conferimento nel capitale della società Y non costituiva una suddivisione funzionalmente autonoma nell'azienda originaria X, poiché:**

- a) la società cedente esercitava un potere preponderante sul cessionario;
- b) anche dopo il conferimento di ramo di azienda, la società Y continuava a realizzare una parte nettamente preponderante della sua attività per la società cedente X.

**Ebbene, il Giudice del Lavoro di Trento, sospendendo il procedimento, sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:**

- a) se per uno stato membro sia possibile qualificare come trasferimento di ramo azienda non solo parti preesistenti all'azienda ma anche quelle identificati tali dall'azienda al momento del trasferimento, ovvero qualora la parte di azienda oggetto del trasferimento **non costituisca entità economica funzionalmente autonoma già preesistente al trasferimento, ma tanto da essere identificata come tale dal cedente e cessionario al momento del suo trasferimento;**
- b) se per uno stato membro è possibile applicare il regime del trasferimento in tutti i casi in cui l'impresa cedente eserciti, a seguito dell'operazione, un intenso potere di supremazia nei confronti cessionaria consistente **in uno stretto vincolo di committenza ed una commistione del rischio impresa.**

Pronunciandosi sulla prima questione, la Corte di Giustizia dichiara che: *«per stabilire se sussiste un trasferimento di impresa, secondo l'art. 1, par. 1 della Direttiva, il criterio decisivo costantemente assunto, è quello di accertare se l'entità economica organizzata **conservi** la sua identità dopo essere stata rilevata dal nuovo datore».*

Da questa definizione, e soprattutto dall'uso del termine "**conservi**", risulta evidente che l'entità economica in questione, ai fini dell'applicazione del regime sul trasferimento d'azienda, debba essere dotata di un'autonomia funzionale sufficiente, nel periodo antecedente il suo trasferimento, e con la conseguente previsione che se il Giudice del procedimento principale dovesse rilevare la mancanza nel ramo di tale autonomia funzionale "precedente" al trasferimento, dovrebbe dichiararne l'inefficacia e il ripristino dei rapporti di lavoro in capo alla società cedente.

**Nonostante ciò, la Corte specifica che la Direttiva non deve essere letta nel senso di vietare ad uno Stato di prevedere, comunque, il mantenimento dei diritti dei lavoratori, anche nell'ipotesi in cui il ramo di azienda venga identificato come tale dal cedente e cessionario al momento del suo trasferimento** (così recita anche l'art. 2112, al comma 5, come modificato dall'art. 32 del d.lgs. 276/2003), sulla base dell'assunto del considerando n. 3 della stessa Direttiva secondo cui esiste la necessità, comunque, di tutelare i lavoratori dinanzi al rischio di mutamento di imprenditore, mediante la previsione di opportune disposizioni.

**Dunque, secondo le affermazioni della Corte di Giustizia, la semplice mancanza di autonomia funzionale dell'entità trasferita non può, costituire ostacolo a che uno Stato garantisca nel proprio ordinamento il mantenimento dei diritti dei lavoratori a causa del cambio di imprenditore.**

Quanto alla seconda risposta, la Corte rileva che non risulta da alcuna disposizione della direttiva 2001/23 che il legislatore dell'Unione Europea abbia voluto che l'indipendenza del cessionario nei confronti del cedente costituisca un presupposto per l'applicazione della direttiva stessa.

Questo significa che la cessione dei rapporti di lavoro in situazioni come queste non sia contrario al diritto comunitario.

La sentenza in commento, a causa della portata *endoprocedurale* e dei suoi effetti retroattivi, propri di una pronuncia pregiudiziale interpretativa della Corte di Giustizia, sarà destinata ad avere ripercussioni forti sul contenzioso nazionale vertente sulla legittimità dei trasferimenti di rami di azienda che non siano dotati di quell'autonomia funzionale sufficiente nel periodo antecedente il suo trasferimento, magari, perché identificati come rami di azienda proprio al momento della cessione da parte del cedente e del cessionario.

Attualmente, infatti, il dibattito giurisprudenziale italiano sul tema della qualificazione del trasferimento di parte di azienda è molto vivace e controverso, soprattutto quando si tratta di doverne sostenere la legittimità in assenza di requisiti fondamentali, quali appunto, l'autonomia funzionale sufficiente preesistente al trasferimento stesso.

Pronunce giurisprudenziali molto recenti, non solo di merito, ma anche di Cassazione, testimoniano questa travagliata contrapposizione di vedute. Ad esempio, la sentenza n. 3235 emessa dal Tribunale di Milano in data 26

settembre 2013 (sulla cessione di ramo di azienda di una società del gruppo di Deutsche Bank) aderendo all'orientamento maggioritario creatosi nella Corte milanese, interpreta letteralmente la nozione di trasferimento di ramo di azienda ex art 2112 c.c., così come modificato dall'art 32 d.lgs. n. 276/2003, ammettendo che il ramo di azienda possa essere “*individuato dal cedente e dal cessionario al momento del trasferimento*”.

Di segno opposto la sentenza n. 3653/2013, emessa sempre dal Tribunale di Milano, e a distanza di quasi un mese dalla precedente, che dichiara, invece, l'illegittimità della cessione di un ramo di azienda “smaterializzato”: secondo l'interpretazione di tale giudice, la società cedente nell'effettuare l'operazione non aveva soddisfatto il requisito dell'autonomia funzionale del ramo trasferito, in quanto cedente e cessionario avrebbero creato una struttura produttiva creata ad hoc stravolgendo così l'identità del ramo aziendale.

Se, dunque, la sentenza in oggetto, aprirà una breccia futura per un maggiore assestamento delle pronunce giurisprudenziali in ordine alla legittimità dei trasferimenti di rami di azienda anche in assenza di autonomia funzionale preesistente e perchè individuati come tali al momento della cessione, dall'altro, offre l'occasione per mettere in risalto le “carenze” presenti nell'art. 2112, del nostro codice civile, intitolato “mantenimento dei diritti dei lavoratori”.

In un'ottica semplificatoria, protesa allo snellimento dei contenziosi in atto, sarebbe utile procedere ad una riscrittura parziale dell'art. 2112 del c.c. attraverso l'aggiunta di un comma in cui, a completamento di questo processo di allineamento alle pronunce giurisprudenziali europee, si espliciti la definizione di entità economica organizzata funzionalmente autonoma.

**Questo potrebbe aiutare a dirimere altri contenziosi ed evitare un nuovo pronunciamento della stessa Corte di Giustizia europea sul tema.**

## **L’Inps detta le regole per usufruire del beneficio sostitutivo alla “piccola mobilità” per l’anno 2013**

di Nicola Porelli

L’Inps con la [circolare n. 32 del 13 marzo 2014](#), fornisce i chiarimenti e le istruzioni per i **benefici relativi al reimpiego di lavoratori licenziati** nei dodici mesi precedenti per giustificato motivo oggettivo da **aziende che occupano anche meno di 15 dipendenti**.

Si ricorda che dal 1° gennaio 2013 è venuta meno, per questi soggetti, la possibilità di iscrizione nelle liste di mobilità (c.d. piccola mobilità – L. 236/1993) e il conseguente finanziamento a copertura di tale tipologia di assunzioni.

Si sotto riporta una scheda di sintesi delle “istruzioni” Inps.

<b>Fonti</b>	<b>Decreto direttoriale n. 264 del 19 aprile 2013</b> (modificato dal Decreto n. 390 del 3 giugno 2013 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 183 del 6 agosto 2013). <b>Circolare Inps n. 32 del 13 marzo 2014.</b>
<b>Disciplina del beneficio</b>	<b>Limite complessivo stabilito dal Decreto: 20 milioni di euro.</b> <b>Decorrenza del beneficio: 1° gennaio – 31 dicembre 2013.</b>  <b>Beneficio in favore di:</b> – <b>datori di lavoro privati</b> che nel <b>2013</b> hanno assunto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11](#).

	<p>– lavoratori che nei <b>dodici mesi precedenti</b> l'assunzione, siano stati <b>licenziati</b></p> <p>– da <b>imprese che occupano anche meno di quindici dipendenti per giustificato motivo oggettivo</b> connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro.</p> <p>Inoltre, <b>il beneficio spetta anche per:</b></p> <p>– il lavoratore, il quale abbia accettato l'estinzione del rapporto, in sede di conciliazione successiva al preavviso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (conciliazione presso DTL ai sensi dell'articolo 7, co. 7, della legge 15 luglio 1966, n. 604, novellato dall'articolo 1, comma 40, della legge 92/2012 e successive modifiche e integrazioni).</p> <p>Il beneficio spetta, <b>oltre che in caso di assunzione:</b></p> <p>– in caso di <b>proroga e trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto instaurato nel 2013</b>e già agevolabile ai sensi del decreto;</p> <p>– in caso di <b>proroga e trasformazione a tempo indeterminato – effettuata nel 2013 – di un rapporto instaurato prima del 2013</b> con lavoratori iscritti nelle allora vigenti liste della cosiddetta “piccola mobilità”.</p> <p><b>Ammissione al beneficio:</b></p> <p>– presuppone che il <b>lavoratore sia stato oggetto di licenziamento nei 12 mesi precedenti</b>l'originaria assunzione;</p> <p>– ai sensi dell'art. 4, co. 12, lett. a), legge 92/2012, <b>il beneficio non è ammesso quando la trasformazione soddisfa un diritto di precedenza all'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore;</b> si evidenzia che il diritto di precedenza non è applicabile alle trasformazioni intervenute a decorrere dal 28 giugno 2013 ai sensi dell' articolo 10, co. 1, lett. c ter), del d.l.vo. 368/2001 (rapporti instaurati ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223).</p> <p><b>Dopo una prima assunzione a termine, il lavoratore non perde i requisiti per essere nuovamente oggetto di un'altra assunzione agevolata, se – alla data della seconda o successiva assunzione – non sono ancora decorsi 12 mesi dal licenziamento</b></p> <p>(es.: Tizio è licenziato il 01.05.2012; Alfa assume Tizio a tempo determinato dal 01.02.2013 al 31.03.2013; se Beta – o lo stesso Alfa – assume Tizio il 01.05.2013 per tre mesi, può spettare il beneficio per</p>
--	--



	<p>entrambi i rapporti; se invece Beta – o lo stesso Alfa – assume Tizio il 01.06.2013, il beneficio può spettare solo per il primo rapporto).</p> <p><b>Per i rapporti a tempo determinato:</b> il beneficio spetta anche per rapporti di durata inferiore a sei mesi.</p> <p><b>In caso di assunzione e trasformazione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione:</b> il beneficio spetta per 12 mesi in favore dell'agenzia, eventualmente diminuito per evitare che il singolo utilizzatore ne fruisca per un periodo complessivo superiore a dodici mesi, in conseguenza di precedenti godimenti diretti o indiretti dell'incentivo.</p> <p><b>Il beneficio è finalizzato a promuovere la ricollocazione di lavoratori per i quali – in passato – era previsto un altro incentivo, il beneficio non si applica qualora sia comunque applicabile un diverso incentivo,</b> previsto dalla normativa statale o regionale.</p> <p><b>Il beneficio è subordinato alle condizioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– di <b>regolarità contributiva,</b></li> <li>– <b>degli obblighi di sicurezza sul lavoro,</b></li> <li>– <b>di rispetto degli accordi e contratti collettivi</b> nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;</li> <li>– <b>all'applicazione dei principi</b> stabiliti dall'articolo 4, commi 12, 13 e 15, della legge 92/2012 (assunzioni per obbligo preesistente, diritto di precedenza, datori di lavoro con in atto sospensioni, licenziamenti nei sei mesi precedenti... inoltro tardivo delle comunicazioni...);</li> <li>– <b>al rispetto del c.d. «de minimis»</b> (Regolamento (CE) n. 1998/2006 del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione e degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore);</li> <li>- <b>alla circostanza che il datore di lavoro non sia un'impresa in difficoltà</b> (cfr. art. 1, par. 1, lett. h), reg. (CE) 1998/2006; circa la nozione di impresa in difficoltà cfr. art. 1, par. 7, reg. (CE) 800/2008).</li> </ul> <p><b><u>Durata e misura:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>in caso di rapporto a tempo determinato</b> di durata inferiore a sei</li> </ul>
--	--

	<p>mesi il bonus spetta per una misura e durata proporzionalmente ridotte;</p> <p>– <b>in caso di proroga e trasformazione a tempo indeterminato</b> di un rapporto precedentemente agevolato ai sensi del decreto ministeriale, il bonus spetta per un periodo complessivo massimo rispettivamente di <b>sei e dodici mesi</b>;</p> <p>– <b>in caso di proroga e trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto instaurato prima del 2013</b> con lavoratori iscritti nelle allora vigenti liste della cosiddetta “piccola mobilità”, il limite massimo del bonus è calcolato a decorrere rispettivamente dalla data della proroga e della trasformazione (es.: Alfa assume a tempo determinato per 6 mesi dal 01.08.2012 al 31.01.2013 Tizio, iscritto nelle liste della “piccola mobilità”; il 01.02.2013 il rapporto è trasformato a tempo indeterminato: ad Alfa può spettare il bonus per 12 mesi a decorrere dal 01.02.2013).</p> <p><b>Per rapporti di durata inferiore al mese di calendario</b> l'importo di € 190 deve essere ridotto; si applica il criterio per cui si moltiplica l'importo convenzionale di € 6,33 (un trentesimo di 190) per il numero di giorni complessivi del rapporto di lavoro.</p> <p><b>Per ogni mese di calendario interamente compreso nel rapporto di lavoro agevolato</b> si riconosce l'importo di € 190; per gli eventuali mesi di calendario non interamente compresi nel rapporto agevolato si riconosce un importo pari a € 6,33 per ogni giorno compreso nel rapporto agevolato (es.: assunzione a tempo determinato dal 15 febbraio al 14 aprile: <math>[6,33 \times 14] + 190 + [6,33 \times 14]</math>; assunzione dal 15 al 20 febbraio: <math>6,33 \times 6</math>).</p> <p><b>Per i rapporti di lavoro a tempo determinato degli operai agricoli (OTD)</b> l'importo del beneficio mensile dovrà essere commisurato al numero di giornate effettivamente lavorate nel mese di riferimento; pertanto, per definire la misura del beneficio per ogni singolo mese si dovrà moltiplicare l'importo convenzionale di € 6,33 per il numero di giorni lavorati.</p> <p><b>In caso di rapporto a tempo parziale</b> il beneficio è proporzionalmente ridotto.</p>
--	---

	<p><b>Nelle ipotesi di aumento della percentuale oraria di lavoro</b> – compreso il caso di assunzione a tempo parziale e successiva trasformazione a tempo pieno – il bonus mensile rimane fissato in proporzione alla percentuale dichiarata al momento dell’assunzione (il bonus mensile non può superare la misura originariamente autorizzata dall’Inps perché è intrinsecamente connesso alla graduatoria dei datori di lavoro ammessi al beneficio, formata in relazione alla complessiva risorsa disponibile); nelle ipotesi di diminuzione dell’orario di lavoro – compreso il caso di assunzione a tempo pieno e successiva trasformazione in part time – il datore di lavoro è tenuto a ridurre proporzionalmente il bonus (es.: Tizio è assunto dal 01.02.2013 al 30.04.2013 con orario pieno; a decorrere dal 01.03.2013 il rapporto è trasformato in part time al 50%; spetta il bonus di € 190 per febbraio, € 95 per marzo ed € 95 per aprile).</p> <p><b><u>Precisazioni riguardanti l’apprendistato.</u></b></p> <p>Il beneficio previsto dal decreto <b>non è applicabile ai rapporti di apprendistato</b>, perché a questi si applica un regime contributivo agevolato previsto da altre disposizioni dell’ordinamento.</p> <p><b>Per quanto concerne i rapporti di apprendistato instaurati nel 2013, ex art. 7, comma 4, d.l.vo 167/2011, con lavoratori precedentemente licenziati per giustificato motivo oggettivo e comunque iscritti nelle liste di mobilità</b> ai sensi dell’articolo 4, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 e successive modifiche ed integrazioni, <b>si precisa</b> quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a prescindere dalla circostanza se – a seguito mancata proroga delle disposizioni concernenti la cosiddetta piccola mobilità – tali rapporti possano essere qualificati come apprendistato, – d’intesa con il Ministero del lavoro e a parziale scioglimento della riserva formulata con la circolare 150/2013 – si chiarisce che non è possibile riconoscere il regime contributivo agevolato di cui alla legge 223/1991, richiamato dall’articolo 7, comma 4, citato;</li> <li>– pertanto, poiché il beneficio previsto dal decreto direttoriale è destinato a compensare parzialmente le conseguenze della mancata proroga delle disposizioni concernenti la cosiddetta piccola mobilità,</li> </ul>
--	---

	<p>qualora ne ricorrono le condizioni, è possibile riconoscere il beneficio previsto dal decreto; il beneficio spetta per 12 mesi.</p>
<p><b>Indicazioni operative</b></p>	<p><b><u>Domanda di ammissione ai benefici</u></b></p> <p><b>Termini di presentazione della domanda:</b> entro 30 giorni dalla data di pubblicazione della presente circolare (<b><u>entro 12 aprile 2014</u></b>).</p> <p><b>Modalità di presentazione:</b> la domanda di ammissione ai benefici potrà essere <b>inviata esclusivamente in via telematica accedendo al modulo “LICE”</b>, disponibile all’interno del Cassetto previdenziale Aziende ovvero all’interno del Cassetto previdenziale Aziende agricole, presso il sito internet <a href="http://www.inps.it">www.inps.it</a>.</p> <p><b>In caso di proroga o trasformazione</b> di un rapporto agevolato ai sensi del decreto deve essere presentata una nuova istanza.</p> <p><b>Trascorsi 30 giorni dalla data di pubblicazione</b> della presente circolare i sistemi informativi centrali dell’Istituto provvederanno a definire le istanze pervenute nei termini indicati.</p> <p><b>Dell’avvenuta definizione verrà dato avviso mediante la pubblicazione di un apposito messaggio</b> sul sito internet dell’Istituto; i <b>singoli datori di lavoro riceveranno specifica comunicazione</b>, con l’indicazione – in caso di accoglimento dell’istanza – dell’importo complessivo spettante e delle quote di ripartizione mensile; per i rapporti di lavoro a tempo determinato degli operai agricoli (OTD) sarà cura del datore di lavoro individuare, in base al numero di giornate effettivamente lavorate nel singolo mese, la quota di ripartizione mensile da esporre nella denuncia DMAG.</p> <p><b>In caso di insufficienza delle risorse</b>, l’ordine di priorità nell’accesso al beneficio è rappresentato dalla data dell’assunzione, proroga o trasformazione a tempo indeterminato.</p> <p>I datori di lavoro ammessi al beneficio ne potranno fruire mediante <b>conguaglio o compensazione</b> con i contributi dovuti.</p> <p><b><u>Datori di lavoro che operano con il sistema Uniemens</u></b></p>

	<p>Le posizioni contributive relative ai datori di lavoro ammessi all'incentivo saranno contraddistinte dal <b>codice di autorizzazione "4N"</b> che, a decorrere dal 01.01.2013, assume il nuovo significato di "datore di lavoro ammesso al bonus previsto dai decreti direttoriali del ministero del lavoro n. 264 del 19 aprile 2013 e n. 390 del 3 giugno 2013 "; il codice autorizzazione è attribuito automaticamente dai sistemi informativi centrali, contestualmente all'attribuzione dell'esito positivo al modulo di istanza "LICE".</p> <p><b>I datori di lavoro autorizzati</b>, per esporre nel flusso Uniemens le quote mensili dell'incentivo da porre a conguaglio, valorizzeranno all'interno di &lt;DenunciaIndividuale&gt; &lt;DatiRetributivi&gt;, elemento &lt;Incentivo&gt; i seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nell'elemento &lt;TipoIncentivo&gt; dovrà essere inserito il valore "LICE" avente il significato di "bonus per assunzione lavoratori licenziati – DD n. 264 del 19.04.2013";</li> <li>– nell'elemento &lt;CodEnteFinanziatore&gt; dovrà essere inserito il valore "H00" (Stato);</li> <li>– nell'elemento &lt;ImportoCorrIncentivo&gt; dovrà essere indicato l'importo posto a conguaglio relativo al mese corrente;- nell'elemento &lt;ImportoArrIncentivo&gt; sarà indicato l'importo del beneficio spettante per periodi pregressi.</li> </ul> <p>I dati sopra esposti nell'UniEmens saranno poi riportati, a cura dell'Istituto, nel DM2013 "VIRTUALE" ricostruito dalle procedure come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– con il codice "L432" avente il significato di "conguaglio bonus lavoratori licenziati – DD n. 264 del 19.04.2013" e con il codice "L433" avente il significato di "arretrati conguaglio bonus lavoratori licenziati – DD n. 264 del 19.04.2013";</li> </ul> <p><b>Nel caso in cui debbano restituire importi non spettanti</b>, i datori di lavoro valorizzeranno all'interno di &lt;DenunciaIndividuale&gt;, &lt;DatiRetributivi&gt;, &lt;AltreADebito&gt;, i seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nell'elemento &lt;CausaleADebito&gt; dovrà essere inserito il codice causale "M302" avente il significato di "Restituzione bonus lavoratori licenziati DD n.264 del 19.04.2013 ;</li> <li>– nell'elemento &lt;ImportoADebito&gt;, indicheranno l'importo da restituire.</li> </ul> <p><b>Per i lavoratori non più in forza i datori di lavoro</b>, potranno fruire</p>
--	---

	<p>del beneficio valorizzando nella sezione individuale del primo flusso UniEmens utile gli stessi elementi previsti per i lavoratori in forza e cioè:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– all'interno dell'elemento &lt;TipoIncentivo&gt; il valore "LICE";</li> <li>– nell'elemento &lt;CodEnteFinanziatore&gt; il valore "H00" (Stato);</li> <li>– nell'elemento &lt;ImportoArrIncentivo&gt; l'importo del beneficio spettante per periodi pregressi.</li> </ul> <p><b>Per tali lavoratori</b> – non essendo più in forza – non saranno valorizzate le settimane, i giorni retribuiti ed il calendario giornaliero. Sarà invece valorizzato l'elemento &lt;TipoLavStat&gt; con il codice di nuova istituzione "NFOR", che contraddistingue appunto i lavoratori non più in carico all'azienda.</p> <p><b>I datori di lavoro che sono stati autorizzati al beneficio e che hanno sospeso o cessato l'attività</b>, ai fini della fruizione dell'incentivo spettante, dovranno avvalersi della procedura delle regolarizzazioni contributive (UniEmens/vig).</p> <p><b><u>Datori di lavoro agricoli</u></b></p> <p>Le seguenti istruzioni operative saranno disponibili con la denuncia DMAG relativa al <b>primo trimestre 2014</b>.</p> <p>Allo scopo di poter usufruire del beneficio, il datore di lavoro – per un dato mese – dovrà, per il lavoratore agevolato per il quale sia stata approvata la propedeutica richiesta, obbligatoriamente indicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nelle denunce principali ( P ) o sostitutive ( S ), oltre ai consueti dati retributivi per lo stesso mese,:</li> <li>– per il Tipo Retribuzione, il valore Y;</li> <li>– nel campo CODAGIO, il valore A1:</li> <li>– nel campo della retribuzione, l'importo dell' incentivo spettante</li> <li>– nelle denunce di variazione ( V ), qualora il beneficio spetti per periodi pregressi per i quali la retribuzione del lavoratore agevolato sia stata già denunciata con DMAG con competenza 2013:</li> <li>– per il Tipo Retribuzione, il valore Y;</li> <li>– nel campo CODAGIO, il valore A1: nel campo della retribuzione, l'importo dell' incentivo spettante.</li> </ul> <p>Si evidenzia che l'incentivo spettante – il cui importo complessivo e la quota di ripartizione mensile per gli OTI verranno comunicati nel caso di accoglimento dell'istanza – per gli OTD dovrà essere, a cura del</p>
--	--

	<p>datore di lavoro, calcolato con le modalità già descritte in precedenza.</p> <p>La denuncia Dmag contenente l'agevolazione in esame sarà sottoposta, nella fase della trasmissione telematica, ad una verifica di coerenza tra i dati contenuti nella denuncia stessa e quelli della richiesta datoriale dell' incentivo.</p> <p>La modalità di validazione sarà la medesima di quella utilizzata per il codice CIDA (cfr. circolare Inps n. 46/2011) e pertanto l'eventuale scarto della denuncia sarà motivato con l' opportuno messaggio d' errore.</p>
--	---

## **Decreto legge n. 34/2014: le incoerenze della normativa sul contratto a termine**

di Giulia Tolve

**Il d.l. n. 34/2014 ha riscritto completamente l'art. 1, d.lgs. n. 368/2001 con l'effetto di eliminare l'obbligo di stipulare un contratto a tempo determinato solo a fronte di ragioni giustificatrici di carattere tecnico, organizzativo o produttivo.** L'intervento di riforma potrebbe assolvere ad esigenze di semplificazione dell'istituto contrattuale, di deflazione del contenzioso, di incentivazione dell'utilizzo dello strumento, non fosse che ora, a seguito delle modifiche, il d.lgs. n. 368/2001 pare il risultato di un incauto "taglia-incolla" non privo di criticità e lacune normative (per un'approfondita analisi della disciplina dell'istituto a seguito dell'entrata in vigore della riforma si rinvia a M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, 2014, n. 22).

**Si segnala, in primo luogo, che il comma 01, art. 1, d.lgs. n. 368/2001 è rimasto invariato, a petizione di un principio che la direttiva europea 1999/70/CE ci impone di rispettare, ma che è completamente contraddetto dal successivo comma 1.** A fronte della completa liberalizzazione del contratto a termine, con la previsione della possibilità di stipulare un contratto acausale della durata massima di 36 mesi, prorogabile fino ad otto volte nell'ambito del medesimo intervallo temporale, chi sostiene ancora che il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13.](#)



contratto a tempo indeterminato sia la forma comune del rapporto di lavoro, non enuncia un principio, ma si illude.

**Andando avanti con la lettura del testo riformato del decreto legislativo, notiamo vistose incoerenze.** Dall'art. 4, recante la disciplina delle proroghe, scompare ogni riferimento alle "ragioni oggettive" che giustificano la proroga del contratto. A fronte della possibilità di stipulare un contratto acausale, è infatti naturale che anche la proroga segua lo stesso regime: sarà ora sempre possibile prorogare un contratto entro il limite delle 8 volte in 3 anni, a condizione che si riferisca alla medesima attività lavorativa per cui è stato stipulato il primo contratto. Meno evidente è la ragione per cui il d.l. n. 34/2014 non abbia previsto l'abrogazione del successivo comma 2 preservando la disposizione secondo cui «l'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro». La disposizione ad oggi è, per ovvie ragioni, del tutto inutile ed il suo permanere nel sistema non potrà che essere foriera di incertezze.

Le criticità maggiori introdotte dalla riforma risiedono però nel fatto che a fronte della abrogazione della norma generale relativa alle "ragioni giustificatrici" del contratto (ovvero l'art. 1, d.lgs. n. 368/2001) sono rimaste in vigore ed inalterate nella loro formulazione, le norme particolari che ricollegavano all'apposizione di causali di determinata natura, particolari effetti. Ciò espone il testo a critiche sia dal punto di vista della tecnica di redazione normativa, sia perché le incoerenze generate rivelano come il riformatore non abbia una visione di sistema chiara circa l'istituto.

**L'art. 1 afferma che l'assunzione di personale a tempo determinato non può superare, ferme restando le previsioni dell'art. 10, comma 7, il limite del 20% dell'organico complessivo. Ed è racchiuso in questa norma il vero problema che le aziende, a decorrere da venerdì 21 marzo scorso si sono trovate ad affrontare.** A prescindere dalle incertezze relative al calcolo della base di computo della percentuale del 20%, si evidenziano in questa sede le criticità legate al dettato dell'art. 10, comma 7, che così stabilisce «la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis (!), è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato

conclusi: a) nella fase di avvio di nuove attività (...); b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità (...); c) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi; d) con lavoratori di età superiore a 55 anni».

**Ai fini di escludere determinati contratti a termine dal computo dei limiti quantitativi, il datore di lavoro avrà bisogno di preservare la causalità di alcuni contratti, in particolare quelli previsti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 10, comma 7.** Non sussistendo più l'obbligo di indicare la motivazione nel contratto, la causale diventa facoltativa e la sua apposizione si configura, quindi, in termini di opportunità. Ma stabilire come le aziende si debbano realmente comportare in tali casi, risulta difficile. La causale andrà indicata nel contratto e formulata esattamente come in precedenza oppure il contratto potrà essere genericamente ricollegato ad una motivazione o finalità rientrante nelle casistiche previste dalla norma? Teoricamente potrebbe anche non essere necessario condividere la motivazione con il lavoratore inserendola nel testo contrattuale potendo essere sufficiente che questa sia nota al datore di lavoro e dimostrabile in caso di contenzioso, ma in proposito sarebbe certamente utile un intervento chiarificatore in sede di conversione del decreto legge.

**Stesso problema di pone per il raccordo delle nuove norme del d.lgs. n. 368/2001 con l'art. 2, comma 29, l. n. 92/2012, che prevedendo l'aumento del costo contributivo del contratto a tempo determinato, hanno escluso dall'applicazione della maggiorazione del 1,4% i contratti a termine stipulati in sostituzione di lavoratori assenti.** Anche in questo caso il datore di lavoro dovrà ricorrere alla "motivazione facoltativa", anche se il permanere inalterato della disposizione ci impone di ragionare sulla logica sottesa alla riforma. La liberalizzazione dello strumento pare sottendere un *favor* del legislatore circa l'utilizzo dell'istituto ed il riconoscimento delle esigenze aziendali a questo collegate. Non si comprende allora perché mantenere una norma – introdotta dalla legge Fornero, riforma ispirata a logiche che, nonostante l'apertura verso contratto a termine acausale, rimanevano fortemente ancorate alla promozione del contratto a tempo indeterminato – che ne ha aumentato i costi a danno dei datori di lavoro, continuando ad escludere dall'ambito applicativo della stessa solo i contratti sorretti da alcune motivazioni.

Altri problemi di coordinazione fra le norme del d.lgs. n. 368/2001 potrebbero ancora essere segnalati: uno fra tutti è costituito dal rapporto tra l'ampliamento dell'istituto della proroga ed il permanere inalterato della disciplina dei rinnovi e degli intervalli tra più contratti a termine successivi. Quanto sopra esposto è però sufficiente per evidenziare come in sede di conversione il legislatore non si possa esimere dal correggere i problemi generati dal nuovo dettato normativo, per assolvere realmente alla funzione di semplificazione e di rilancio dell'occupazione cui l'estensore della riforma dichiara di essersi ispirato.

# La vigilanza sul sistema cooperativo elemento di forza e sostegno delle moderne elaborazioni sul fenomeno della cooperazione

di Elena De Gregorio

La **cooperazione**, nel significato etimologico di concorso di più persone per compiere opere o per conseguire risultati di comune interesse, può dirsi «nata con gli uomini, e sviluppata parallelamente allo spirito associativo ed al senso di solidarietà spontanei nel consorzio umano» (L. Callegari, *Autogestione, cooperazione sociale e reti solidali*, C.S.A.P.S.A.). Frutto dell'esigenza di emancipazione economica e sociale di strati della società meno dotati di mezzi finanziari, la cooperazione è riuscita a coniugare concettualmente la volontà di autogestione con l'ambizione di riuscire ad assumere un ruolo imprenditoriale. La finalità che il fenomeno cooperativo fin dalle sue origini si propose è stata quella di fornire direttamente, senza intermediari, la prestazione dei servizi richiesti dagli associati. È noto infatti che l'esperienza cooperativa nacque dalle esigenze delle classi meno abbienti, le quali tentarono di soddisfare i propri bisogni economici, attraverso fenomeni associativi per la gestione comune di una attività di impresa.

**È allora lo scopo mutualistico che continua ad essere individuato come elemento la cui presenza discriminante tra le società cooperative e le società ordinarie.** È noto come una definizione dello scopo mutualistico, cui fa riferimento l'art. 2511 c.c., non sia mai stata fornita. Risulta, pertanto, ancora attuale la differenziazione, ormai storica, contenuta nella Relazione del Guardasigilli accompagnatoria al Codice Civile del '42, in cui si legge: «lo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 marzo 2014, n. 13.](#)

scopo mutualistico consiste nel fornire beni o servizi o occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato, mentre lo scopo delle imprese sociali in senso proprio è il conseguimento ed il riparto di utili patrimoniali». Ne deriva allora che per scopo mutualistico deve intendersi il perseguimento di una gestione solidale fra i soci, tesa all'ottenimento di un particolare vantaggio nell'esercizio dell'attività societaria, conformemente all'oggetto sociale che gli stessi hanno definito. L'esistenza di questo vantaggio, o almeno un'attività sociale tesa al suo raggiungimento, deve essere verificato in sede di revisione dal soggetto incaricato della vigilanza. La fonte normativa su cui si fonda la stessa *ratio* della vigilanza cooperativa è di rango costituzionale, laddove l'art. 45 della Carta recita che «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

**La funzione di vigilare sulle società cooperative e loro consorzi è attribuita al Ministero dello sviluppo economico**, mediante l'attività ispettiva di revisori e ispettori appositamente formati e abilitati dall'amministrazione stessa, o, per gli enti che aderiscono alle Associazioni Nazionali di tutela e rappresentanza del movimento cooperativo, mediante delega alle medesime Centrali cooperative che, a loro volta, si avvalgono dell'attività dei propri revisori. La vigilanza è stata oggetto di un apprezzabile progetto normativo attuato con il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, che, nel confermare le linee essenziali delle disposizioni a suo tempo introdotte dalla c.d. Legge Basevi (D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577), ha introdotto alcune novità non di poco conto tese a razionalizzare il sistema di controllo nel suo complesso con l'effetto di eliminarne o almeno affievolirne alcune contraddizioni di fondo.

**L'accertamento dei requisiti mutualistici è dunque di spettanza dell'attività ministeriale** e, anche a seguito delle modifiche successivamente introdotte dall'art. 10 della legge n. 99/2009, tale funzione è assegnata in via esclusiva al Ministero dello Sviluppo Economico, nonostante l'ente cooperativo possa essere sottoposto ad altre forme di accertamento da parte da altre Amministrazioni. Dalla analisi interpretativa condotta sulle disposizioni afferenti alla vigilanza governativa emerge una figura della revisione maggiormente improntata ad una funzione "consulenziale", di carattere simil assistenziale, nei confronti delle cooperative revisionate, pur se non del tutto

scevera da compiti di controllo, che in quanto tale si rivela funzionale ad una più generale tutela del movimento cooperativo nel suo complesso. Può infatti dirsi che i compiti del revisore consistono, al contempo, nella verifica del rispetto delle leggi, dello statuto e dei regolamenti, e nel controllo dell'effettiva sussistenza della natura mutualistica dell'ente, il tutto nell'ottica di fornire una vera e propria assistenza atta a migliorare il livello di democrazia interna e di partecipazione dei soci, quali corollari del concetto di mutualità.

La **presenza di un adeguato sistema di vigilanza**, che assolve ad una concreta funzione di garanzia in ordine alla persistenza delle finalità mutualistiche, consente di corroborare, quindi di rafforzare, le autorevoli teorie avanzate già anni addietro (M. Biagi, *La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale – Scritti scelti*), e riprese di recente, secondo cui il modello cooperativo rappresenta risposta concreta alla crisi economico-finanziaria ed occupazionale del momento, proprio in ragione del fatto che è il fenomeno cooperativo in sé che si rivela idoneo a creare “*utili spunti progettuali per una vera modernizzazione del diritto del lavoro*”. Ciò è ampiamente visibile nelle previsioni normative contenute nella legge n. 142/2001, prima, e nel conseguente D.lgs. n. 220/2002 su richiamato che, insieme, integrano una “*riforma modello*” non solo *ex se* relativamente al complessivo fenomeno cooperativo, ma perché rappresentano un passo determinante per la modernizzazione dell'intero diritto del lavoro. È dall'analisi del sistema normativo della cooperazione *tout court* che prende le mosse per quella ormai già richiesta riflessione sul significato e sull'impianto complessivo di un diritto del lavoro scritto e pensato attorno al modello unificante del lavoro nella impresa capitalistica, quale appunto la subordinazione. È così allora che la cooperazione esemplifica in termini concreti il progressivo superamento della rigida contrapposizione tra subordinazione e autonomia, intesa come assunzione del rischio di impresa.

**Ci si addentra così nella qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa**, se quindi possa definirsi adempimento del contratto sociale e delle sue prestazioni accessorie ovvero un effettivo rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Al riguardo, è nota la disputa per essere ancora ricordata in ordine all'incompatibilità tra causa associativa, ossia quella imperniata sullo scopo mutualistico, e causa di scambio, che fa leva sul

rapporto di lavoro *scriptu senso* inteso. È questo un contrasto che ha rappresentato un particolare ostacolo che non ha consentito di pervenire ad una conclusione unitaria idonea ad attribuire al lavoro prestato dal socio di cooperativa una sua specificità necessaria a fronteggiare il contenzioso sviluppatosi, in materia, negli ultimi anni. Con la legge 3 aprile 2001, n. 142, il legislatore aveva risolto siffatto contrasto sulla predetta qualificazione giuridica da attribuire alla posizione del socio lavoratore nella società cooperativa. L'articolo 1, al comma 3°, che statuiva che il socio lavoratore di cooperativa, la sua adesione o successivamente con l'instaurazione del rapporto associativo, poneva in essere «un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuiscono al raggiungimento degli scopi sociali», che codificava, così, il principio del doppio rapporto (uno associativo e uno di scambio), è stato modificato, mettendo in forse il risultato che si riteneva raggiunto. Nonostante avvisi contrari da una parte autorevole della dottrina (A. Grasso, *Sul rapporto di lavoro subordinato tra socio cooperatore e cooperativa, un ripensamento del legislatore*, in *Studi e Note di Economia*, n. 3/2003), nemmeno la modifica intervenuta con l'articolo 9, comma 1°, lettera a), della legge 14 febbraio 2003, n. 30, con cui è stato cancellato dal corpo del ricordato comma 3° dell'articolo 1, legge n. 142, l'aggettivo «distinto» sembra abbia determinato un sostanziale stravolgimento dell'impostazione da cui si è partiti. Solo apparentemente è venuto a depotenziare (con l'eliminazione delle parole “e distinto” dopo le parole “rapporto ulteriore”), la tesi che individuava due diversi “e distinti” rapporti giuridici in capo al socio-lavoratore, quali appunto il rapporto associativo ed il rapporto di lavoro.

**Dalle considerazioni che precedono, e cioè dall'importanza rivestita al ruolo garantista della vigilanza governativa sul sistema cooperativo**, così come certificata dal complesso di norme che lo disciplinano, e dalla rinnovata analisi sulla qualificazione socio lavoratore nella società cooperativa, emerge che il riconoscimento del ruolo svolto dalle cooperative, con tutte le implicazioni che ne seguono, rappresenta ad oggi uno strumento concreto per le soluzioni alla crisi occupazionale. In un contesto di precarie risorse economiche in uno stato di persistente crisi economico-finanziaria è evidente che siffatto riconoscimento funge da incentivo per il governo nazionale per promuovere l'adozione di politiche e provvedimenti normativi ulteriori che siano capaci di realizzare lo sviluppo, la stabilità ed il mantenimento della

complessa struttura della cooperazione. Ciò proprio in attuazione del precetto costituzionale consacrato nell'art. 45 Cost.



## **Le insidie della Jobs Act di Matteo Renzi: modifiche contrattuali e politiche attive**

di Tiziano Barone

**L'operazione avviata da Matteo Renzi con la Jobs Act ha il pregio di aver smosso la cristallizzata organizzazione del nostro mercato del lavoro.** Alla luce dei dati sul monitoraggio della precedente riforma, che non aveva incrementato i contratti di lavoro a tempo indeterminato, e considerata la preferenza data dalle imprese italiane alle assunzioni con contratto a tempo determinato, il capo del Governo ha convinto le imprese a scambiare i 10 milioni di euro a favore dei lavoratori con la libertà nella gestione delle assunzioni a tempo determinato. In aggiunta le imprese hanno portato a casa un apprendistato più semplice con regole chiare al fine di limitare i contenziosi.

**Pare incredibile ma la partita di un miglior funzionamento del mercato del lavoro si è giocata proprio in questo scambio** nel quale le imprese dovranno dimostrare disponibilità alle nuove assunzioni ed i lavoratori accettare una maggiore flessibilità nel primo impiego attendendo almeno 3 anni per la stabilizzazione.

In realtà abbiamo fatto un passo avanti sulla strada di una maggiore flessibilità in ingresso (e non ancora in uscita) dal mercato del lavoro richiesta ormai da tempo dalla Unione europea.

**È un buon inizio ma vediamo le insidie nascoste.**

Che le imprese richiedano una finestra triennale, rispetto alla annualità prevista dalla riforma Fornero, nelle assunzioni dei lavoratori a tempo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

determinato risulta ragionevole considerando il peso di tali contratti (nel 2013 ha rappresentato circa il 70% di tutte le attivazioni). È pure ragionevole la presenza delle proroghe che rappresentano una tutela alla visibilità media di mercato per le imprese, in un periodo recessivo con scarsi segnali di ripresa. Le otto proroghe previste sono tante e il rischio di un loro utilizzo scomposto, come nel caso di un contratto a termine nel mese luglio e un rinnovo a settembre senza causale, descrive una riduzione di tutele verso il lavoratore.

**Siamo in linea con le politiche che l'UE che da tempo ci richiede per migliorare il mercato del lavoro.** È bene ricordare che l'UE pone il contratto di lavoro a tempo indeterminato la modalità normale del rapporto tra le parti in quanto permette di organizzare in modo equilibrato la vita dei lavoratori.

**Le forme flessibili di lavoro sono individuate principalmente nel contratto a termine e nella somministrazione di lavoro.** Nel primo contratto la scadenza viene apposta per esigenze organizzative produttive o sostitutive con evidenza della scadenza garantendo la parità retributiva e le assicurazioni sociali previste dai contratti di lavoro. Nel caso della somministrazione di lavoro (l'ex interinale) lo scopo è rispondere alle esigenze di flessibilità produttiva delle imprese garantendo al lavoratore, in aggiunta alla parità retributiva e assicurativa, una sistema di welfare specifico per i lavoratori che garantisce assistenza e formazione proprio per rafforzarne l'occupabilità e l'occupazione permanente. Per questo motivo la somministrazione costa di più per il 4,3% che finanzia il sistema di welfare di settore.

**L'UE prevede che le tipologie contrattuali stabili e flessibili vengano combinate con un sistema di servizi per il lavoro e politiche attive che garantiscano l'occupabilità e l'occupazione dei lavoratori.**

**Il primo problema riguarda la insostenibilità dei contratti privi di tutele quali le collaborazioni a progetto e le partite IVA con un unico cliente.** Con la presenza di una flessibilità in entrata così ampia (36 mesi e 8 proroghe per il primo contratto e 20 % di contratti flessibili) il fenomeno dei contratti privi di tutele (parità di trattamento salariale e welfare) dovrebbe essere rifiutato dalle imprese. Gli accordi tra le parti sociali possono ulteriormente incrementare perfezionare e combinare le necessità di flessibilità con le tutele. La necessità di sostenere servizi alla ricollocazione offerti a tutti i lavoratori che concludono il contratto a termine suggerisce di adottare un modello (già

sperimentato in Francia) che preveda un costo maggiore dell'assicurazione contro la disoccupazione per contratti con durata inferiore a 4/6 mesi.

**Il secondo problema riguarda l'assenza di qualificati ed omogenei servizi di politica attiva del lavoro presenti in tutto il territorio nazionale che dovrebbero sostenere il reimpiego dei lavoratori con contratto a tempo determinato che terminano il lavoro.** Infatti sono ancora poche le regioni che hanno attivato i sistemi di accreditamento per i servizi al lavoro ed ancora incerta l'azione delle politiche attive a favore della ricollocazione dei lavoratori. La situazione paradossale che può accadere ad un giovane lavoratore che ha appena concluso il contratto di lavoro, quindi disoccupato, sia di non poter esercitare il diritto ad un servizio di ricollocazione in quanto nella propria regione tale servizio è finalizzato alle pratiche amministrative e nelle regioni limitrofe è presente con servizi finalizzati alla ricollocazione. La debolezza delle attuali politiche attive per il lavoro è caratterizzata principalmente dal fatto che non partono dal risultato che si vuole raggiungere. Il risultato non può essere che un inserimento al lavoro (almeno 6 mesi) attraverso questo percorso il lavoratore riprende un contatto professionale con un'azienda. A partire da una logica di risultato anche il rimborso sulle attività svolte (orientamento, patto di servizio, bilancio delle competenze, accompagnamento al lavoro, formazione) potrà essere distribuito con una parte "a processo" ed una a "risultato" in funzione al periodo di occupazione.

**Le due insidie presentate rischiano di limitare fortemente il potenziale della prima riforma del lavoro del governo di Matteo Renzi.**

Alla prima dovranno rispondere le imprese incrementando le assunzioni con i contratti a tempo determinato eliminando le collaborazioni a progetto e false partite IVA.

**Per la seconda i fattori in gioco sono almeno due.**

L'impostazione delle politiche attive vincolate ai risultati: con un pacchetto di servizi a costi standard offerti ai disoccupati, con una presenza di operatori pubblici e privati qualificati ed in concorrenza, con un rimborso dei servizi collegato al risultato occupazionale.

La collaborazione tra Servizi Pubblici per l'Impiego, di competenza regionale, con le Agenzie per il Lavoro. Il numero dei lavoratori che hanno il diritto di chiedere una opportunità di ricollocazione ha raggiunto dimensioni tali che non si può tergiversare individuando i migliori strumenti e metodi di collaborazione per la ricollocazione.

Ci auguriamo che con questo primo passo del governo di Matteo Renzi si possa avviare una stagione nella quale tutte le imprese possano trovare i talenti, di tutte le età, che necessitano per navigare nelle intemperie di un mercato globale che è la realtà di tutti i giorni.

## Nuovi adempimenti (per un nobile fine) e nuove incertezze

di Angelo Vitale

Il Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39 (pubblicato nella GURI del 22.3) ha disposto l'attuazione nel nostro ordinamento, dal 6 aprile, della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Materia per la quale era già intervenuta la legge 1° ottobre 2012, n. 172 di *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007*, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Oggetto oggi di attenzione è l'introduzione, ad opera dell'art. 2 del D. Lgs., dell'art. 25-bis rubricato *Certificato penale del casellario giudiziale richiesto dal datore di lavoro*. La rubrica lascia presupporre un adempimento nei confronti dei "datori di lavoro" mentre il precetto che segue individua qualsiasi "soggetto" ritornando al "datore di lavoro" nella parte che determina la sanzione che assiste la violazione al precetto stesso. Il legislatore italiano, con l'espressione utilizzata, lascia perplesso l'interprete anche in presenza della puntualizzazione "*che intenda impiegare al lavoro*": sembra così ampliata la platea dei destinatari obbligati alla verifica anche, ad esempio, alle attività oratoriali della parrocchia o alla presenza della baby sitter. Una perplessità che, a parere di chi scrive, si accentua allorché esaminiamo la direttiva che invoca l'estensione anche ai gestori. Il fine della recepita direttiva – come emerge dai *considerando* – consiste *nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile* atteso che il fenomeno registra una crescita anche per l'uso delle nuove tecnologie e di internet. La direttiva

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14](#).

2011/93/UE precisa, nel *considerando* (40), la nozione di “datori di lavoro”: “*Ai fini della presente direttiva, la nozione di «datore di lavoro» dovrebbe contemplare anche le persone che gestiscono un’organizzazione operante in attività di volontariato attinenti alla custodia e/o alla cura dei minori e che prevedono un contatto diretto e regolare con essi*”. Il legislatore (italiano) è deputato, dal medesimo “*considerando*” ad assegnare il significato delle attività di volontariato organizzate e il contatto diretto e regolare con i minori (perché esse) siano definite conformemente al diritto nazionale. Nel dettaglio:

L'art. 25-bis del D. Lgs. 39/2014	L'art. 10 della Direttiva 2011/93/UE
<p>1. Il certificato penale del casellario giudiziale di cui all'articolo 25 deve essere richiesto <b>dal soggetto che intenda impiegare al lavoro una persona</b> per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori, al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies e 609-undecies del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.».</p> <p>2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i <b>datori di lavoro, al momento dell'assunzione di una persona per attività professionali o attività volontarie organizzate</b> che comportano contatti diretti e regolari con minori, abbiano il diritto di chiedere informazioni, conformemente alla normativa nazionale e con ogni mezzo appropriato, quali l'accesso su richiesta o tramite l'interessato, sull'esistenza di condanne penali per</p>	

<p>i reati di cui agli articoli da 3 a 7, iscritte nel casellario giudiziario, o dell'esistenza di eventuali misure interdittive dell'esercizio di attività che comportano contatti diretti e regolari con minori derivanti da tali condanne penali.</p> <p>3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che, ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, le informazioni sull'esistenza di condanne per i reati di cui agli articoli da 3 a 7 o di eventuali misure interdittive dell'esercizio di attività che comportano contatti diretti e regolari con minori derivanti da tali condanne penali siano trasmesse in conformità delle procedure previste dalla decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 23) quando la richiesta è rivolta ai sensi dell'articolo 6 della richiamata decisione quadro con il consenso dell'interessato.</p>	
---	--

Mentre ci soccorre per il significato di *attività di volontariato* l'art. 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266 quale *Legge-quadro sul volontariato* nella quale è esclusa ogni *forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo* – o le disposizioni sulle *associazioni di promozione sociale* (legge 7 dicembre 2000, n. 383) per le quali è, invece, possibile tali forme di rapporto – non ritrovo nel nostro ordinamento alcun riferimento da assegnare ai *contatti diretti e regolari* lasciando presumere che risulterebbero esclusi i *contatti* che siano determinati dalla esiguità della prestazione e dalla marginalità del contesto in cui essa si inserisce.

legge 11 agosto 1991, n. 266

Art. 2. – Attività di volontariato

1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà.
2. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.
3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

legge 7 dicembre 2000, n. 383

Art. 18. – Prestazioni degli associati

1. Le associazioni di promozione sociale si avvalgono prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali.
2. Le associazioni possono, inoltre, in caso di particolare necessità, assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo a propri associati.

Il Ministero della Giustizia con due note esplicative ha, però, indicato a *chiarimento sulla portata applicativa delle disposizioni in commento che esse valgono soltanto per l'ipotesi in cui si abbia l'instaurazione di un rapporto di lavoro, perché al di fuori di questo ambito non può dirsi che il soggetto, che si avvale dell'opera di terzi, assuma la qualità di "datore di lavoro". Non è allora rispondente al contenuto precettivo di tali nuove disposizioni l'affermazione per la quale l'obbligo di richiedere il certificato del casellario giudiziale gravi su enti e associazioni di volontariato pur quando intendano avvalersi dell'opera di volontari; costoro, infatti esplicano un'attività che, all'evidenza, resta estranea ai confini del rapporto di lavoro. Concetto ripreso nella Circolare 3 aprile 2014 richiamando l'obbligo esclusivamente per idatori di lavoro che intendano impiegare una persona. Dal 6 aprile, data di entrata in vigore del provvedimento, occorre munirsi del certificato penale del casellario giudiziale volto esclusivamente a "verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis (prostituzione minorile), 600-ter (pornografia minorile), 600-quater (detenzione di materiale pornografico), 600-quinquies e 609-undecies (pornografia virtuale ed adescamento minorenni sul web) del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive*



*all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori*". Certificato che, in deroga alla legittimazione esclusiva da parte del diretto interessato all'istanza, sarà richiesto dal *soggetto che intenda impiegare al lavoro una persona* in via preventiva rispetto all'impiego (se pur la direttiva offre la possibilità di acquisirlo *tramite l'interessato*). Il Ministero della giustizia con la citata Circolare del 3 aprile ha indicato che esso sarà fornito *al datore di lavoro, che dimostri di avere acquisito il consenso dell'interessato*, e a tal fine ha predisposto l'apposito *Modello N. 3 BIS – CASELLARIO GIUDIZIALE*. Nella nota di chiarimento ha precisato che qualora il richiedente sia *organo della pubblica amministrazione o gestore di pubblico servizio* (per i quali come noto dal 1° gennaio 2012 i certificati sono acquisiti d'ufficio) essi operano *mediante l'acquisizione di una dichiarazione del lavoratore sostitutiva di certificazione, circa l'assenza a suo carico di condanne* (prima individuate) ... *ovvero dell'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori*. Eguale autocertificazione potrà essere utilizzata dal *privato, nelle more dell'acquisizione del certificato del casellario, sempre che puntualmente richiesto*. Si ritiene utile ricordare che il certificato, il cui costo (1 marca da bollo da 16 euro e marca per diritti da 3,54 euro elevata a 7,08 euro se il certificato è richiesto con urgenza) nella lettura della norma è posto a carico di chi utilizza la prestazione, ha una validità di sei mesi per cui esso dovrebbe ripetersi con tale periodicità. Sul punto occorre osservare che il tenore della norma sembra obbligare alla richiesta solo al momento dell'avvio nell'impiego; lettura in tal direzione resa ancor più chiara dalla direttiva 2011/93/UE: *al momento dell'assunzione di una persona*. A tal fine è auspicabile una precisazione volta a chiarire ciò anche perché nel prosieguo del rapporto il certificato stesso può ben essere sostituito, anche tra i privati, con l'autocertificazione dell'interessato assumendo l'autocertificazione lo stesso valore dei certificati (art. 46 D.P.R. 445/2000). Aspetti che, per il nobile fine della direttiva, necessitano di precisazioni magari utilizzando l'arco di tempo reso possibile dalla legge delega 6 agosto 2013, n. 96. Il 2° comma dell'introdotta art. 25-bis nel decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre, n. 313, indica che il datore che viola il precetto della richiesta del certificato del casellario giudiziale è *soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 10.000,00 a euro 15.000,00*. Nel testo trasmesso per essere sottoposto al parere parlamentare tale comma non era previsto tanto ne è che il Servizio Studi della Camera dei Deputati aveva evidenziato come l'obbligo (di cui all'attuale comma 1) risultava non sanzionato. Non è stato suggerito, e non è indicato, l'organo preposto a

irrogare la sanzione. Trattandosi di sanzione amministrativa nella considerazione che trattasi di adempimento preliminare alla costituzione del rapporto, a maggior ragione se ricondotta nell'alveo dei rapporti di lavoro subordinato ed autonomo, ritengo che a contestare la violazione siano i servizi ispettivi nel loro ordinario esercizio e l'organo deputato alla O.I. dovrebbe essere la D.T.L. trovando, quindi, applicazione la legge 24 novembre 1981, n. 689. Conseguenzialmente nella determinazione, individuata tra un minimo ed un massimo, dovrebbe trovare applicazione l'art. 11 così come dovrebbe trovare applicazione la sanzione agevolata ridotta ex-art. 16 (se così fosse sarà pari ad euro 5.000,00). Non ritengo sia applicabile alla fattispecie la "diffida", pur nel silenzio della disposizione, ritenendo non sanabile il mancato adempimento, salvo l'ipotesi della diffida "ora per allora" ove l'adempimento sia stato posto in ritardo. Anche su tale aspetto è opportuno un approfondimento e un chiarimento ministeriale. In tema di sanzioni occorre ricordare che già la legge 1° ottobre 2012, n. 172 aveva introdotto, con l'art. 4, lett. m), nel codice penale l'art. 600-septies.2 (*Pene accessorie*), in base al quale alla condanna (e al patteggiamento della pena) per un delitto di pedopornografia, consegue, tra l'altro e *in ogni caso l'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate abitualmente da minori*. Un'ultima annotazione occorre consegnarla riguardo la modifica all'art. 25-quinquies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 *recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica* con l'inserimento del delitto di cui all'art. 609-undecies (*adescamento minorenni*). Per completezza si ritiene utile evidenziare che con l'introduzione del già cennato art. 600-septies.2 il legislatore del 2012 aveva specificato che *In ogni caso è disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti previsti dalla presente sezione, nonché la revoca della licenza di esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive*. Di seguito il testo delle disposizioni coordinate.

**DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 39**

**Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.**

**Art. 2**

**Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, e sanzioni per il datore di lavoro**

1. Nel decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, dopo l'articolo 25 è inserito il seguente:

«Art. 25-bis

Certificato penale del casellario giudiziale richiesto dal datore di lavoro

1. Il certificato penale del casellario giudiziale di cui all'articolo 25 deve essere richiesto dal soggetto che intenda impiegare al lavoro una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori, al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies e 609-undecies del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.»

**Art. 600-bis. – Prostituzione minorile.** È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.000 a euro 150.000 chiunque: 1) recluta o induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto; 2) favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione di una persona di età inferiore agli anni diciotto, ovvero altrimenti ne trae profitto. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000. **Art. 600-ter. – Pornografia minorile.** È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 24.000 a euro 240.000 chiunque: 1) utilizzando minori di anni diciotto, realizza esibizioni o spettacoli pornografici ovvero produce materiale pornografico; 2) recluta o induce minori di anni diciotto a partecipare a esibizioni o spettacoli pornografici ovvero dai suddetti spettacoli trae altrimenti profitto. Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico di cui al primo comma. Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza il materiale pornografico di cui al primo comma, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645. Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo, offre o cede ad altri, anche a titolo gratuito, il materiale pornografico di cui al primo comma, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164. Nei casi previsti dal terzo e dal quarto comma la pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale sia di ingente quantità. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque assiste a esibizioni o spettacoli pornografici in cui siano coinvolti minori di anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000. Ai fini di cui al presente articolo per pornografia minorile si intende ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o

qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali. **Art. 600-quater. – Detenzione di materiale pornografico.** Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 600-ter, consapevolmente si procura o detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa non inferiore a euro 1.549. La pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale detenuto sia di ingente quantità. **Art. 600-quinquies. – Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.** Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.493 e euro 154.937. **Art. 609-undecies. – Adescamento di minorenni.** Chiunque, allo scopo di commettere i reati di cui agli articoli 600, 600-bis, 600-ter e 600-quater, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-quinquies, 609-bis, 609-quater, 609-quinquies e 609-octies, adesci un minore di anni sedici, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da uno a tre anni. Per adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione. **Art. 600. – Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù.** Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni. La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona. **Art. 600-quater.1. – Pornografia virtuale.** Le disposizioni di cui agli articoli 600-ter e 600-quater si applicano anche quando il materiale pornografico rappresenta immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse, ma la pena è diminuita di un terzo. Per immagini virtuali si intendono immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali. **Art. 609-bis. – Violenza sessuale.** Chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Alla stessa pena soggiace chi induce taluno a compiere o subire atti sessuali: 1) abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa al momento del fatto; 2) traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona. Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. **Art. 609-quater. – Atti sessuali**

**con minorene.** Soggiace alla pena stabilita dall'articolo 609-bis chiunque, al di fuori delle ipotesi previste in detto articolo, compie atti sessuali con persona che, al momento del fatto: 1) non ha compiuto gli anni quattordici; 2) non ha compiuto gli anni sedici, quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza. Fuori dei casi previsti dall'articolo 609-bis, l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato, o che abbia con quest'ultimo una relazione di convivenza, che, con l'abuso dei poteri connessi alla sua posizione, compie atti sessuali con persona minore che ha compiuto gli anni sedici, è punito con la reclusione da tre a sei anni. Non è punibile il minorene che, al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 609-bis, compie atti sessuali con un minorene che abbia compiuto gli anni tredici, se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a tre anni. Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. Si applica la pena di cui all'articolo 609-ter, secondo comma, se la persona offesa non ha compiuto gli anni dieci. **Art. 609-quinquies. – Corruzione di minorene.** Chiunque compie atti sessuali in presenza di persona minore di anni quattordici, al fine di farla assistere, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, alla stessa pena di cui al primo comma soggiace chiunque fa assistere una persona minore di anni quattordici al compimento di atti sessuali, ovvero mostra alla medesima materiale pornografico, al fine di indurla a compiere o a subire atti sessuali. La pena è aumentata. a) se il reato è commesso da più persone riunite; b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività; c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave. (*comma introdotto dall'art. 1 del D. Lgs. in argomento*) La pena è aumentata fino alla metà quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato, o che abbia con quest'ultimo una relazione di stabile convivenza. **Art. 609-octies. – Violenza sessuale di gruppo.** La violenza sessuale di gruppo consiste nella partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale di cui all'articolo 609-bis. Chiunque commette atti di violenza sessuale di gruppo è punito con la reclusione da sei a dodici anni. La pena è aumentata se concorre taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 609-ter. La pena è diminuita per il partecipante la cui opera abbia avuto minima importanza nella preparazione o nella esecuzione del reato. La pena è altresì diminuita per chi sia stato determinato a commettere il reato quando concorrono le condizioni stabilite dai numeri 3) e 4) del primo comma e dal terzo comma dell'articolo 112.

2. Il datore di lavoro che non adempie all'obbligo di cui all'articolo 25-bis del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre, n. 313, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 10.000,00 a euro 15.000,00.

DIRETTIVA 2011/92/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011

relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio

#### **Articolo 10**

##### **Misure interdittive derivanti dalle condanne**

1. Per scongiurare il rischio di reiterazione dei reati, gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che la persona fisica condannata per i reati di cui agli articoli da 3 a 7 sia interdetta, in via temporanea o permanente, almeno dall'esercizio di attività professionali che comportano contatti diretti e regolari con minori.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i datori di lavoro, al momento dell'assunzione di una persona per attività professionali o attività volontarie organizzate che comportano contatti diretti e regolari con minori, abbiano il diritto di chiedere informazioni, conformemente alla normativa nazionale e con ogni mezzo appropriato, quali l'accesso su richiesta o tramite l'interessato, sull'esistenza di condanne penali per i reati di cui agli articoli da 3 a 7, iscritte nel casellario giudiziario, o dell'esistenza di eventuali misure interdittive dell'esercizio di attività che comportano contatti diretti e regolari con minori derivanti da tali condanne penali.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che, ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, le informazioni sull'esistenza di condanne per i reati di cui agli articoli da 3 a 7 o di eventuali misure interdittive dell'esercizio di attività che comportano contatti diretti e regolari con minori derivanti da tali condanne penali siano trasmesse in conformità delle procedure previste dalla decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 23) quando la richiesta è rivolta ai sensi dell'articolo 6 della richiamata decisione quadro con il consenso dell'interessato.

#### **Art. 3**

**Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge**

**29 settembre 2000, n. 300**

1. Al comma 1, lettera c), dell'articolo 25-quinquies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo le parole «600-quater.1,» sono inserite le seguenti: «nonché per il delitto di cui all'articolo 609-undecies».

**Art. 25-quinquies** (Delitti contro la personalità individuale).

1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:
  - A. per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote;
  - B. per i delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-quater.1, e 600-quinquies, la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote;
  - C. per i delitti di cui agli articoli 600-bis, secondo comma, 600-ter, terzo e quarto comma, e 600-quater, nonché per il delitto di cui all'art. 609-undecies, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-quater.1, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote.
  - D. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettere a) e b), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'art. 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.
  - E. Le sanzioni interdittive sono:
  - F.

a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

1. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, comma 3.»

## **Il lavoro e il welfare nel Documento di economia e finanza 2014**

di Nicola Porelli

Il **Documento di economia e finanza 2014**, secondo le intenzioni del Governo, vuole essere un'occasione preziosa per dimostrare la volontà del Paese di imprimere una **forte accelerazione al processo di riforma strutturale dell'economia**, per una nuova e sostenibile **ripresa della crescita e dell'occupazione**.

Si tratterà ora di concretizzare con interventi legislativi quanto contenuto nel Documento.

I tempi che si è dato il Governo per la sua realizzazione sono relativamente brevi. In particolare, le “iniziative” legislative in tema di lavoro dovrebbero concretizzarsi entro il mese di **settembre 2014**.

All'**entusiasmo** di molti tecnici e operatori del lavoro che accompagna la “svolta” si contrappone lo scetticismo e i **dubbi** di molti altri, sui contenuti e sui tempi di realizzazione.

Solo il (breve) tempo ci dirà se ci troviamo di fronte a delle “**tavole della legge**” o a un “**libro dei sogni**”.

Si sotto riporta una scheda di sintesi relativa ai punti essenziali sulle **riforme del mercato del lavoro e welfare** contenuti nella Sezione III – Programma Nazionale di Riforme – Parte I – La strategia nazionale e le principali iniziative del DEF 2014 (le tabelle e i contenuti sono tratte dal documento originale reperibile all'indirizzo <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/index.html>).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15](#).



## PARTE I. LA STRATEGIA NAZIONALE E LE PRINCIPALI INIZIATIVE

### I. UN CAMBIO DI MARCIA

**1.5 Le riforme del mercato del lavoro e *welfare*** Nel confronto internazionale, l'ingresso nel mercato del lavoro è in Italia particolarmente problematico: ciò produce un insieme di conseguenze non desiderabili, quali ad esempio l'elevato numero di giovani che non studiano, non lavorano e non sono destinatari di attività di formazione (NEET), la cui quota è tra le più alte in Europa. Il Governo è, quindi, impegnato a realizzare una organica riforma del mercato del lavoro (*Jobs Act*) tesa a realizzare una effettiva razionalizzazione dei meccanismi di assunzione, delle forme contrattuali nonché rinnovare e rendere più efficienti il sistema degli ammortizzatori sociali. Gli strumenti normativi individuati per gli interventi sono: i) un decreto legge già approvato dal Governo, che semplifica e ottimizza il ricorso al contratto a tempo determinato e all'apprendistato; ii) un disegno di legge delega, al vaglio del Parlamento, in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro, semplificazione delle procedure burocratiche, riordino delle forme contrattuali, migliore conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze familiari. **Semplificazione dei contratti a termine e di apprendistato**

#### AZIONE

#### IL CONTRATTO DI LAVORO A TERMINE E IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO

#### DESCRIZIONE

Con riferimento al contratto a termine, viene estesa da 12 a 36 mesi la durata massima del rapporto di lavoro a tempo determinato per il quale non è più richiesto che il datore di lavoro indichi le ragioni che giustificano l'apposizione di una data di fine contratto (il requisito della cosiddetta causalità). Per le imprese che occupano più di 5 dipendenti, è fissato un limite massimo del 20% dell'organico complessivo per l'utilizzo di tale istituto; al di sotto di 5 dipendenti, la stipula dei contratti a termine è libera anche oltre il 20%. Viene, inoltre, lasciata alla contrattazione collettiva la possibilità di modificare il limite quantitativo del 20% e la possibilità di deroga per esigenze connesse alle sostituzioni e alla stagionalità. Viene, inoltre, estesa da una a otto volte la possibilità di prorogare il termine entro il limite dei 36 mesi.

Con riguardo al contratto di apprendistato, si prevede il ricorso alla forma scritta per il solo contratto di assunzione e per il patto di prova mentre non dovrà più essere redatto per iscritto il piano formativo individuale per l'apprendista. E' prevista, inoltre, l'eliminazione delle attuali previsioni secondo cui l'assunzione di nuovi apprendisti è necessariamente condizionata alla conferma in servizio, al termine del percorso formativo, di almeno il 30% dei precedenti apprendisti. È inoltre previsto che la retribuzione dell'apprendista tenga conto anche delle ore dedicate alla formazione nella misura del 35% della retribuzione del livello contrattuale di inquadramento.

Un ulteriore intervento di semplificazione riguarda la smaterializzazione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), superando l'attuale sistema che impone ripetuti adempimenti burocratici alle imprese. Per dare un'idea della rilevanza del provvedimento, si ricorda che nel 2013 i DURC presentati sono stati circa 5 milioni.

#### FINALITÀ

Ridurre le rigidità del mercato del lavoro, favorendo i contratti di primo inserimento per i giovani, in previsione di un riordino complessivo della materia con il *Jobs Act*.

#### TEMPI

Marzo 2014.

<b>AZIONE</b>	<b>IL RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il disegno di legge delega in materia di riordino delle forme contrattuali indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: a) individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il contesto occupazionale e produttivo nazionale e internazionale, anche in funzione di eventuali interventi di riordino delle medesime tipologie contrattuali; b) procedere alla redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro prevedendo l'eventuale introduzione di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti, per i lavoratori coinvolti; c) introdurre, eventualmente anche in via sperimentale, il compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti di lavoro subordinato, previa consultazione delle parti sociali; d) procedere all'abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con il testo organico al fine di assicurare certezza agli operatori, eliminando duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale.</p>
<b>TEMPI</b>	Luglio 2014.
<p>Il Piano italiano di attuazione della <b>“Garanzia per i Giovani”</b> (Youth Guarantee), rappresenta una occasione per <b>rilanciare l'incontro fra domanda e offerta</b> e razionalizzare il sistema delle <b>politiche attive sul territorio</b>.</p>	
<b>AZIONE</b>	<b>ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA EUROPEA 'GARANZIA PER I GIOVANI' (YOUTH GUARANTEE)</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il Piano Italiano nell'ambito dell'iniziativa europea <i>Youth Guarantee</i> prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei NEETs. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al</p>
<p><b>Facilitazioni per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità</b>, destinate a chi intende mettersi in proprio e ai giovani interessati ad avviare o ampliare un'impresa.</p>	

<b>AZIONE</b>	<b>SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il disegno di legge delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: a) razionalizzare gli incentivi all'assunzione già esistenti e quelli per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità; b) istituire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un'Agenzia nazionale per l'impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro; c) razionalizzare gli enti e le strutture che operano in materia di ammortizzatori sociali, politiche attive e servizi per l'impiego allo scopo di evitare sovrapposizioni e garantire l'invarianza di spesa; d) rafforzare e valorizzare l'integrazione pubblico/privato per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; e) mantenere in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il ruolo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere garantite su tutto il territorio nazionale mentre alle Regioni e Province autonome vanno le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro; f) favorire il coinvolgimento attivo del soggetto che cerca lavoro; g) valorizzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.</p>
<b>TEMPI</b>	<p>Settembre 2014.</p>
<p><b>È necessario legare in maniera più stringente l'offerta di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati alla loro riqualificazione, al fine di avvicinare la domanda all'offerta di lavoro aumentando la produttività delle imprese, semplificando le procedure di assunzione.</b></p>	
<b>AZIONE</b>	<b>SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il disegno di legge delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: a) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico ed amministrativo; b) eliminare e semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi; c) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti; d) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; rivedere il regime delle sanzioni; e) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.</p>
<b>TEMPI</b>	<p>Luglio 2014.</p>
<p><b>Strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori in situazione di disoccupazione involontaria, che debbono essere razionalizzati e possibilmente estesi ai lavoratori non protetti o in particolare situazione di disagio. È cruciale un sostegno pubblico ben indirizzato,</b></p>	

evitando ogni forma di abuso.

#### AZIONE

#### AMMORTIZZATORI SOCIALI

#### DESCRIZIONE

Il disegno di legge delega in materia di ammortizzatori sociali indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: a) rivedere i criteri di concessione ed utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale; b) semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione; c) prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro; d) rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici; e) prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo; f) rimodulare l'Assicurazione Sociale per l'impiego (ASpl), omogeneizzando tra loro la disciplina ordinaria e quella breve, e incrementare la durata massima dell'ASpl per i lavoratori con carriere contributive più significative; g) estendere l'applicazione dell'ASpl ai lavoratori con contratti di co.co.co., prevedendo in fase iniziale un periodo biennale di sperimentazione a risorse definite e introdurre massimali in relazione alla contribuzione figurativa; h) valutare la possibilità che, dopo l'ASpl, possa essere riconosciuta un'ulteriore prestazione in favore di soggetti con indicatore ISEE particolarmente ridotto; i) eliminare lo stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a prestazioni di carattere assistenziale.

Dovranno inoltre essere individuati meccanismi volti ad assicurare il coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario di prestazioni di integrazione salariale, ovvero di misure di sostegno in caso di disoccupazione, al fine di favorirne lo svolgimento di attività in favore della comunità locale di appartenenza.

#### FINALITÀ

Assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori che preveda, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, e razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale. Un sistema così delineato può consentire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro o siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro.

#### TEMPI

Luglio 2014.

Per ridurre l'elevato divario con i tassi di attività femminili prevalenti in Europa sarà necessario aumentare l'offerta e la fruibilità dei servizi di conciliazione dei tempi di lavoro con l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti.



<b>AZIONE</b>	<b>CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI LAVORO CON LE ESIGENZE GENITORIALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il disegno di legge delega in materia di conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze genitoriali indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: a) introdurre a carattere universale l'indennità di maternità b) garantire alle lavoratrici madri parasubordinate il diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro; c) abolire la detrazione per il coniuge a carico e introdurre il <i>tax credit</i>, quale incentivo al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito familiare; d) incentivare accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e l'impiego di premi di produttività, per favorire la conciliazione dell'attività lavorativa con l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti; e) favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per la prima infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico - privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione del loro utilizzo ottimale da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Contemperare i tempi di vita con i tempi di lavoro dei genitori. In particolare, l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di evitare che le donne debbano essere costrette a scegliere fra avere dei figli oppure lavorare.</p>
<b>TEMPI</b>	Settembre 2014.
<p>Programma sperimentale di <b>“sostegno per l'inclusione attiva” (SIA)</b>, che costituisce un primo passo verso la definizione di <b>misure universali per il sostegno delle persone in stato di povertà</b>.</p>	
<p>L'obiettivo è <b>favorire il re-ingresso nel mercato del lavoro delle persone che ne restino escluse</b>, mediante la combinazione di tre pilastri:</p>	
<p>a) un adeguato <b>sostegno al reddito</b>;  b) lo <b>sviluppo di mercati del lavoro inclusivi</b>;  c) l'accesso a <b>servizi sociali di qualità</b>.</p>	
<p>Il focus del progetto pilota sono le famiglie con bambini, ma l'obiettivo finale è <b>coprire universalmente la popolazione in stato di povertà</b>. Per poter fruire della misura è necessario avere avuto <b>almeno una esperienza lavorativa nei tre anni precedenti</b>.</p>	
<p>Il sostegno al reddito viene fornito attraverso la cosiddetta <b>'social card'</b>, una carta di debito prepagata che può essere utilizzata solo per l'acquisto di prodotti alimentari e pagare bollette di energia elettrica e gas.</p>	
<p>Sulla base delle differenti caratteristiche del nucleo familiare, i destinatari della misura riceveranno <b>sostegno di natura finanziaria e in termini di politiche attive del lavoro, istruzione dei figli, cure</b></p>	

	<p><b>sanitarie</b>; i beneficiari della SIA parteciperanno attivamente alla definizione del piano, che si configura come un accordo di responsabilità reciproche tra i fornitori dei servizi sociali e i destinatari degli stessi, che si impegnano a rispettare alcuni comportamenti, vincolanti affinché i trasferimenti finanziari abbiano effettivamente luogo.</p>
<p><b>II. UN ANNO DI RIFORME</b></p>	<p><b>II.7 Misure per il lavoro</b> Il Governo ha permesso il <b>rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga</b>, triplicando i fondi originariamente dedicati, con un finanziamento aggiuntivo per il 2013 di oltre due miliardi. Inoltre, è stata avviata la <b>riforma di questo istituto</b> e prevista a breve termine la sua finalizzazione. <b>Ammortizzatori in deroga</b> Con la <b>Legge di Stabilità per il 2014</b> e con i decreti successivi sono stati avviati i fondi di solidarietà bilaterale e il cosiddetto "fondo residuale", grazie ai quali si realizza un notevole incremento del numero di lavoratori coperti, a regime, da strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Sempre con la Legge di Stabilità per il 2014 sono stati rifinanziati i contratti di solidarietà. Per favorire la creazione di nuova occupazione si è operato su tre fronti: <i>i)</i> istituendo <b>nuovi incentivi per l'assunzione di giovani</b>, dando attuazione ad <b>incentivi per l'assunzione di donne e ultracinquantenni</b> e sostenendo la creazione di nuove iniziative imprenditoriali e progetti sociali; <i>ii)</i> <b>riducendo, per la prima volta da molti anni, il costo del lavoro</b> per le imprese;</p> <p><i>iii)</i> <b>modificando le regole del mercato del lavoro</b>, superando le rigidità della L. 92/2012 per aumentare la flessibilità in entrata e semplificando la gestione dei contratti. <b>Stimolare la creazione di nuova occupazione</b> Con il D.L. 76/2013 è stato realizzato un investimento di quasi 1,2 miliardi attraverso:</p> <p><i>i)</i> <b>incentivi all'assunzione di giovani, donne e ultracinquantenni</b>; <i>ii)</i> <b>istituzione di un incentivo permanente per l'assunzione di disoccupati</b> di ogni età; <i>iii)</i> <b>aumento delle risorse del fondo per l'assunzione dei disabili</b> ed eliminazione dei limiti alle assunzioni di disabili nelle pubbliche amministrazioni; <i>iv)</i> <b>rifinanziamento della legge per l'imprenditoria giovanile</b> e dei progetti <i>no profit</i> promossi da giovani e da persone di categorie svantaggiate e molto svantaggiate per l'inclusione sociale e la valorizzazione di beni pubblici; <i>v)</i> <b>finanziamento di borse di tirocinio lavorativo per giovani nel Mezzogiorno</b>.</p> <p>Inoltre si è intervenuti anche sulle regole del mercato del lavoro, <b>augmentando la flessibilità in entrata, semplificando l'apprendistato</b>, offrendo nuove opportunità per l'assunzione di specialisti da parte di reti d'impresa, eliminando il limite di 35 anni di età per costituire le società</p>

	<p>semplificate.</p> <p>Con la Legge di Stabilità si è intervenuti per realizzare, a partire dal 2014, una prima <b>riduzione del costo del lavoro per le imprese</b> (1,5 miliardi). In particolare, <b>sono stati ridotti i contributi INAIL</b> per tutte le imprese, specialmente per quelle a basso rischio di infortunio, ed è stata <b>prevista una riduzione dell'IRAP</b> legata alle nuove assunzioni.</p> <p><b>Conciliazione tempi di lavoro e cura della famiglia</b> Sono state messe in atto misure di <b>sostegno alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia</b> al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso uno stanziamento per <b>l'incremento delle strutture socio-educative per l'infanzia</b>.</p> <p><b>Alternanza scuola- lavoro</b> Al fine di potenziare l'alternanza scuola-lavoro molte disposizioni hanno riguardato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>i)</i> <b>l'orientamento al lavoro nell'ultima classe della scuola media inferiore e nel corso della scuola media superiore;</b></li> <li><i>ii)</i> <b>l'alternanza scuola-lavoro per le ultime due classi della scuola media superiore;</b></li> <li><i>iii)</i> <b>incentivi per le università che stipulano accordi con le imprese per svolgere tirocini curriculari universitari</b>, che favoriscano l'alternanza università-lavoro, così da facilitare e anticipare il contatto tra imprese e laureati.</li> </ul> <p>Sempre al fine di facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, a febbraio 2014 è stata creata una <b>struttura di raccordo permanente tra il MIUR e il MLPS</b>, con il compito di elaborare proposte e azioni mirate al miglioramento delle competenze della popolazione, politiche fondamentali per migliorare l'occupabilità e per una lotta più efficace contro la disoccupazione.</p> <p>Per dare attuazione alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea che invita i Paesi Membri a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, è stato sviluppato un <b>Piano nazionale "Garanzia Giovani"</b>, la cui attuazione è prevista a partire da marzo 2014, con un finanziamento di 1,5 miliardi per il biennio 2014-2015.</p>
--	--

	<p><b>Piano “Garanzia Giovani”</b></p> <p>Il Piano realizza una vera <b>riforma strutturale del mercato del lavoro</b>, prevedendo una serie di azioni da avviare dal momento in cui il giovane si registra al programma. Tra queste: <b>definizione di percorsi finalizzati all’inserimento lavorativo, esperienze di tirocinio, servizio civile, formazione professionalizzante e accompagnamento all’avvio di iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo</b>. Il giovane che si iscrive alla Garanzia Giovani verrà inserito in un <b>sistema informativo integrato</b> per l’intero territorio nazionale. Il suo percorso sarà accessibile a tutti i soggetti abilitati a fornire i servizi, come i centri per l’impiego e le agenzie autorizzate. Sarà quindi possibile applicare criteri di contendibilità dei giovani tra le strutture nonché di premialità per quelle più efficienti, basato su un sistema di costi standard. A livello centrale sarà possibile monitorare le azioni e il percorso del giovane che si è registrato, intervenendo in caso di incapacità delle Regioni a svolgere le azioni previste.</p> <p><b>Contrasto al lavoro irregolare</b></p> <p>La lotta allo sfruttamento del lavoro “nero” e all’evasione contributiva è stata rafforzata attraverso vari interventi. In particolare, <b>sono state aumentate, e indicizzate all’inflazione, le ammende per sanzioni in casi di mancato rispetto delle regole in materia di sicurezza sul lavoro e lavoro irregolare</b>. Sono state <b>autorizzate 250 assunzioni di ispettori e tecnici</b> per potenziare i controlli, e la riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali consentirà di destinare all’attività sul campo altri 60 ispettori del lavoro. È stata <b>estesa anche ai co.co.pro. e ad altre categorie di lavoratori la normativa contro le cosiddette “dimissioni in bianco”</b>.</p> <p><b>Semplificazione delle procedure</b></p> <p>Parallelamente, si è intervenuti per favorire una più agevole attuazione degli adempimenti in materia da parte delle imprese, semplificando alcuni aspetti procedurali e sono state raddoppiate le risorse messe a disposizione del sistema produttivo per finanziare investimenti volti a migliorare la sicurezza sul lavoro (da 150 milioni nel 2013 a più di 300 nel 2014), cui si accompagnerà la riduzione dei premi correlata a migliori andamenti infortunistici.</p> <p>Con la Legge di Stabilità per il 2014 sono stati <b>confermati i meccanismi a favore dei cosiddetti ‘salari di produttività’ ed è stato emanato il relativo decreto attuativo, per circa 600 milioni</b>. Inoltre, è stato previsto un <b>aumento del valore unitario sul quale operano le agevolazioni contributive</b>. Inoltre, il Governo ha istituito un <b>fondo per</b></p>
--	--



	<p><b>incentivare fiscalmente la partecipazione dei lavoratori</b> secondo le regole che verranno definite dalla nuova normativa</p> <p>Sul tema della semplificazione normativa e amministrativa, è stato predisposto un <b>provvedimento per realizzare circa 25 semplificazioni, tra cui il cosiddetto “DURC telematico”</b>, reso possibile dall’integrazione realizzata nei mesi scorsi tra le banche dati dell’INPS e dell’INAIL.</p> <p>Al fine di diffondere la cultura della legalità e semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, è stato stipulato un <b>Protocollo d’Intesa con l’Ordine dei Consulenti del lavoro per l’asseverazione della regolarità delle imprese</b> in materia di contribuzione e di retribuzione.</p> <p><b><u>II.8 Le politiche sociali e previdenziali</u></b></p> <p><b>Sistema di inclusione attiva</b></p> <p>Per migliorare l’equità sociale, un passo importante è stato l’approvazione della <b>riforma dell’Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE)</b>. Il nuovo ISEE adotta una nozione di reddito disponibile più adatta alle finalità dello strumento, migliora la capacità selettiva dell’indicatore mediante una maggiore <b>valorizzazione della componente patrimoniale</b>, considera le caratteristiche dei nuclei familiari con carichi particolarmente gravosi, come le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con disabilità, consente una <b>differenziazione dell’indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta</b>, riduce l’area dell’autodichiarazione, consentendo di rafforzare i controlli e ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.</p> <p>Inoltre, è stato disegnato uno <b>strumento universale per la lotta contro la povertà</b> (Sostegno per l’Inclusione Attiva – SIA), che verrà sperimentato nel corso del 2014 per entrare a regime nel 2015. Il SIA prevede non solo un sostegno al reddito dei nuclei familiari in povertà, ma anche interventi di accompagnamento al lavoro e all’inclusione sociale uniti ad un impegno da parte del beneficiario per assicurare il rispetto dell’obbligo scolastico e le visite pediatriche previste dai protocolli sanitari per i figli minori, con un controllo periodico dell’effettivo stato di povertà.</p> <p><b>Migliorare l’equità del sistema previdenziale</b></p> <p>In materia previdenziale, è stato istituito un <b>contributo di solidarietà sulle pensioni superiori a 90.000 euro</b>, crescente all’aumentare degli importi percepiti. I fondi derivanti dal contributo restano, al contrario di</p>
--	---

	<p>quanto avvenuto nel passato, all'interno del sistema previdenziale, andando a <b>finanziare anche interventi per gli esodati</b>. È stato infine inserito un <b>limite alla cumulabilità di pensioni pubbliche e emolumenti pagati dalle Pubbliche Amministrazioni</b>.</p>
<p><b>IV. RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO (EUROPEO) ALL'ITALIA</b></p>	
<p><b>MERCATO DEL LAVORO RACCOMANDA ZIONE 4.</b></p>	<p>Dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore <b>allineamento dei salari alla produttività</b>; realizzare ulteriori interventi a promozione della <b>partecipazione al mercato del lavoro</b>, specialmente quella delle <b>donne e dei giovani</b>, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani; <b>potenziare l'istruzione e la formazione professionale</b>, rendere più <b>efficienti i servizi pubblici</b> per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario; <b>ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare</b> le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e <b>migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona</b>, specialmente ai bambini e l'assistenza a lungo termine, e di servizi di doposcuola; intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico; <b>migliorare qualità e risultati della scuola</b>, anche rafforzando lo sviluppo professionale degli insegnanti e diversificandone lo sviluppo della carriera; <b>assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali</b>, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli. Con le misure approvate negli ultimi mesi il <b>Government è intervenuto sulle regole del mercato del lavoro, migliorando quanto già fatto con la riforma del 2012, e ha promosso azioni per la creazione di nuova occupazione, soprattutto a tempo indeterminato</b>, specialmente tra donne e giovani. Si sono create le condizioni per rendere prontamente operativa la Garanzia Giovani ed è stato rafforzato il collegamento tra scuola e lavoro. A <b>marzo 2014</b>, il Governo ha presentato un <b>disegno di legge delega in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, di riordino delle forme contrattuali e di genitorialità e conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della delega, il Governo dovrà sottoporre i relativi schemi di decreti legislativi al parere delle Commissioni Parlamentari</b> che sono chiamate ad intervenire entro un mese. <b>Dare attuazione alla riforma del mercato del lavoro</b> I principali provvedimenti attuativi della riforma del mercato del lavoro sono stati adottati nel corso del 2013. Contemporaneamente,</p>

	<p>sono stati modificati alcuni aspetti problematici della riforma del 2012, con interventi volti a chiarire la natura dei contratti o a semplificare la norma precedente. È stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS) un <b>sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle misure previste dalla riforma del mercato del lavoro</b>, diretto a verificarne gli effetti sul mercato del lavoro. Il monitoraggio del primo anno di attuazione della riforma è stato pubblicato a gennaio 2014 sul sito <i>internet</i> del MLPS. Il dialogo all'interno della <b>Conferenza Stato-Regioni, avviato per garantire una disciplina nazionale omogenea del contratto di apprendistato professionalizzante</b>, ha portato a febbraio 2014 all'adozione delle <b>linee guida</b> che disciplinano: i) l'offerta formativa pubblica, ii) il piano formativo individuale, iii) la registrazione della formazione. In seguito a tale delibera, il piano formativo individuale è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione di competenze tecnico-professionali e specialistiche. Inoltre, l'impresa è tenuta a registrare sul libretto formativo del cittadino: i) la formazione effettuata e ii) la qualifica professionale eventualmente acquisita dall'apprendista a fini contrattuali.</p> <p><b>Legame tra salari e produttività</b>  Con la Legge di stabilità per il 2014 sono stati <b>confermati i meccanismi per la detassazione e la decontribuzione dei 'salari di produttività'</b>.  La stessa Legge istituisce presso il MLPS un Fondo con la dotazione di 2 milioni per il 2014 e 5 milioni per il 2015 per l'incentivazione d'iniziativa volte alla partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese e per la diffusione di piani di azionariato per lavoratori dipendenti.</p> <p><b>Partecipazione al mercato del lavoro e Garanzia per i Giovani</b>  Presso il MLPS è stata creata una <b>Struttura di missione per promuovere la ricollocazione dei lavoratori che beneficiano di ammortizzatori sociale e per dare attuazione a quanto previsto nella "Garanzia per i giovani"</b>. La struttura, costituita nel luglio 2013, ha operato in collaborazione con i diversi livelli di governo all'attuazione delle politiche occupazionali e alla programmazione degli interventi di politiche attive. A tal fine è stata creata una Banca dati delle politiche attive e passive del lavoro per raccogliere informazioni sui soggetti da collocare sul mercato del lavoro e sulla domanda di lavoro.  A dicembre 2013 il Governo ha presentato all'Unione Europea il Piano per l'attuazione della <b>Garanzia Giovani</b>. Attraverso il Piano s'intende:  i) offrire a giovani destinatari della garanzia l'opportunità di un colloquio</p>
--	---

	<p>specializzato, preceduto da percorsi di costruzione del CV e di autovalutazione;</p> <p>ii) istituzionalizzare le attività di orientamento al mondo del lavoro nel sistema educativo (istituti scolastici, istruzione e formazione professionale e università);</p> <p>iii) incoraggiare interventi sistematici nei confronti dei NEETs (<i>Not Engaged in Education, Employment or Training</i>), sia direttamente attraverso i servizi per l'impiego sia prevedendo partenariati con le imprese, le istituzioni pubbliche, gli enti non-profit; iv) promuovere percorsi verso l'occupazione, attraverso strumenti che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.</p> <p>I principi che informano il programma sono: sussidiarietà (ossia individuazione, di concerto con le Regioni e le Pubbliche Amministrazioni, di misure alternative nel caso di insuccesso di quelle pianificate); contendibilità (ossia la previsione che ogni regione rimborsi le misure erogate, anche da altre Regioni, a giovani residenti nel proprio territorio); la "profilazione" dei giovani in quattro fasce sulla base della distanza dal mercato del lavoro; monitoraggio delle attività.</p> <p>Per l'attuazione dell'Iniziativa Europea per i Giovani, l'Italia riceverà un finanziamento pari a poco più di 567 milioni, a cui si deve aggiungere un ulteriore importo di 567 milioni a carico del FSE, oltre al cofinanziamento nazionale, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, per il momento stimato al 40 per cento. La disponibilità complessiva, per l'attuazione del programma sarebbe pertanto pari a circa 1.513 milioni.</p> <p>Per dare esecuzione alla Garanzia, è stata messa a disposizione una piattaforma tecnologica le cui componenti fondamentali sono il sito informativo (<a href="http://www.garanziaigiovani.gov.it">http://www.garanziaigiovani.gov.it</a>) e il portale di servizi <i>Cliclavoro</i> (<a href="http://www.cliclavoro.gov.it">www.cliclavoro.gov.it</a>). La piattaforma gestisce, tra l'altro, le informazioni degli operatori abilitati e il servizio d'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la banca dati sulle politiche attive e passive. Vi confluiranno anche tutte le informazioni del soggetto da trattare e dei servizi a esso erogati. Questo sistema permetterà di integrare le informazioni che risiedono in diversi sistemi informativi. Nella banca dati sulle politiche confluiranno, tra gli altri, i dati registrati nei servizi provinciali, i dati provenienti dalla banca-dati percettori gestita dall'INPS e i dati dell'anagrafe degli studenti.</p> <p><b>La Garanzia Giovani e la creazione della Struttura di missione fanno parte di un pacchetto di misure mirato ad accelerare la creazione di posti di lavoro, soprattutto a tempo indeterminato; creare nuove opportunità di formazione per i giovani; favorire l'alternanza</b></p>
--	--

	<p>scuola-lavoro; sostenere il reinserimento lavorativo di chi fruisce di ammortizzatori sociali; incentivare le assunzioni di soggetti “svantaggiati”.</p> <p>Per rafforzare la trasparenza del mercato del lavoro, si prevede il <b>monitoraggio dei contratti aziendali con deposito obbligatorio presso le direzioni territoriali del lavoro.</b></p> <p><b>Per le aree del Mezzogiorno</b> sono state finanziate con il D.L. 76/2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) misure per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (80 milioni);</li> <li>ii) progetti non-profit promossi da giovani e persone svantaggiate (80 milioni);</li> <li>iii) borse di tirocinio formativo per giovani NEET – disoccupati che non studiano né partecipano ad alcuna attività di formazione (168 milioni).</li> </ul> <p>È stata avviata una <b>sezione speciale del Fondo Centrale di Garanzia dedicata in via esclusiva alle imprese femminili.</b> In attuazione di quanto previsto dalla legge di riforma del mercato del lavoro, sono stati resi operativi gli incentivi per l'assunzione di donne disoccupate in settori produttivi caratterizzati, negli assetti occupazionali, da rilevanti disparità di genere.</p> <p>Al fine di favorire l'imprenditorialità e l'autoimpiego, i <b>criteri per le start up innovative sono stati semplificati:</b> abrogato l'obbligo della prevalenza delle persone fisiche nelle compagini societarie, ridotta la quota minima di spesa in ricerca e sviluppo dal 20 per cento al 15 per cento. È stato inoltre esteso l'accesso alla normativa sulle <i>start up</i> innovative alle imprese con almeno 2/3 della forza lavoro costituita da persone in possesso di una laurea magistrale e alle società titolari di un software originario registrato presso la Società Italiana degli Autori ed Editori (SIAE).</p> <p>La Legge di Stabilità 2014 prevede degli <b>interventi specifici indirizzati ai giovani imprenditori nel settore agricolo</b>, con misure che favoriscono l'accesso al mercato dei capitali e promuovono il riordino fondiario di terreni pubblici a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura.</p> <p>Con il decreto legge per l'avvio del Piano <b>“Destinazione Italia”</b> il Governo intende <b>innovare la normativa sull'autoimprenditorialità e l'autoimpiego</b>, in funzione anticiclica e di contrasto alla disoccupazione femminile e giovanile. In particolare si prevedono mutui agevolati per gli investimenti destinati alle imprese in tutto il territorio nazionale.</p> <p>È stato istituito un <b>nuovo incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato dei disoccupati che fruiscono dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl)</b>, pari al 50 per cento dell'indennità mensile residua. In attuazione di quanto previsto dalla riforma del 2012, sono state emanate le disposizioni che consentono al lavoratore avente</p>
--	---

	<p>diritto all'ASpl di richiedere la liquidazione delle mensilità non ancora percepite al fine di avviare un'attività imprenditoriale o di lavoro autonomo.</p> <p><b>Al fine di favorire il reimpiego di lavoratori licenziati sono stati stanziati 20 milioni per il 2013.</b> Il beneficio (190 euro mensili per 12 o 6 mesi, a seconda del tipo di contratto) è concesso <b>a favore dei datori di lavoro che assumono a tempo determinato o indeterminato, lavoratori che sono stati licenziati per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività.</b></p> <p>Sono state approvate alcune integrazioni alla disciplina prevista dalla legge di riforma del mercato del lavoro, volte a <b>eliminare alcuni vincoli relativi ai contratti a tempo determinato "acausali"</b> (per la stipula dei quali non è necessaria l'indicazione delle 'ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo). In particolare, il Governo ha <b>demandato alla contrattazione collettiva di livello aziendale, anche di secondo livello, l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile stipulare tali contratti.</b> È stato ridotto il periodo minimo intercorrente tra due contratti a termine successivi stipulati con lo stesso datore di lavoro: l'intervallo passa da 60 a 10 giorni per contratti di durata fino a 6 mesi e da 90 a 20 giorni per contratti di durata superiore a 6 mesi.</p> <p>A marzo 2014 il Governo ha previsto per i <b>contratti a termine di elevare da 12 a 36 mesi la durata del primo rapporto di lavoro a tempo determinato per il quale non è richiesto il requisito della causalità.</b> Il datore di lavoro può ricorrere a tale istituto per un <b>massimo del 20 per cento dell'organico.</b> Inoltre, <b>il contratto a tempo determinato può essere prorogato più volte entro il limite dei 3 anni,</b> in caso di ragioni oggettive e con riferimento alla stessa attività. Viene così superata la precedente disciplina che limitava tale possibilità solo al primo rapporto di lavoro a tempo determinato. Inoltre, <b>la possibilità di prorogare un contratto di lavoro a termine in corso di svolgimento è sempre ammessa, fino ad un massimo di 8 volte nei trentasei mesi.</b> Per tenere conto delle realtà imprenditoriali più piccole, è previsto che <b>le imprese che occupano fino a 5 dipendenti possono comunque stipulare un contratto a termine.</b></p> <p><b>Numerosi interventi sono stati dedicati a contrastare la precarietà.</b> Sono state <b>estese ai lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a progetto o con contratti di associazione in partecipazione, le norme di contrasto alle cosiddette "dimissioni in bianco".</b> Sono state rivalutate del 9,6 per cento le sanzioni in caso di irregolarità contrattuale e in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. La metà del flusso derivante dalla è destinata al rafforzamento delle misure di vigilanza e prevenzione in</p>
--	--

	<p>materia di sicurezza sul luogo del lavoro.</p> <p>Si stabilisce che i <b>lavoratori possano essere impiegati in prestazioni di lavoro intermittente per non più di 400 giornate nell'arco di tre anni solari. Superato questo limite, il rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Restano esclusi da tale limite i settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo.</b></p> <p>Viene <b>escluso il ricorso all'istituto del lavoro a progetto per lo svolgimento di "compiti meramente esecutivi e ripetitivi"</b>, chiarendo così il campo di applicazione di questo contratto.</p> <p>Al fine di <b>stabilizzare il personale precario, le PA possono avviare procedure di concorso per titoli ed esami con riserva dei posti</b> (nel limite massimo del 50 per cento) destinata ai soggetti che al 1° settembre 2013 abbiano maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto a tempo determinato presso il datore pubblico.</p> <p>Per cogliere meglio le <b>opportunità legate al semestre di durata dell'Expo 2015 a Milano</b> sono state previste deroghe al vincolo assunzionale imposto alle società <i>in house</i> e agli enti locali soci di EXPO S.p.A. riguardo alle assunzioni di personale a tempo determinato necessario per la realizzazione delle opere infrastrutturali.</p> <p>Rifinanziata con 5,5 milioni per il 2014 la legge (L. 193/2000) che mira a favorire l'impiego di detenuti in attività lavorative, estendendo benefici fiscali e sgravi contributivi alle imprese che assumono detenuti o svolgono attività formative nei loro confronti.</p> <p><b>Potenziare l'istruzione e la formazione professionale e i servizi per l'impiego</b></p> <p>In attuazione di quanto previsto dalla riforma del mercato del lavoro, <b>sono state definite linee-guida condivise tra Governo e Regioni in materia di tirocini formativi e orientamento.</b></p> <p>Presso il MLPS, è stato istituito un fondo di <b>2 milioni annui per permettere alle Pubbliche Amministrazioni di corrispondere le indennità per la partecipazione a tirocini formativi nel periodo 2013 – 2015.</b></p> <p><b>Migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona, specialmente ai bambini e l'assistenza a lungo termine, e di servizi di doposcuola</b></p> <p>Il Governo ha messo in atto misure di <b>sostegno alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso uno</b></p>
--	--

	<p><b>stanziamento per l'incremento delle strutture socio-educative per l'infanzia, in particolare la fascia neo-natale e pre-scolastica.</b> Ad agosto 2013 è stato firmato l'Accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a <b>migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio educativi 0-6 anni</b></p> <p><b>Assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, specialmente per le famiglie a basso reddito con figli</b></p> <p>In favore dei lavoratori prossimi alla pensione che si sono trovati o si trovano in particolari condizioni di disagio (mobilità, prosecuzione volontaria, con rapporto di lavoro risolto e così via) sono stati <b>adottati provvedimenti di salvaguardia, diretti a tutelare una platea stimata di 162.130 lavoratori, attraverso l'applicazione dei requisiti di pensionamento previsti prima della riforma.</b></p> <p>Nel 2013 il totale complessivo delle risorse stanziare per gli ammortizzatori sociali in deroga ammonta a 2,5 miliardi, ivi inclusi gli <b>oneri per contribuzione figurativa.</b> A queste risorse vanno poi aggiunti i finanziamenti a disposizione delle Regioni. In particolare, il Governo ha destinato 410 milioni a valere sui Fondi del Piano di Azione e Coesione per le misure sperimentali di politica attiva e passiva nelle Regioni dell'Obiettivo convergenza.</p> <p><b>Al fine di migliorare l'applicazione della legislazione vigente nel campo degli ammortizzatori sociali,</b> a gennaio 2014 il <b>Governo ha aperto il confronto con le parti sociali che conta di valutare come migliorare quest'istituto ed estenderlo all'intero universo dei lavoratori.</b> Tale dialogo, insieme all'emanazione del decreto interministeriale sui criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga, permetterà al MLPS e alle Regioni di pianificare meglio gli interventi necessari ad accompagnare i casi di ristrutturazione e riorganizzazione delle aziende con esuberi di personale.</p> <p>La legge di Stabilità 2014 ha disposto <b>l'incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di ulteriori 600 milioni, per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.</b></p> <p>Al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione, la legge di Stabilità 2014 ha istituito il <b>Fondo per le politiche attive del lavoro, per finanziare iniziative, anche sperimentali, di ricollocazione dei lavoratori disoccupati o fruitori di ammortizzatori sociali,</b> con una dotazione iniziale pari a 15 milioni per l'anno 2014, e 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Alla</p>
--	---



	<p>fine del 2013 sono già stati stanziati 350 milioni per le Regioni del Mezzogiorno, dove più elevata è la disoccupazione. In questo modo i fondi per le politiche attive aumenteranno nel prossimo triennio di circa il 20 per cento rispetto ai livelli del 2013.</p> <p><b>Estensione agli stranieri degli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori.</b> Il Governo ha stabilito che l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori spetta, oltre che ai cittadini italiani e comunitari, anche ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.</p>
--	--

## Il decreto n. 34/2014: arsenico e vecchi merletti

di Giuliano Cazzola

*Dixi et servavi animam meam.* Questa affermazione è una sorta di salvacondotto etico che di solito viene adoperato senza scrupoli da coloro che non hanno il coraggio di agire, ma solo di parlare. Pensano che per mettersi in pace con la propria coscienza sia sufficiente prendere le distanze da un evento, dichiarando la propria estraneità, il proprio dissenso. Come se non sapessero che per l’Onnipotente non contano le parole, ma le opere. Nel nostro caso, basterebbe cambiare soltanto il verbo e usare il perfetto di *scribere* al posto di quello di *dire*. Ma il problema non cambierebbe, quanto a salvezza dell’anima. Eppure, anche nel testo del decreto legge n. 34 approvato dalla Commissione Lavoro della Camera (in queste ore all’esame dell’Aula) è vistoso il tentativo di salvarsi l’anima da parte dei protagonisti delle mediazioni intervenute tra il ministro Giuliano Poletti (in quota Pd) e le diverse componenti del suo stesso partito che quella stesura hanno scritto, emendato e votato praticamente in solitudine anche rispetto ai gruppi alleati, che – un po’ per celia, un po’ per non morir – hanno tentato in vari modi, sempre inutilmente, di essere presi in considerazione.

I contenuti del decreto sono noti: in particolare, il governo voleva “liberalizzare” il contratto a termine, avendo colto un interesse delle imprese (emerso dal monitoraggio sul primo anno di applicazione della legge Fornero) ad avvalersi di tale tipologia contrattuale se posta al riparo delle scorribande dei giudici del lavoro, sempre propensi ad interpretare il “causalone”, nonostante la sua genericità, in senso favorevole alla stabilizzazione dei lavoratori. Ma i principi vanno salvaguardati, l’anima

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2014, n. 16](#), *Politically (in)correct*.

deve essere salva. **Se abbandonano la retta via perché costretti dalle contingenze politiche, devono contestualmente ribadire che “loro” non hanno cambiato linea, ma conoscono ciò che è giusto anche se sono costretti a derogarvi.** Così, hanno voluto mettere i puntini sulle i, introducendo nel testo una norma volta a chiarire le finalità dell’intervento normativo d’urgenza e il contesto in cui si inserisce: la semplificazione dei contratti a termine è volta a fronteggiare – è scritto – la perdurante crisi occupazionale e interviene nelle more dell’adozione di provvedimenti di riordino complessivo delle forme contrattuali (il richiamo si intende al disegno di legge delega presentato dal Governo al Senato il 3 aprile 2014 – AS 1428), fermo restando che il contratto di lavoro a tempo indeterminato continua a costituire la forma comune di rapporto di lavoro.

**Il senso è più o meno il medesimo che si ritrova esposto nelle finalità della legge n. 92/2012 all’articolo 1:** «l’instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto “contratto dominante”, quale forma comune di rapporto di lavoro [...] contrastando l’uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell’ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali». È sparita la definizione di “contratto dominante” mentre è rimasta quella che evoca la “forma comune”. Ma se questa è la realtà (e lo è, se sappiamo distinguere nelle statistiche i dati di stock da quelli di flusso), che bisogno c’è di proclamarla ad ogni piè sospinto, come se fosse necessario ribadire in ogni occasione un atto di fede nel solo lavoro che può conferire dignità alla persona: quello a tempo indeterminato, appunto.

**Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito di altre “correzioni” apportate in Commissione al decreto n. 34.** Sappiamo che la “liberalizzazione” per tutti i 36 mesi di possibile durata di un contratto a termine per la medesima attività e con lo stesso datore è in qualche modo compensata dall’introduzione di un tetto del 20% da calcolare con riferimento ai soli lavoratori assunti a tempo indeterminato dallo stesso datore di lavoro (e non, genericamente, all’ “organico complessivo”) e che il conteggio va riferito a quelli in forza al 1° gennaio dell’anno di assunzione. **Ma perché penalizzare i datori di lavoro, con l’obbligo di assumere a tempo indeterminato gli eventuali lavoratori eccedenti?** Come se dare un posto di lavoro in più, sia pure a termine, fosse un’azione malvagia, da punire come tale. Vogliamo essere facili profeti? Come dovranno essere considerati gli

apprendisti in organico il 1° gennaio? Potranno essere inclusi nella base di riferimento essendo quella tipologia contrattuale a tempo indeterminato oppure prevarrà il criterio della stabilità che di solito non viene riconosciuta agli apprendisti prima della conferma, al termine di quel particolare rapporto? Già ci immaginiamo una giurisprudenza oscillante che indurrà le imprese ad essere guardinghe e ad assumere qualche unità in meno di quelle che sarebbero necessarie.

**Passando all'altro tema, quello dell'apprendistato, appare del tutto evidente che si è voluto salvare un simbolo di quella formazione che viene svolta all'esterno dell'azienda.** L'obbligo per il datore di lavoro di integrare la formazione aziendale (*on the job*) con la formazione pubblica (obbligo escluso dal testo originario del decreto-legge, che configurava una mera facoltà in capo al datore di lavoro) è stato reintrodotta a condizione che la Regione provveda a comunicare al datore di lavoro le modalità per fruire dell'offerta formativa entro 45 giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro; pertanto, decorso tale termine il datore del lavoro non è più tenuto ad avvalersi della formazione pubblica. Ciò significa che vi saranno trattamenti diversi perché non tutte le Regioni saranno in grado di produrre questa offerta formativa nei tempi previsti. È stato, poi, reintrodotta l'obbligo di redigere in forma scritta il piano formativo individuale, sebbene in forma semplificata. Tale scampolo di piano formativo è inserito, in forma sintetica, all'interno del contratto di apprendistato, e può essere definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Siamo onesti: si può considerare un vero e proprio piano formativo questo così delineato, oppure si tratta di un modo per difendere un principio anche a costo di vanificarne la portata pratica, giusta o sbagliata che sia?

**Le medesime valutazioni potrebbero essere svolte a proposito di altri aspetti del decreto, come, per esempio, l'obbligo, per le imprese con almeno 30 dipendenti, di confermare almeno il 20% della precedente nidiata di apprendisti per poterne assumere dei nuovi.** Eppure, [un recente approfondimento di ADAPT](#) ha dimostrato che tale problema è stato affrontato e risolto, in modo favorevole ai lavoratori, attraverso la contrattazione collettiva, tranne che nei settori dell'artigianato (che presumibilmente – visto il numero dei dipendenti richiesti per poter applicare l'obbligo – restano esclusi anche ora). Perché, allora, voler introdurre vincoli legislativi e non accontentarsi di un principio di sussidiarietà che ha funzionato? **Prendiamo comunque atto che, anche con queste modifiche del testo iniziale, il**

**decreto rappresenta comunque un passo avanti rispetto alla legge n. 92 del 2012.** Poi attendiamo la lettura del Senato. Per fortuna, in Italia non hanno smantellato ancora il bicameralismo perfetto. Che Iddio ce lo conservi!

## **Il decreto legislativo n. 39/2014: impiego dei minori solo con il certificato penale**

di Amedeo Tea

Con la pubblicazione del decreto legislativo n. 39 del 4 marzo 2014 sulla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2014, in attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (sostitutiva della decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio) viene introdotto dall'art. 2 del suddetto decreto il nuovo art. 25-*bis* che impone un nuovo obbligo in capo al *“soggetto che intenda impiegare al lavoro una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori”*.

Invero, a partire dal 6 aprile 2014 il campo di applicazione interesserà una vasta platea di soggetti non soltanto potenziali datori di lavoro, ma ogni altro soggetto che intenda impiegare una persona e quindi, per esempio, anche i committenti di collaborazioni e di lavori a progetto. L'attività può essere o meno retribuita dato che vi sono ricomprese anche le attività volontarie organizzate purché comportino contatti diretti e regolari con i minori. Si pensi per esempio agli asili, scuole, palestre associazioni di volontariato, babysitter. In buona sostanza la fedina penale serve a verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli sotto indicati ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 aprile 2014, n. 17.](#)

Articoli del C.P.	Reato
600- <i>bis</i>	prostituzione minorile
600- <i>ter</i>	pornografia minorile
600- <i>quater</i>	detenzione di materiale pornografico
600- <i>quinquies</i>	pornografia virtuale
600- <i>undecies</i>	adescamento di minorenni

Dal punto di vista sanzionatorio, il comma 2 dell'art. 2 stabilisce che il datore di lavoro che non adempie all'obbligo è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 10.000,00 ad euro 15.000,00. Con la [circolare 3 aprile 2014](#), il Ministero di grazia e giustizia è intervenuto sul nuovo obbligo precisando la procedura che deve seguire il datore di lavoro per adempiere a quanto previsto dalla norma. In particolare in attesa che, l'ufficio del casellario centrale adegui il sistema informativo al fine di fornire al datore di lavoro il certificato di cui al richiamato articolo 25, che contenga però le sole iscrizioni di provvedimenti riferiti ai reati espressamente indicati nell'articolo 25-*bis*, in ossequio alla normativa sulla Privacy, i datori di lavoro dovranno fornire agli uffici locali del casellario presso ogni Procura della Repubblica il "consenso" dell'interessato, al fine del rilascio dell'attuale certificato penale del casellario giudiziale. La citata circolare comprende altresì i moduli (allegati al presente lavoro) per la richiesta del certificato e per l'acquisizione del consenso dell'interessato. I costi per il rilascio del certificato sono: 16 euro di bollo e 3.54 euro per i diritti di segreteria (7,08 euro in caso di urgenza).

In fase di applicazione della nuova normativa sono diversi i dubbi appalesati che necessitano di chiarimenti interpretativi. Per esempio occorrerà individuare le attività che comportino *contatti diretti e regolari con i minori* e soprattutto se la normativa interesserà i rapporti di lavoro preesistenti o quelli dalla data di entrata in vigore. Il certificato ha una validità di 6 mesi dalla data del rilascio e comunque contempla le condanna definitive e non indica i procedimenti pendenti. Non si capisce poi se la competenza all'applicazione del provvedimento sanzionatorio sia o meno in capo agli organi di vigilanza del Ministero del lavoro i cui destinatari sembrano almeno dal dettato normativo solo i datori di lavoro. In tal senso lo stesso ministero sempre, con riferimento al [Decreto legislativo n. 39 del 4 marzo 2014](#) recante *Attuazione*

della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, ha pubblicato due distinte note di chiarimento: la prima ([nota di chiarimento sulla portata applicativa delle disposizioni dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 39 del 2014 in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile](#)) riferita alla portata applicativa, la seconda ([nota di chiarimento sui tempi di rilascio dei certificati del casellario giudiziale secondo quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 39 del 2014 in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile](#)) ai tempi di rilascio dei certificati del Casellario giudiziale. Atteso che il decreto legislativo ha attuato fedelmente le prescrizioni di direttiva si chiarisce che l'obbligo di tale adempimento sorge soltanto ove il soggetto che intenda avvalersi dell'opera di terzi – soggetto che può anche essere individuato in un ente o in un'associazione che svolga attività di volontariato, seppure in forma organizzata e non occasionale e sporadica – si appresti alla stipula di un contratto di lavoro; l'obbligo non sorge, invece, ove si avvalga di forme di collaborazione che non si strutturino all'interno di un definito rapporto di lavoro.

Di ciò si ha sicura conferma dalla lettura del comma 2 dell'articolo 25-*bis* di nuovo conio, nella parte in cui riserva la sanzione amministrativa pecuniaria, per il caso di mancato adempimento dell'obbligo di richiedere il certificato del casellario giudiziale, al “datore di lavoro”, espressione questa che non lascia margini di dubbio nell'individuazione dell'ambito di operatività delle nuove disposizioni.

Esse – si ribadisce – valgono soltanto per l'ipotesi in cui si abbia l'instaurazione di un rapporto di lavoro, perché al di fuori di questo ambito non può dirsi che il soggetto, che si avvale dell'opera di terzi, assuma la qualità di “datore di lavoro”.

Non è allora rispondente al contenuto precettivo di tali nuove disposizioni l'affermazione per la quale l'obbligo di richiedere il certificato del casellario giudiziale gravi su enti e associazioni di volontariato pur quando intendano avvalersi dell'opera di volontari; costoro, infatti esplicano un'attività che, all'evidenza, resta estranea ai confini del rapporto di lavoro.

Quanto ai tempi di rilascio, la seconda nota di chiarimento interviene precisando che l'ufficio del Casellario centrale ha dato assicurazione circa la tempestività con cui saranno rilasciati i certificati richiesti a norma dell'art. 25-*bis* del d.P.R. n. 313 del 2002, recante disposizioni per l'impiego al lavoro di persone che, in ragione delle mansioni attribuite, debbano avere contatti diretti e regolari con minori.



La struttura organizzativa del Ministero ha affermato che i certificati saranno rilasciati entro qualche giorno dalla richiesta.

In ogni caso, onde evitare che nella fase di prima applicazione della nuova normativa, possano verificarsi inconvenienti organizzativi, si ritiene che, fatta la richiesta di certificato al Casellario, il datore di lavoro possa procedere all'impiego del lavoratore anche soltanto, ove siano organo della pubblica amministrazione o gestore di pubblico servizio, mediante l'acquisizione di una dichiarazione del lavoratore sostitutiva di certificazione, circa l'assenza a suo carico di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinquies* e 609-*undecies* del codice penale, ovvero dell'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.

Per l'ipotesi in cui il datore di lavoro sia privato, nelle more dell'acquisizione del certificato del casellario, sempre che puntualmente richiesto, si ritiene che si possa procedere all'assunzione in forza di una dichiarazione del lavoratore sostitutiva dell'atto di notorietà, avente il medesimo contenuto della dichiarazione sostitutiva di certificazione, eventualmente da far valere nei confronti dell'organo pubblico accertatore la regolarità della formazione del rapporto di lavoro.

Da ultimo con la [circolare n. 9 del 11 aprile 2014](#), il Ministero del lavoro e della politiche sociali è intervenuto nuovamente al fine di «approfondire ulteriori aspetti della nuova disposizione». In particolare, di seguito i relativi contenuti:

- a) l'adempimento in questione concerne esclusivamente i nuovi rapporti di lavoro costituiti a decorrere dal 6 aprile u.s. e non si applica ai rapporti di lavoro già in essere a tale data;
- b) l'obbligo si applica non solo alle tipologie di lavoro subordinato ma anche alle collaborazioni di natura autonoma per esempio a progetto e le associazioni in partecipazione;
- c) l'obbligo non riguarda i rapporti di volontario. Si precisa che per le organizzazioni di volontariato, l'obbligo di richiedere il certificato sussiste nei soli casi in cui le stesse, per lo svolgimento di attività volontarie organizzate, assumono la veste di datori di lavoro;
- d) fuori dal campo applicativo della disposizione sono i datori di lavoro domestico (es. baby-sitter) in quanto il legislatore ha inteso tutelare i minori quando gli stessi sono al di fuori dell'ambito familiare, ambito nel quale il genitore "datore di lavoro" può direttamente con maggior efficacia attuare tutte le cautele necessarie nei confronti del bambino/ragazzo;

- e) l'adempimento è posto a carico della agenzie di somministrazione qualora, dal relativo contratto di fornitura, risulti evidente l'impiego del lavoratore nelle attività in questione;
- f) l'obbligo **non riguarda i dirigenti, i responsabili, preposti e tutte quelle figure che sovrintendono alla attività** svolta dall'operatore diretto, che possono avere un contatto solo occasionale con i minori;
- g) l'obbligo sussiste **soltanto nelle attività che implicano un contatto necessario ed esclusivo** con una platea di minori (ad esempio insegnanti di scuole pubbliche e private, conducenti di scuolabus, animatori turistici per bambini/ragazzi, istruttori sportivi per bambini/ragazzi, personale addetto alla somministrazione diretta di pasti all'interno di mense scolastiche, ecc.). Restano esclusi quelle attività che non hanno una platea di destinatari preventivamente determinabile, in quanto rivolte ad una utenza indifferenziata;
- h) in carenza della certificazione è comunque possibile impiegare il lavoratore sulla base di una **dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà** da esibire agli organi di vigilanza.

## **Costituzione: perché non modificare la Prima Parte?**

di Giuliano Cazzola

**Nel dibattito sulla revisione costituzionale, svoltosi fino ad oggi e che è in corso in questa particolare fase politica è “politicamente corretto” accanirsi sulla Seconda parte della Carta del 1948, mentre tutte le forze politiche giurano sull’intangibilità della Prima Parte** (principi fondamentali, rapporti civili, etico-sociali, economici, politici), a cui, di solito ci si riferisce quando la Costituzione italiana viene definita enfaticamente “la più bella del mondo”. Nella [Rubrica del precedente Bollettino](#) ho già avuto modo di esprimere un’opinione sostanzialmente “conservativa” del testo ricevuto dai Padri Costituenti. **Ma se proprio si dovesse ragionare in termini di politica del diritto io credo che soprattutto la Prima Parte meriterebbe un’ampia rivisitazione.**

**Occorrerebbe, innanzi tutto, sintonizzare la Carta fondamentale della Repubblica non solo con l’insieme dei valori dell’Unione europea, ma anche con quanto sanciscono i trattati** (che sono pur sempre fonti di diritto). Sarebbe, soprattutto, necessario o quanto meno opportuno affrontare prevalentemente le questioni attinenti al Titolo III della Prima Parte (Rapporti economici). Le norme e gli istituti giuridici che vi sono contenuti sembrano assolutamente datati, tanto da risultare da sempre non attuati, non a causa di una perversa volontà politica ostile ad applicare la Costituzione, quanto piuttosto per una comprovata desuetudine.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#), *Politically (in)correct*.

Salvo esigue minoranze, nessuna forza politica si riconoscerebbe adesso in disposizioni che magari nell'Assemblea costituente vollero – loro o i loro *de cuius* – rivendicare e patrocinare.

**Il Titolo III comincia dall'articolo 35 e finisce all'articolo 47. I primi tre articoli riguardano il lavoro. Basta una rapida lettura per comprendere che il legislatore del 1948 aveva di mira una precisa tipologia di lavoro:** quello alle dipendenze, rinserrato all'interno della cittadella delle garanzie tradizionali. Per trovare un'indiscutibile conferma è sufficiente tornare per un momento all'articolo 38, lo stesso che regola (insieme all'articolo 32 dedicato sinteticamente alla tutela della salute) il welfare all'italiana (con una chiara distinzione tra previdenza ed assistenza ben più evidente ed esaustiva di quanto non sia stato comunemente acquisito dal dibattito in corso). In sostanza, prevale il solito profilo di un sistema di sicurezza sociale assai oneroso, impostato sul modello originario delle assicurazioni obbligatorie ed incapace di proiettarsi – anche mediante una diversa allocazione delle risorse – alla ricerca di un altro modello, più equo e solidale, più attento ai nuovi bisogni. In quell'articolo, il legislatore costituzionale tratteggiò i lineamenti generali di un modello di welfare di cui è opportuna una puntuale disamina.

**Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai lavoratori,** ai quali spettano – l'indicazione non è tassativa – le classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Al verificarsi di questi eventi lo Stato è tenuto ad assicurare mezzi adeguati. Il concetto di adeguatezza è ben chiaro: sta ad indicare un trattamento superiore all'idea di minimo vitale (evocato dall'aggettivo «necessari» di cui alle fattispecie assistenziali), ma comunque compatibile con le risorse disponibili. Le prestazioni assistenziali (il mantenimento e l'assistenza sociale) spettano al cittadino, purché inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi (appunto necessari) per vivere dignitosamente.

Si nota immediatamente la differente intensità della tutela prevista per i cittadini e per i lavoratori; i primi non devono essere emarginati, ma inclusi; i secondi hanno il diritto ad essere “preveduti e assicurati” con mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di eventi che pregiudichino la loro capacità di lavoro.

**In sostanza, il modello di protezione sociale non è particolarmente innovativo e rimane distante da una concezione dei diritti sociali quali parte integrante dei diritti di cittadinanza e quindi tendenzialmente universalistici.** L'eredità dell'ordinamento corporativo, caratterizzato dall'esistenza di tanti enti pubblici non economici detti «parastatali», non solo venne confermato, ma diventò il modello e l'esempio per l'estensione delle tutele previdenziali e assistenziali obbligatorie ad altre categorie, diverse dal lavoro dipendente, anche nell'Italia repubblicana.

**La norma fondamentale per il sindacato è, in astratto, l'articolo 39, il cui testo è un esempio di sapienza giuridica in quanto riesce a raccogliere e a regolare le principali questioni che hanno angosciato – fin dal suo sorgere da una costola del diritto privato – il diritto sindacale:** il profilo giuridico del sindacato in quanto soggetto collettivo, gli aspetti della rappresentanza e della rappresentatività in un regime di libertà e di pluralismo sindacale, le forme e le procedure della contrattazione collettiva, la sua efficacia e l'ambito di applicazione. La norma è chiara e ben congeniata; tuttavia, non solo non ha mai avuto applicazione, ma in Italia si è sviluppato, nel tempo, un sistema di relazioni sindacali solido e strutturato, completamente *extra (non contra) legem*.

Ma perché il legislatore costituzionale immaginò l'ordinamento intersindacale prefigurato nell'articolo 39? In sostanza, i Padri costituenti scelsero di non tornare al modello sindacale pre-fascista, ma puntarono (alla fine inutilmente, visto che l'articolo 39 è rimasto sulla carta) a far evolvere in senso democratico e pluralista il modello ereditato dal corporativismo la cui attività contrattuale era stata salvaguardata da un decreto luogotenenziale del 1944, tanto da divenire la base della contrattazione collettiva dell'Italia democratica, mentre, al contrario, le associazioni sindacali fasciste erano state subito disciolte e commissariate già ad opera del Governo Badoglio (dopo la caduta del regime il 25 luglio del 1943).

Durante il ventennio l'assetto sociale aveva assunto un rilievo istituzionale ed amministrativo, nel senso che la corporazione organizzava al proprio interno tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori di una particolare categoria (i cui confini erano individuati anch'essi in base ad una scelta di natura amministrativa e pubblica). Ambedue le parti erano chiamate a lavorare insieme per l'interesse superiore dello Stato. Nell'ambito della corporazione venivano definiti i contratti collettivi che avevano praticamente valore di

legge. Lo sciopero era proibito; le controversie, individuali e collettive, erano sottoposte alla Magistratura del Lavoro, una vera e propria giurisdizione speciale incaricata di dirimere non solo le controversie individuali ma anche quelle collettive.

È facile comprendere, sulla base di questa breve descrizione, che sull'impianto complessivo dell'articolo 39 è rimasta molta polvere del passato regime. Il legislatore costituzionale, cioè, essendosi trovato a gestire la transizione dal regime fascista alla democrazia ed avendo a che fare, in materia di lavoro, con un impianto consolidato, fatto di norme valide *erga omnes* e perciò applicate nelle aziende, si limitò, in larga misura, a riformulare l'ordinamento previgente alla luce dei sacri principi della libertà e della democrazia e ad immaginarne (non era facile per quei tempi) una concreta operatività ispirata al pluralismo. Ma è rimasta visibile la sua preoccupazione di rivisitare in altre forme le questioni che il modello corporativo – a suo modo – aveva affrontato e risolto.

**Durante il fascismo i sindacati erano praticamente una branca della pubblica amministrazione? Nell'Italia democratica riprendevano piena libertà, ma continuava a sussistere il problema di conferire loro una personalità giuridica (ancorché) di diritto privato,** sottoposta al solo requisito di uno statuto interno a base democratica, al fine di definirne una precisa identità, secondo quanto dettato dalla legge ordinaria che avrebbe dovuto applicare la norma costituzionale. L'ambito della categoria come riferimento della contrattazione a quel livello rimaneva centrale come lo era stato nel precedente contesto in forza di un pregiudizio ideologico divenuto norma (il corporativismo, appunto, come forma di organizzazione dello Stato). Si spiega così in una certa misura la centralità che la contrattazione nazionale ha avuto nel sistema della contrattazione collettiva.

Infine, il legislatore costituzionale era ossessionato dall'esigenza di individuare un meccanismo che, persino in un contesto di possibile pluralismo sindacale, consentisse di conferire un'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, altrimenti applicabili – secondo i principi generali del diritto comune – soltanto agli iscritti alle organizzazioni stipulanti. In buona sostanza, per quanto riguarda l'ordinamento sindacale il fascismo aveva promosso ed orientato un processo evolutivo, già in corso dopo la conclusione della Grande Guerra, ma il cui sbocco era ancora incerto. Il legislatore costituzionale, dal canto suo, aveva confermato, in alcuni suoi aspetti, quell'ordinamento – di cui

il contratto nazionale di categoria era l'architrave – pur andando «a risciacquare in Arno» i panni della democrazia anche per il sindacato (il che non era un cambiamento da poco).

L'articolo 39 poi è una sorta di “convitato di pietra”: non è applicato da sempre (e non è neppure applicabile per tanti motivi); ma da sempre è lì ad impedire che si risolvano in maniera differente e più adeguata i problemi che esso affrontava e, a suo modo, risolveva.

**L'articolo 40 ripristina il diritto di sciopero come diritto fondamentale in un Paese democratico e ne rinvia le regole dell'esercizio alla legge ordinaria.** In proposito meriterebbe un approfondimento la circostanza per cui, per alcuni decenni, l'affermazione solenne contenuta nell'articolo 40 convisse con le norme del codice Rocco che punivano lo sciopero come reato. Si disse che le sinistre e i sindacati preferivano avere a che fare con norme “fasciste”, nei fatti desuete, piuttosto che misurarsi con una nuova legge votata da un Parlamento democratico. In ogni caso il problema è arrivato ad un punto fermo con le norme che regolano l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi di pubblica utilità.

**Arriviamo, così, all'articolo 41 dove si parla di iniziativa economica privata, come se ci si riferisse ad una “parola malata”,** ad un valore spurio, in “libertà vigilata”, con cui il legislatore del 1948 ha stretto un compromesso in attesa di tempi migliori, del sorgere di quel «sole dell'avvenire» che avrebbe portato alla socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio. Il terzo comma recita, infatti, che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Stanno in questo comma le radici di quella propensione dirigistica dell'economia che ha svolto un ruolo tanto nefasto nel corso della nostra storia recente e che è sempre in agguato nella cultura di importanti forze politiche e sociali. La medesima cultura dirigistico-statalista ricompare subito dopo, all'articolo 42, dove si afferma che la proprietà è pubblica o privata e che i beni economici appartengono (si noti la sequenza) “allo Stato, ad enti o a privati”. Anche gli articoli 43 e 44 sono buoni testimoni di una visione novecentesca (possibilità di esproprio indennizzato nei confronti da aziende che gestiscono servizi pubblici essenziali, fonti d'energia, situazioni di monopolio, riforma agraria nella logica della “terra a chi la lavora”).

**L'articolo 45 riguarda il ruolo della cooperazione.** Il legislatore costituzionale volle riconoscere un posto d'onore al movimento cooperativo: una attività economica oggi profondamente diversa da come era all'inizio, tanto da esprimere emblematicamente il titolare del Dicastero del lavoro.

**L'articolo 46, nel quale è riconosciuto ai lavoratori il diritto a collaborare “nei modi e nelle forme previste dalle leggi” alla gestione delle aziende.** Sia chiaro, anche adesso è aperto un dibattito sulla partecipazione dei lavoratori, ma quanto previsto dall'articolo 46 ricorda, proprio, quei consigli di gestione istituiti nelle fabbriche del Nord nell'immediato secondo dopoguerra. Con l'articolo 47, dedicato alla tutela del risparmio, si chiude il Titolo III.

A questo punto la domanda è: ma se l'Italia è stata in grado di tirare diritto ugualmente, nonostante che le norme riguardanti i rapporti economici fossero datate, eluse o non attuate, non è questa la dimostrazione che le Carte costituzionali sono un combinato di norme che, in quanto tali, evolvono con i tempi e con l'incalzare della giurisprudenza della Consulta? **Le leggi sono fatte per essere al servizio della società; devono, quindi, seguirne ed accompagnarne le trasformazioni senza restare ancorate all'*esprit de finesse* che ispirò una legislazione pensata, attuata e praticata in condizioni totalmente diverse da quelle attuali. Ma l'interpretazione delle norme fondamentali del vivere civile di una nazione evolve insieme alla società.**



## **8 maggio 2014: prima manifestazione nazionale degli ispettori del lavoro**

di Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei e Carmine Santoro

**Per la prima volta in circa un secolo di storia, gli ispettori del lavoro hanno deciso di indire una manifestazione nazionale**, prevista per il prossimo 8 maggio innanzi agli uffici centrali del Ministero del lavoro in Roma, allo scopo di rivendicare la tutela delle funzioni ispettive e per opporsi decisamente e con fermezza alla campagna denigratoria e diffamatoria contro la categoria portata avanti dai mass media negli ultimi mesi.

In effetti **ad indurre ad una tale clamorosa e storica iniziativa sono stati i fatti accaduti dopo il tragico suicidio del titolare del panificio-pizzeria di Casalnuovo di Napoli**, oggetto di controlli ispettivi da parte del competente ufficio territoriale del Ministero del lavoro, che ha esposto il personale ispettivo coinvolto ad una vera e propria “gogna” mediatica, ma al quale hanno fatto altresì seguito numerosi episodi di violenza subiti recentemente dagli ispettori del lavoro presso i luoghi di lavoro ispezionati (a Bari, Brescia, Milano, Siena, per citare soltanto gli ultimi in ordine di tempo).

**Gli ispettori del lavoro, ormai stanchi di essere diventati i capri espiatori di un diffuso malessere vissuto dalle imprese, scendono in strada per rivendicare la loro dignità di lavoratori.**

Numerose Direzioni Territoriali del lavoro, all'indomani degli episodi di aggressione di Napoli, hanno espresso la loro piena solidarietà ai colleghi partenopei, denunciando soprattutto l'aggressione mediatica successiva all'evento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18.](#)

Gli ispettori additati come “istigatori al suicidio”, “corrotti, intascatori di tangenti”, non ci stanno e scendono ora in piazza per dire che lavorare in questo clima non è più possibile.

Il disagio tra gli ispettori del lavoro è palpabile come si evince dalle dichiarazioni poste alla base della manifestazione nazionale dell’8 maggio 2014:

«lavoriamo anticipando le spese di benzina, costo dei mezzi pubblici, autostrada, parcheggio e quant’altro per vederci rimborsati, se va bene dopo tre mesi ....

non sono tanto gli atti vandalici ai nostri mezzi, quanto le aggressioni fisiche a comportare i problemi maggiori ....

noi rappresentiamo lo Stato, ma lo Stato ci lascia soli, paghiamo di tasca nostra circa 300 euro all’anno per assicurarci contro il danno erariale e le spese giudiziarie in caso di contenzioso ....

molti di noi si sono dimessi perché hanno avuto occasioni migliori e perché in queste condizioni è difficile andare avanti ...

altri ispettori del lavoro hanno chiesto di essere trasferiti in altre amministrazioni, ma il Ministero nega i nullaosta in uscita, altro che mobilità su base volontaria».

**La piattaforma rivendicativa, che è stata posta alla base della protesta degli ispettori del lavoro, prevede molteplici punti, fra i quali:**

- libera percorrenza sui mezzi pubblici, sulle autostrade e sulle tangenziali per esigenze di servizio, in mancanza della quale il personale è attualmente costretto ad anticipare le relative spese ed a vedersi rimborsato anche dopo molti mesi;
- indennità di polizia giudiziaria, finora mai riconosciuta agli ispettori del lavoro, nonostante la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria;
- rimborso per le spese di custodia, zona ZTL a traffico limitato e parcheggio delle autovetture autorizzate ed adibite al servizio esterno;
- indennità chilometrica per le missioni rapportata alla tabelle ACI, già riconosciuta al personale ispettivo degli Istituti previdenziali, con evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra personale che svolge funzioni similari;
- polizza assicurativa per i danni derivanti dallo svolgimento dell’attività ispettiva, allo stato attuale attivata a proprie spese dall’ispettore del lavoro, ma non obbligatoria;
- ripristino della polizza “kasco”;

- indennità di reperibilità e per lavoro notturno e festivo per l'attività effettuata oltre il normale orario di servizio;
- costituzione di parte civile del Ministero nei procedimenti in cui sono parti lese i funzionari dell'amministrazione.

**Il personale ispettivo del Ministero del lavoro chiede poi una presa di posizione chiara da parte dei vertici dell'Amministrazione, anche attraverso una campagna di informazione e promozione della figura dell'ispettore del lavoro e della sua rilevante funzione sociale.**

Gli ispettori richiedono altresì il rinnovo del CCNL, bloccato per tutti i comparti dell'impiego pubblico dal 2010 a causa delle note vicende finanziarie che hanno coinvolto il Paese, a fronte di una persistente sperequazione tra il personale ispettivo ministeriale e quello degli enti previdenziali, che pur svolgendo attività di vigilanza con poteri assai ridotti rispetto agli ispettori del lavoro riceve trattamenti retributivi decisamente superiori. Analogamente accade ai funzionari degli Uffici legali delle Direzioni del lavoro, i quali ricevono emolumenti enormemente inferiori rispetto a quelli del personale delle Avvocature degli Istituti previdenziali.

**In questo quadro, non può essere sottaciuto che negli ultimi anni, nonostante il d.lgs. 124/2004 e la macrodirettiva del 18 settembre 2008, le funzioni ispettive sono state del tutto trascurate dal Legislatore.**

Attuando la delega legislativa contenuta nell'art. 8 della legge n. 30/2003, esattamente dieci anni fa, il d.lgs. n. 124/2004 introduceva nell'ordinamento un sistema razionale, ordinato e coordinato, di programmazione della vigilanza, introducendo istituti di tutela preventiva e successiva rispetto all'ispezione (interpello e ricorsi amministrativi), prevedendo in capo al personale ispettivo poteri totalmente nuovi (diffida accertativa e conciliazione monocratica) e ridefinendo poteri già esistenti, anche se in qualche caso caduti in disuso da molti anni (disposizione, diffida precettiva, prescrizione obbligatoria).

**Fra i successi indiscussi e indiscutibili del d.lgs. n. 124/2004 vi sono gli istituti innovativi dell'interpello, della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, nonché le rivisitate diffida a regolarizzare e prescrizione obbligatoria.**

Decisamente indietro, purtroppo, sono rimasti invece istituti non meno rilevanti nel contesto della riforma dei servizi ispettivi, come ad esempio l'attuazione dell'art. 10 in materia di razionalizzazione e di coordinamento

ispettivo con gli altri organismi di vigilanza, la disposizione di cui all'art. 14 e i ricorsi amministrativi degli artt. 16 e 17.

**D'altro canto, il decennale del d.lgs. n. 124/2004 giunge in un tempo difficile per l'ispezione del lavoro**, allora, è necessario comprendere come le nuove assunzioni di 250 ispettori del lavoro a far data dal prossimo dicembre (in forza del d.l. n. 145/2013, convertito dalla legge n. 9/2014), pur assolutamente necessarie, considerata la cronica carenza di personale ispettivo, deve altresì accompagnarsi ad un nuovo rilancio dell'attività ispettiva e ad un evidente ripensamento della disciplina sanzionatoria che dovrebbe essere riformulata tenendo conto degli indici di rischio e della recidiva delle diverse attività aziendali, nonché del comportamento virtuoso o meno di ciascuna azienda, magari anche rinforzando i poteri di disposizione e di diffida già previsti dagli articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 124/2004 con il quale dieci anni fa fu avviata la riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale.

**Occorre che il Paese torni a guardare agli ispettori del lavoro come ad un essenziale e fondamentale baluardo di legalità per la tutela del lavoro, dei lavoratori come anche delle imprese.**

In questa prospettiva la manifestazione nazionale dell'8 maggio 2014 deve poter rappresentare un momento per riprendere un percorso progettuale che cambi verso alla vigilanza in materia di lavoro.

## **Il Bonus Renzi diventa operativo e “scade” il 31 dicembre 2014. Leggere attentamente le avvertenze prima dell’uso!**

di Nicola Porelli

### **Dopo tanti annunci, ci siamo!**

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2014 è stato pubblicato il Decreto Legge n. 66/2014, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, con cui viene “ufficializzato” il c.d. bonus/credito Renzi “80 euro”.

**Oltre al bonus/credito, il Decreto, composto di 51 articoli, contiene vari provvedimenti fiscali** che vanno: dalle disposizioni in materia di Irap a quelle in materia di redditi di natura finanziaria, dalle strategie di contrasto all’evasione fiscale alla spesa per autovetture, dalla riorganizzazione dei Ministeri alla edilizia scolastica.

**Nonostante l’Agenzia delle Entrate, a tempo di record, abbia diffuso le istruzioni per l’utilizzo del bonus/credito con la circolare n. 8 del 28 aprile 2014, permangono ancora alcuni dubbi operativi legati alla sua applicazione.**

Si sotto riporta una scheda di sintesi su quanto contenuto all’articolo 1 del D.L. n. 66/2014 “Riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati” e di quanto diffuso **dall’Agenzia delle Entrate con la [circolare n. 8/E](#)**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 maggio 2014, n. 18](#).

<b>Fonti</b>	<p><b>Decreto Legge n. 66 del 24 aprile 2014</b>, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2014, entrato in vigore il giorno di stesso, <b>“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”</b>. <b>Titoli:</b>  TITOLO I – Riduzioni di imposte e norme fiscali;  TITOLO II- Risparmi ed efficienza della spesa pubblica;  TITOLO III- Pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni;  TITOLO IV – Norme finanziarie ed entrata in vigore.</p> <p>Al Titolo I, Capo I (Rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale), l'articolo 1 prevede gli interventi fiscali al fine di una <b>“Riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati”</b>.  <b>Circolare n. 8/E, Agenzia delle Entrate, 28 aprile 2014.</b></p>
<b>Art. 1</b>	<b>Riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati</b>
<b>Comma 1 – Introduzione</b>	<p>“In attesa dell'intervento normativo strutturale da attuare con la legge di stabilità per l'anno 2015 e mediante l'utilizzo della dotazione del fondo di cui all'articolo 50, comma 6, al fine di ridurre nell'immediato la pressione fiscale e contributiva sul lavoro e nella prospettiva di una complessiva revisione del prelievo finalizzata alla riduzione strutturale del cuneo fiscale, finanziata con una riduzione e riqualificazione strutturale e selettiva della spesa pubblica, all'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo il comma 1 è inserito il seguente:”</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p><b>La riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati</b> contenuta nel D.L. n. 66/2014, per ora, <b>vale solo per il 2014</b>. La modifica strutturale dovrebbe essere attuata con la legge di stabilità per l'anno 2015.</p>
<b>Comma 1 – Modifiche all'articolo 1 del T.U.I.R.</b>	<p><b>L'articolo 1 inserisce all'articolo 13 (“Altre detrazioni”) del T.U.I.R. l'articolo 1 – bis.</b>«1-bis. Qualora l'imposta lorda determinata sui redditi di cui agli articoli 49, con esclusione di quelli indicati nel comma 2, lettera a), e 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), sia di importo superiore a quello della detrazione spettante ai sensi del comma 1, è riconosciuto un credito, che non concorre alla formazione del reddito, di importo pari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) a 640 euro, se il reddito complessivo non è superiore a 24.000 euro;</li> <li>2) a 640 euro, se il reddito complessivo è superiore a 24.000 euro ma non a 26.000 euro. Il credito spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 26.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e</li> </ol>

	<p>l'importo di 2.000 euro».</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p>Il comma 1-bis del T.U.I.R., richiede di verificare <b>tre presupposti per la maturazione del diritto al credito</b>, legati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– alla <b>tipologia di reddito</b> prodotto,</li> <li>– alla <b>sussistenza di un'imposta</b> a debito dopo aver apportato le detrazioni per lavoro,</li> <li>– nonché all'<b>importo del reddito</b> complessivo.</li> </ul> <p><b>Soggetti (potenziali) beneficiari</b> sono i contribuenti il cui reddito complessivo è formato:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) dai <b>redditi di lavoro dipendente</b> (art. 49, comma 1, T.U.I.R.);</li> <li>2) dai <b>redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente</b> (art. 50, comma 1, T.U.I.R.):</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>– compensi percepiti dai lavoratori soci delle cooperative (lett. a);</li> <li>– le indennità e i compensi percepiti a carico di terzi dai lavoratori dipendenti per incarichi svolti in relazione a tale qualità (lett. b);</li> <li>– somme da chiunque corrisposte a titolo di <b>borsa di studio, premio o sussidio per fini di studio o addestramento professionale</b> (lett. c);</li> <li>– <b>redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa</b> (lett. c-bis);</li> <li>– remunerazioni dei sacerdoti (lett. d);</li> <li>– le prestazioni pensionistiche di cui al d.lgs. n. 124 del 1993 comunque erogate (lett. h-bis);</li> <li>– compensi per lavori socialmente utili in conformità a specifiche disposizioni normative (lett. l).</li> </ul> <p><b>A chi non spetta il credito:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>ai pensionati</b>;</li> <li>– a chi percepisce, compensi per l'attività libero professionale intramuraria del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale, le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie e dai comuni per l'esercizio delle pubbliche funzioni; le indennità percepite dai membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo.</li> </ul> <p><b>Natura dell'erogazione:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– viene <b>riconosciuta sotto forma di credito</b> (non come detrazione);</li> <li>– <b>non concorre alla formazione del reddito.</b></li> </ul>
--	---

	<p><b>Il credito spetta a coloro che (teoricamente) pagano Irpef al netto delle detrazioni da lavoro.</b></p> <p>Il reddito complessivo va considerato <b>al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e delle relative pertinenze.</b></p> <p><b>Quanto spetta:</b></p> <table border="1" data-bbox="496 667 1295 947"> <thead> <tr> <th>Reddito (euro) annuo</th> <th>Importo del credito (euro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fino a 24.000</td> <td>640</td> </tr> <tr> <td>Oltre 24.000 fino a 26.000</td> <td><math>640 * [1 - (\text{reddito} - 24.000) / 2.000]</math></td> </tr> <tr> <td>Oltre 26.000</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Il credito <b>spetta anche a coloro che non pagano Irpef per effetto delle detrazioni per coniuge/famigliari a carico.</b></p>	Reddito (euro) annuo	Importo del credito (euro)	Fino a 24.000	640	Oltre 24.000 fino a 26.000	$640 * [1 - (\text{reddito} - 24.000) / 2.000]$	Oltre 26.000	0
Reddito (euro) annuo	Importo del credito (euro)								
Fino a 24.000	640								
Oltre 24.000 fino a 26.000	$640 * [1 - (\text{reddito} - 24.000) / 2.000]$								
Oltre 26.000	0								
<p><b>Comma 2</b></p>	<p>Il credito di cui al comma precedente è rapportato al periodo di lavoro nell'anno.</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p>Il credito è teoricamente pari a 80 euro al mese. Infatti dividendo i 640 euro annui per 8 mesi risultano, appunto, 80 euro/mese. Se i 640 euro annui vengono suddivisi sui 12 mesi dell'anno, il credito risulta pari a <b>53,33 euro/mese.</b></p> <p><b>Nel caso di lavoratori assunti e cessati nell'anno 2014, il credito dovrà essere rapportato in relazione alla durata, eventualmente inferiore all'anno, del rapporto di lavoro, considerando il numero di giorni lavorati nell'anno.</b></p> <p><b>I sostituti d'imposta devono effettuare le verifiche di spettanza del credito e del relativo importo</b> in base al reddito previsionale e alle detrazioni riferiti alle somme e valori che il sostituto corrisponderà durante l'anno, nonché in base ai dati di cui i sostituti d'imposta entreranno in possesso, ad esempio, per effetto di comunicazioni da parte del lavoratore, relative ai redditi rivenienti da altri rapporti di lavoro intercorsi nell'anno 2014.</p>								



	<p><b>In caso di assunzione nel corso del 2014</b> il datore di lavoro/sostituto d'imposta potrebbe richiedere <b>quanto percepito dal lavoratore in eventuali rapporti di lavoro precedenti</b> certificato attraverso il modello CUD (provvisorio).</p>
<b>Comma 3</b>	<p>Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per il solo periodo d'imposta 2014.</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p>Il credito in commento <b>vale solo per il 2014</b> «in attesa dell'intervento normativo strutturale da attuare con la legge di stabilità per l'anno 2015».</p>
<b>Comma 3</b>	<p>Per l'anno 2014, i sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, riconoscono il credito eventualmente spettante ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato dal presente decreto, ripartendolo fra le retribuzioni erogate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, a partire dal primo periodo di paga utile. Il credito di cui all'articolo 13, comma 1-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è riconosciuto, in via automatica, dai sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p>I sostituti d'imposta devono riconoscere il credito <b>“in via automatica”</b> senza attendere alcuna richiesta esplicita da parte dei beneficiari. Il decreto prevede il riconoscimento del credito ripartendolo «fra le retribuzioni erogate successivamente alla data di entrata in vigore .....a partire dal primo di periodo di paga utile».</p> <p>Quindi, per un datore di lavoro che corrisponde le retribuzioni nei primi giorni del mese successivo, il primo periodo di paga utile è aprile.</p> <p>L'Agenzia delle Entrate ha chiarito che «considerata la data di entrata in vigore del decreto, i <b>sostituti d'imposta riconosceranno il credito spettante ai beneficiari a partire dalle retribuzioni erogate nel mese di maggio. Solo nella particolare ipotesi in cui ciò non sia possibile</b> per ragioni esclusivamente tecniche legate alle procedure di pagamento</p>

	<p>delle retribuzioni, <b>i sostituti riconosceranno il credito a partire dalle retribuzioni erogate nel successivo mese di giugno, ferma restando la ripartizione dell'intero importo del credito spettante tra le retribuzioni dell'anno 2014».</b></p> <p><b>Attenzione per il lavoro domestico e contribuenti senza sostituto d'imposta:</b>  il <b>collaboratore domestico</b> (colf/badante) ha diritto al credito/bonus ma non essendo il proprio datore di lavoro sostituto d'imposta <b>potrà recuperarlo solo in sede di dichiarazione dei redditi</b> (modello 730 o modello Unico)</p> <p><b>La possibilità di richiedere il credito nella</b> dichiarazione dei redditi si applica anche per i contribuenti per i quali il credito non sia stato riconosciuto, in tutto o in parte, dai sostituti d'imposta, ad esempio perché relativo a un rapporto di lavoro cessato prima del mese di maggio.</p>
<p><b>Comma 5</b></p>	<p>Il credito di cui all'articolo 13, comma 1-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è attribuito sugli emolumenti corrisposti in ciascun periodo di paga rapportandolo al periodo stesso. A tal fine, il sostituto d'imposta utilizza, fino a capienza, l'ammontare complessivo delle ritenute disponibile in ciascun periodo di paga e, per la differenza, i contributi previdenziali dovuti per il medesimo periodo di paga, in relazione ai quali, limitatamente all'applicazione del presente articolo, non si procede al versamento della quota determinata ai sensi del presente articolo, ferme restando le aliquote di computo delle prestazioni. L'importo del credito riconosciuto e indicato nella certificazione unica dei redditi di lavoro dipendente e assimilati (CUD).<b>Commento operativo</b></p> <p><b>Il recupero</b> di quanto erogato dal sostituto d'imposta agli aventi diritto potrà avvenire prima di tutto sulle ritenute fiscali disponibili nel singolo periodo interessato; se tali ritenute fossero insufficienti i datori di lavoro/committenti potranno portare in detrazione la differenza con i <b>contributi previdenziali</b> dovuti nel periodo interessato dall'operazione. Si attendono istruzioni su come indicare il credito nel modello Uniemens.</p> <p><b>Rientrano nell'ammontare complessivo</b> utilizzabile, a titolo di esempio, le ritenute relative all'Irpef, alle addizionali regionale e comunale nonché le ritenute relative all'imposta sostitutiva sui premi di produttività o al contributo di solidarietà.</p> <p><b>In caso di incapienza</b> anche dei contributi previdenziali si dovrebbe</p>

	<p>poter recuperare quanto anticipato in compensazione con altri tributi con F24 ovvero chiedere il rimborso direttamente all'istituto di previdenza (si attendono istruzioni in merito).</p>
<b>Comma 6</b>	<p>L'INPS recupera i contributi di cui al comma 5 non versati dai sostituti di imposta alle gestioni previdenziali rivalendosi sulle ritenute da versare mensilmente all'Erario nella sua qualità di sostituto d'imposta.</p> <p><b>Commento operativo</b></p> <p>Il comma 6 prevede che l'Inps recupera quanto "rimborsato" ai sostituti d'imposta direttamente sulle ritenute che come sostituto d'imposta deve versare all'Erario.</p>
<b>Comma 7</b>	<p>In relazione alla effettiva modalità di fruizione del credito di cui ai precedenti commi, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio compensative, anche tra l'entrata e la spesa, al fine di consentirne la corretta rappresentazione contabile.</p>
<b>Ulteriori note</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>il credito è riconosciuto, in via automatica</b>, dal sostituto d'imposta. Potrebbero sorgere dei <b>problemi operativi nel caso di pluralità di rapporti di lavoro contemporanei</b> (co.co.pro., part-time, lavoro a chiamata). <b>Una soluzione</b>, a detta di chi scrive, potrebbe essere quella di far "scegliere" al lavoratore il sostituto d'imposta erogatore del credito, esonerando in forma scritta gli altri;- <b>in caso di assunzione in corso d'anno</b> il sostituto potrà conoscere il reddito percepito dal lavoratore in precedenti rapporti di lavoro, compreso l'ammontare del credito ricevuto, attraverso una dichiarazione del lavoratore (modello CUD provvisorio);</li> <li>- il credito deve essere indicato dai sostituti d'imposta nel <b>modello CUD e nel modello 770</b>;</li> <li>- nel caso di <b>erogazione indebita</b> il credito andrà restituito dai lavoratori in sede di <b>conguaglio</b> ovvero in sede di <b>dichiarazione dei redditi</b>;</li> <li>- <b>i contribuenti che non hanno i presupposti per il riconoscimento del beneficio</b>, ad esempio perché titolari di più rapporti di lavoro con un reddito complessivo superiore ai 26.000 euro, <b>sono tenuti a darne comunicazione al sostituto d'imposta il quale potrà recuperare il credito</b> eventualmente erogato dagli emolumenti corrisposti nei periodi di paga successivi e comunque entro i termini di effettuazione delle operazioni di conguaglio di fine anno o di fine rapporto;</li> <li>- il credito <b>"non concorre alla formazione del reddito"</b> e, quindi, le</li> </ul>

	<p>somme incassate a tale titolo non sono imponibili ai fini delle imposte sui redditi, comprese le relative addizionali regionale e comunale.</p> <p>Non costituendo retribuzione per il percettore, i crediti <b>non incidono sul calcolo dell'imposta regionale sulle attività produttive</b> dei soggetti eroganti;</p> <p>– il <b>meccanismo di "recupero"</b> da parte del sostituto d'imposta prevede che vengano utilizzate «fino a capienza, l'ammontare complessivo delle ritenute disponibile in ciascun periodo di paga e, per la differenza, i contributi previdenziali dovuti per il medesimo periodo di paga», potrebbe far sorgere dei <b>problemi operativi ai sostituti che pagano le retribuzioni all'inizio del mese successivo</b> in quanto si trovano a gestire i versamenti previdenziali/fiscali in modo "sfasato" (in questo caso si applica il principio di competenza per i contributi e di cassa per le ritenute fiscali).</p> <p><b>La verifica della spettanza del credito – proiezione del reddito annuo:</b></p> <p>per verificare la spettanza del credito, i sostituti d'imposta dovranno moltiplicare (proiettare) la retribuzione assoggettata a tassazione ordinaria per il numero dei mesi mancanti fino alla fine dell'anno e aggiungere le mensilità aggiuntive, gratifiche, premi ecc... nonché quanto erogato da gennaio ad aprile 2014.</p>
--	---

## **Genitorialità e lavoro. Primo commento all'ultimo rapporto ILO sul tema**

di Rosita Zucaro

L'ILO nel recente rapporto [\*Maternity and paternity at work: Law and practice across the world\*](#), pur registrando un generale miglioramento in termini di normative a tutela della maternità e della paternità (185 i Paesi analizzati), denuncia che il 71,6% delle lavoratrici (di cui l'80% vive in Africa e in Asia), non è ancora adeguatamente tutelato.

Lo standard minimo pari a 14 settimane di congedo di maternità – di cui alla [Convenzione ILO n. 183 del 2000](#) – è stato raggiunto dal 53% dei Paesi (nel 1994 era solo il 34%), tuttavia la forza lavoro femminile effettivamente protetta è pari al 28,4%, nonostante la percentuale delle aventi diritto ammonti al 40,6%. La differenza tra i dati è addebitabile a diversi fattori: scarsa conoscenza dei diritti; capacità contributiva insufficiente; disparità nei sistemi di sicurezza sociale; controlli inadeguati; pratiche discriminatorie; lavoro nero ed esclusione sociale.

Il congedo di paternità, invece, è diventato, nell'ultimo ventennio sempre più diffuso e questo costituisce un indicatore dell'importanza strategica del riequilibrio dei ruoli all'interno dei nuclei familiari, e dell'evoluzione della tutela genitoriale inizialmente appiattita sulla figura della madre e del nascituro. Nel 1994, le disposizioni di legge sul congedo di paternità esistevano solo in 40 dei 141 Paesi considerati; oggi sono 78 (sebbene nella generalità dei casi ammonti solo ad un paio di giorni pagati dal datore di lavoro).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 maggio 2014, n. 20.](#)

**Il congedo parentale, invece, è riconosciuto in 66 Paesi, ma sebbene sia disponibile sia per i padri che per le madri, sono però quest'ultime nella quasi totalità dei casi a richiederlo.**

**La discriminazione in ragione della maternità, in merito alla quale si è evidenziato il proliferare del *mobbing* a essa legato, è aumentata con la crisi economica e costituisce un fenomeno ancora largamente diffuso a livello globale.** Dei 165 Paesi, per i quali erano disponibili dati in merito, tutti, tranne una ventina, prevedono nel proprio ordinamento divieti espliciti contro la discriminazione basata su gravidanza e congedi, che si sostanziano normalmente nel divieto di licenziamento in tali periodi. Tale previsione risulta però meno efficace atteso che, in più della metà dei Paesi analizzati (il 56 % per un totale di 82), il diritto di rientrare nel proprio posto di lavoro, che dovrebbe essere connaturato a quello al congedo di maternità, trattandosi di un'interruzione temporanea del rapporto, non è garantito.

**Per quanto attiene ai rischi sul luogo di lavoro per la salute della donna e del nascituro, nel 49% dei 160 Paesi considerati, esistono disposizioni che vietano ai datori di lavoro di impiegare le donne in gravidanza o durante l'allattamento in lavori pericolosi;** tra questi poco più della metà (84) prevedono l'adibizione a mansioni alternative. Inoltre, 116 su 156 Paesi (74%) non riconoscono diritti a permessi per assentarsi dal lavoro per l'assistenza sanitaria prenatale. Questo tipo di permessi è, infatti, particolarmente raro nei Paesi a basso reddito, nonostante l'OMS abbia raccomandato dal 2008 almeno quattro visite mediche durante la gravidanza.

**Per quanto attiene all'allattamento, la legislazione prevede pause specifiche nel 75% dei 160 Paesi valutati, e tutti tranne il 4% dispongono che siano pagati; un aumento questo significativo dato che nel 1994 erano solo il 37%.**

**In riferimento all'Italia, l'ILO ritiene positiva l'introduzione del congedo di paternità, in ottica di riequilibrio dei ruoli genitoriali, sebbene costituisca solo una prima "timida" apertura** (un giorno obbligatorio e due facoltativi, fruibili in "sostituzione" del congedo materno); particolarmente apprezzata, poi, la misura che consente alle madri di rinunciare al congedo parentale (sei mesi di astensione dal lavoro al 30% della retribuzione), in cambio di voucher da spendere per una baby sitter o un nido, che è stata

definita «politica innovativa tesa a promuovere il ritorno delle donne sul posto di lavoro, consentendo di soddisfare le responsabilità legate alla cura del bambino». Dall'altra parte, in termini di effettivo contrasto a pratiche discriminatorie, l'ILO ha considerato, invece, inadeguata la disciplina contro il fenomeno delle "dimissioni in bianco", addirittura aumentato del 9% dal 2011 al 2012, nonostante la nuova normativa in materia introdotta con la Riforma Fornero (l'ILO considera i risultati emersi dal [Rapporto annuale sulla convalida delle dimissioni di lavoratrici madri e padri](#), del Ministero del lavoro, 2012; va considerato comunque che la l.n. 92/2012 ha esteso la platea dei soggetti tutelati) e ha richiesto espressamente al governo italiano di adottare misure aggiuntive più efficaci.

**Nonostante i miglioramenti rilevati, quindi, la sfida per l'ILO verso una piena, diffusa ed efficace tutela della genitorialità, con eliminazione di ogni forma discriminatoria ad essa connessa, è ancora lunga.** Per raggiungere il citato obiettivo, priorità della propria agenda politica è aumentare la consapevolezza circa i benefici socio-economici della protezione della maternità e della paternità e dei provvedimenti sulla conciliazione famiglia-lavoro.

**L'ILO indica una duplice strada da seguire. Da una parte: creare un clima favorevole al dialogo sociale su questi temi; dall'altra, promuovere la contrattazione collettiva, strumento attraverso il quale i lavoratori e i datori di lavoro possono concordare una "flessibilità regolata",** che consenta ai primi di meglio bilanciare tempi di lavoro con responsabilità di cura, andando incontro allo stesso tempo alle esigenze produttive e organizzative aziendali.

**Per estendere in modo efficace la protezione della maternità e le misure di *work-life balance*, occorre investire in meccanismi di monitoraggio, procedendo al rilevamento statistico costante della misurazione del lavoro di cura non retribuito,** che è prerequisito necessario affinché esso sia riconosciuto, apprezzato e sostenuto come "bene pubblico".

**Al fine invece di contrastare le pratiche discriminatorie è strategico un sistema giudiziario accessibile, efficiente e improntato sulla certezza del diritto, munito di organico adeguato e competente;** cui devono aggiungersi ovviamente sanzioni dissuasive, come la reintegrazione, e l'onere della prova

a carico del datore di lavoro, in caso di licenziamento discriminatorio per maternità.

**Si sottolinea poi che le politiche lavoro-famiglia costituiscono un *driver* importante anche nel raggiungimento di un'effettiva parità di genere e il livello della spesa pubblica in materia non deve abbassarsi durante i periodi di recessione economica, dal momento che queste misure agiscono come stabilizzatori sociali, creando posti di lavoro nel settore dell'assistenza e promuovendo pari opportunità per le donne nell'accesso a un lavoro di qualità.**

**Ad ogni buon conto i servizi per l'infanzia sul posto di lavoro devono integrare analoghe prestazioni finanziate a livello pubblico, e non sostituirsi ad esse, perché il concorrere dei due è interventi, è utile soprattutto per le PMI. Oltre a ciò è importante una mirata informazione e sensibilizzazione sulle buone prassi e sui relativi benefici in termini di produttività, così come quei servizi che forniscono consigli pratici ai datori di lavoro, che si occupano di questioni specifiche in merito.**

**Infatti, per conseguire risultati concreti, le politiche legislative devono agire sui comportamenti sociali tradizionali, incoraggiando attivamente il passaggio verso un modello in cui gli uomini agiscano come genitori attivi, piuttosto che quali aiutanti dei loro partner femminili. L'aumento dei padri che usufruiscono di un congedo parentale determina effetti positivi per la crescita del minore e al contempo aumenta la probabilità che le donne rientrino al lavoro dopo la maternità, contribuendo a migliorare le aspettative dei datori di lavoro in relazione alle interruzioni di carriera delle donne. Ciò consente, quindi, di avvicinare il raggiungimento di una parità di trattamento effettiva. Una combinazione di misure che può essere utile, in questo senso, sono: periodi di astensione obbligatoria; congedi flessibili e ben retribuiti; "quote padre" (cioè, i singoli diritti non trasferibili, per l'utilizzo specifico di periodi di ferie da parte dei padri); e incentivi fiscali ben progettati.**

**Il diritto a un equilibrio tra famiglia e lavoro costituisce elemento fondamentale della qualità del lavoro. Il luogo di lavoro deve contribuire a diffondere la cultura di sostegno alle pratiche di genere "trasformative", riconoscendo il ruolo degli uomini come padri, così come la funzione capofamiglia delle donne, unitamente al fatto che tutti i lavoratori ed anche i datori di lavoro sono o possono potenzialmente diventare *care giver*, a causa dei**



cambiamenti demografici, che stanno determinando il sempre maggiore invecchiamento della popolazione.

## Lavoro e tumori: quali tutele?

di Michele Tiraboschi

**È possibile lavorare durante e dopo il cancro?** Una domanda che in tanti si pongono se lunedì 12 maggio è stato presentato all'Università degli Studi di Milano un progetto *ad hoc* "PRO JOB", che nasce dalla collaborazione tra diverse realtà, tra le quali AIMaC (Associazione italiana malati di cancro), la Fondazione Insieme contro il Cancro, Aiom, Università degli studi di Milano, l'Istituto Nazionale Tumori del capoluogo lombardo.

**Lo scopo** sembra scontato ma si prefigge un obiettivo ambizioso: **promuovere con le imprese l'inclusione dei pazienti oncologici nel mercato del lavoro**. Ambizioso perché coglie la sfida del progresso medico.

Fino a pochi anni fa, infatti, le percentuali di persone guarite dal cancro erano molto basse. Oggi, con il progresso della ricerca e delle cure oncologiche, l'attenzione è rivolta non solo agli aspetti medici, ma anche alla qualità della vita del malato e alla sua inclusione sociale, a partire dal diritto al lavoro. L'evoluzione delle cure, inoltre, consente spesso a molti di poter lavorare durante il periodo di malattia e ciò lancia nuove sfide all'economia e alla normativa lavoristica italiana.

La situazione infatti non è delle più semplici, come fotografano i dati forniti dall'Istituto Piepoli, che ha condotto una indagine per conto di AIMaC. **In seguito alla diagnosi il 78% di coloro che si ammalano cambia lavoro, il 36,8% si assenta, il 20,5% lascia il lavoro, mentre il 10,2% è costretto a dimettersi oppure a cessare l'attività in caso di lavoratore autonomo.** In

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#), e in *La Nuvola del Lavoro*, 21 maggio 2014.

Italia ci sono circa 700 mila persone con diagnosi di cancro in età lavorativa e il 97% sempre secondo i dati della citata indagine, vuole continuare a lavorare ed essere attivo nella società a conferma di alcune evidenze empiriche che segnalano la grande valenza terapeutica (psicologica, sociale ed economica) del lavoro sul malato oncologico.

**Un primo passo normativo su questo fronte è stato compiuto oltre dieci anni fa. Infatti la legge Biagi consente al lavoratore e ai suoi familiari, che prestano assistenza (i c.d. caregiver), il diritto al part-time che, assieme ai congedi e ai permessi, può consentire una migliore conciliazione tra lavoro e cure mediche.** Eppure, dopo un congruo periodo di applicazione, risulta che questo diritto sia utilizzato solo dal 7% dei malati. Pesano l'aspetto culturale e i timori del paziente stante lo stigma che ancora colpisce il malato di cancro. Altrettanto carente è, tuttavia, l'attuazione della legge Biagi nella prassi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva, mentre ancor più lacunosa è l'opera di informazione che pure è stata sostenuta dalla attività della Consigliera di Parità, con un [codice etico](#) elaborato con la collaborazione di ADAPT, e da un prezioso [opuscolo divulgativo del quadro delle tutela a cura dell'AIMaC](#).

Il problema va affrontato con determinazione [se è vero che, in futuro, una persona su due si ammalerà di tumore](#) e che già oggi in Italia sono ben 700.000 le persone con diagnosi di cancro in età lavorativa.

Non si tratta di scrivere nuove leggi, è urgente applicare quelle buone già esistenti. Per questo appaiono preziose iniziative come PRO JOB.

**L'obiettivo è quello di far comprendere alle imprese che i malati oncologici che lo desiderano, possono e devono lavorare,** non necessariamente nella stesso ruolo ricoperto prima della diagnosi. Per far questo occorre sviluppare strumenti, metodi nuovi e un know-how specifico in materia per garantire un buon clima (organizzativo), evitare lo stress lavoro-correlato puntando, piuttosto, al benessere organizzativo.

**Grazie a questo progetto le imprese saranno meno sole nello sforzo di consentire ai propri dipendenti di lavorare anche nel periodo di malattia e dopo la guarigione.** Con il vantaggio di ridurre i conflitti e le situazioni di mortificazione che, alla lunga, finiscono per incidere sull'immagine dell'impresa stessa.

**È fondamentale che sia lavoratori sia le aziende siano informati sulle tutele giuridiche ed economiche previste** per poter gestire nel migliore dei modi la “crisi” individuale ed aziendale generata dalla patologia tumorale.

Il progetto promosso dall'AIMaC (Associazione italiana malati di cancro), nel completare un processo di sensibilizzazione delle imprese da tempo avviato, ma rallentato dalla crisi economica degli ultimi cinque anni (si veda il progetto ADAPT finanziato dalla Commissione europea [\*Promoting new measures for the protection of women workers with oncological conditions by means of social dialogue and company-level collective bargaining\*](#)), merita attenzione e sostegno da parte di tutti perché un diritto non utilizzato diventa alla lunga un diritto negato.

## Lavorare durante e dopo il cancro: una risorsa per l'impresa e per il lavoratore

di Francesco De Lorenzo

Mille nuovi casi al giorno nel 2012, 33% di disabilità e inabilità complessivamente riconosciute dall'INPS, 4 milioni di familiari e *caregiver*, 4% della popolazione che ha avuto una diagnosi di tumore. Questo è il cancro.

**Oggi, con la diagnosi precoce e le nuove terapie, oltre la metà delle persone guarisce, nella maggior parte dei casi senza conseguenze invalidanti.** Inoltre, poiché alcune forme neoplastiche tendono alla cronicizzazione, un crescente numero di persone convive con il cancro più o meno a lungo e con una buona qualità di vita.

**Alla luce di ciò, si aprono scenari nuovi che non possono e non devono essere ignorati per i loro risvolti umani, sociali ed economici.**

I dati dell'indagine Censis-FAVO (2012), cui hanno partecipato 1055 pazienti e 713 *caregiver*, evidenziano che il 78% dei malati oncologici ha subito un cambiamento nel lavoro in seguito alla diagnosi: il 36,8% ha dovuto fare assenze, il 20,5% è stato costretto a lasciare l'impiego e il 10,2% si è dimesso o ha cessato l'attività. **Le tutele lavoristiche previste dalle leggi dello Stato per facilitare il mantenimento e il reinserimento sono poco conosciute: solo il 7,8% ha chiesto il passaggio al part-time, un diritto di cui è possibile avvalersi con la Legge Biagi**, poco meno del 12% ha beneficiato di permessi retribuiti (previsti dalla l. n. 104/1992), il 7,5% ha utilizzato i giorni di assenza per terapia salvavita e il 2,1% i congedi lavorativi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 4 giugno 2014, n. 16.](#)

**Ciò spiega la grande difficoltà di contemperare le esigenze produttive con quelle legate alle cure e alla riabilitazione del 91% delle persone malate che vuole continuare a lavorare** ed essere parte attiva della società, come emerge chiaramente dal sondaggio Piepoli-AIMaC (2008).

Va inoltre considerato, anche dal punto di vista dei costi sociali, che l'82,5% dei malati oncologici ha un *caregiver*: il 47,7% svolge un'attività lavorativa, e di questi oltre il 72% ha subito qualche cambiamento nel proprio lavoro, il 53,3% ha dovuto fare assenze, oltre il 21% dichiara che il proprio rendimento si è ridotto. A fronte di costi sociali e impatti così rilevanti sui vari ambiti di vita del *caregiver*, solo il 7% ha fatto ricorso ai benefici previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 12-*bis* del d.lgs. n. 61/2000 (introdotti dalla l. n. 247/2007) che sanciscono la priorità rispetto agli altri lavoratori nel chiedere il passaggio dal tempo pieno al tempo parziale per prendersi cura del congiunto.

**Per assecondare il diritto al lavoro delle persone malate in fase acuta e cronica, di coloro che sono guariti e dei parenti che li assistono**, per sensibilizzare i dirigenti delle imprese affinché creino condizioni ottimali negli ambienti di lavoro, per disincentivare il ricorso inadeguato a procedure per fronteggiare le difficoltà determinate dalla patologia, AIMaC in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano, la Fondazione Insieme contro il Cancro e l'Istituto Nazionale Tumori del capoluogo lombardo **propone *Pro Job: lavorare durante e dopo il cancro – Una risorsa per l'impresa e per il lavoratore.***

**L'obiettivo finale del progetto è rendere l'azienda consapevole dei bisogni emergenti dell'organizzazione e dell'individuo per rispondervi in modo adeguato**, tempestivo e in autonomia. Ciò anche nella prospettiva di recuperare professionalità preziose che altrimenti andrebbero perse, con conseguente danno per la produttività dell'impresa.

**È importante sottolineare che non si tratta di allargare la sfera dell'assistenzialismo ma soltanto di promuovere forme di flessibilità che consentano a persone pur sempre valide di mantenere un rapporto con il mondo produttivo ed evitino di gonfiare la spesa previdenziale.**

Nel 2012, Pro Job ha vinto il prestigioso premio *Sodalitas Social Innovation*, programma per migliorare la capacità progettuale delle organizzazioni del terzo Settore e favorire partnership innovative fra profit e non profit promosso

da Fondazione Sodalitas. È ora importante che il progetto venga adottato dal maggior numero possibile di realtà imprenditoriali.

# **La Consulta con sentenza n. 153/2014 boccia le sanzioni sulle violazioni dei riposi per le sanzioni in vigore da agosto 2004 a giugno 2008**

di Anna Rita Caruso, Pierluigi Rausei e Carmine Santoro

**La Corte Costituzionale con la sentenza n. 153 del 4 giugno 2014 si è pronunciata in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66** (attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo originariamente introdotto dal d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213 nell'esercizio del potere correttivo riconosciuto dalla legge delega 1° marzo 2002, n. 39.

**Prima dell'intervento normativo operato dal D.lgs. n. 213/2014 alle violazioni in materia di orario di lavoro, ferie e riposi si seguivano ad applicare le “vecchie” sanzioni di cui, rispettivamente, al r.d.l. n. 692/1923 ed alla legge n. 370/1934.** Tali previsioni sanzionatorie contemplavano importi sanzionatori oltremodo contenuti, pur se aggiornati dal D.lgs. n. 758/1994.

Ciò posto, la decisione del Giudice delle leggi scaturisce da un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione emessa dalla DTL di Brescia nel corso del quale il giudice solleva, ex art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66/2003. Il giudice a quo osserva che il d.lgs. n. 66/2003 era stato emanato sulla base della delega contenuta nella legge n. 39/2002, la quale prevedeva, fra l'altro, nel suo art. 2, comma 1, lettera c), il criterio direttivo per cui «saranno previste

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23.](#)



sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi». Quindi il giudice remittente pone a confronto le regole previste in materia di orario di lavoro nella disciplina previgente con quelle contenute nel d.lgs. n. 66/2003, allo scopo di verificare se si possano evidenziare i criteri definitivi e qualificatori di violazioni omogenee e di pari offensività.

**La conclusione cui perviene il Tribunale di Brescia è che, pure in assenza di una perfetta identità tra le fattispecie di cui al decreto n. 66/2003 e quelle previgenti, sotto il profilo della omogeneità si tratta di discipline regolanti entrambe il rispetto di minimi irrinunciabili nel rapporto tra tempo di lavoro e riposo.** Analogamente, sotto il profilo delle sanzioni, la disciplina vigente e quella pregressa sono animate dal medesimo fine, che è quello di salvaguardare le condizioni del lavoratore. Pertanto, l'unicità della materia e la differenziata modulazione dei sistemi di conteggio dei limiti, consentono di ritenere che la nuova disciplina sia omogenea rispetto alla precedente e ciò comporta la necessità della rimessione alla Corte costituzionale, attesa la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Ciò posto, il Tribunale di Brescia chiede una verifica della legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66/2003, nel testo introdotto dal d.lgs. n. 213/2004 che ha fissato specifiche sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia di tempi di lavoro e riposi, trattandosi di sanzioni pecuniarie molto più elevate rispetto a quelle previste dalle leggi precedenti rimaste applicabili solo per le violazioni commesse fino al 31 agosto 2004.

**Il giudizio *a quo* verte sull'ammontare delle sanzioni dovute e l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale determina l'applicazione delle più lievi sanzioni di cui alla normativa pregressa.**

La Consulta rammenta che il d.lgs. n. 66/2003 dà attuazione a due direttive comunitarie, la n. 93/104/CE e la n. 2000/34/CE in materia di organizzazione dell'orario di lavoro. L'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003, nella sua versione originaria, prevedeva l'abrogazione di tutte le disposizioni in materia, salve quelle sanzionatorie, il che prova che il legislatore delegato era consapevole della necessità di mantenere in vita le sanzioni previgenti.

Successivamente il decreto n. 213/2004 aggiunge nel corpo del d.lgs. n. 66/2003 anche il nuovo art. 18-*bis*, ulteriori modifiche sono apportate dall'art. 41 del decreto-legge n. 112/2008, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge

n. 133/2008, nonché dall'art. 7 della legge n. 183/2010 ed infine dall'art. 14, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 145/2013, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 9/2014.

**Lo scrutinio della Corte riguarda la violazione dei principi della legge delega derivante dalla previsione di sanzioni più elevate rispetto a quelle di cui al sistema previgente.** In particolare, la Corte deve stabilire se le sanzioni introdotte dalla norma impugnata possano o meno considerarsi diverse e maggiori rispetto a quelle già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi direttivi, nonché delle finalità che la ispirano e che costituiscono limite espresso e invalicabile delle norme delegate. *Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto i margini di discrezionalità previsti nella legge delega, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma derivante sia stata con questa coerente.*

**Occorre quindi operare un confronto fra le sanzioni pecuniarie introdotte con i commi censurati 3 e 4 dell'art. 18-bis del d.lgs. n. 66/2003 e le sanzioni di cui al sistema precedente previste nel regio decreto-legge n. 692/1923** (limitazioni dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali che prevedeva una durata massima della normale giornata di lavoro pari ad 8 ore al giorno per 48 ore settimanali di lavoro effettivo, con possibilità di incremento, a titolo di lavoro straordinario, per non più di 2 ore al giorno per 12 ore settimanali) e nella legge n. 370/1934 (Riposo domenicale e settimanale che prevedeva l'obbligo di un riposo di 24 ore consecutive per ogni settimana, di regola fissato per la domenica).

Dal raffronto fra il vecchio e il nuovo sistema normativo emerge come il d.lgs. n. 66/2003 consente ai contratti collettivi di stabilire una durata minore delle 40 ore settimanali; l'art. 4, infatti, nell'attribuire ai contratti collettivi il potere di stabilire la durata settimanale dell'orario, dispone che la durata media non possa superare, per ogni periodo di sette giorni, le 48 ore, comprese quelle dello straordinario; il successivo comma 3 stabilisce che la durata media vada calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi. Quanto al lavoro straordinario, l'art. 5 del d.lgs. n. 66/2003, fissa un massimo di 250 ore annuali, mentre per il riposo giornaliero e settimanale, l'art. 7 stabilisce 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore, mentre l'art. 9 dispone che il lavoratore ha diritto ogni 7 giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica.

**La Consulta ritiene la questione di legittimità fondata, posto che dalla ricostruzione operata risulta in modo evidente che il sistema delineato dal d.lgs. n. 66/2003, pur in parte differente da quello passato, presenta una definizione dei limiti di tempi di lavoro e delle relative sanzioni omogenea rispetto a quella precedente.** Vi è infatti sostanziale coincidenza nella logica che anima i due diversi sistemi: entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo. Ai fini, quindi, del rispetto dei criteri fissati nella legge delega, deve affermarsi che le sanzioni previste dal r.d.l. n. 692/1923 e dalla legge n. 370/1934 corrispondono a violazioni da ritenere omogenee rispetto a quelle regolate dal d.lgs. n. 66/2003 e che, pertanto, la normativa sanzionatoria in esame era tenuta al rispetto della delega nel senso della necessaria identità rispetto alle sanzioni precedenti.

**Risulta in modo evidente, invece, che le sanzioni amministrative di cui all'art. 18-bis del d.lgs. n. 66/2003 sono più alte di quelle irrogate nel sistema precedente.** Ne discende quindi la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, posto che sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge delega n. 39/2002. Da ciò deriva l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost.

D'altro canto, non si deve omettere di osservare, in conclusione, che **il dictum della Corte non esplica alcuna efficacia sulle successive modifiche legislative, giacché queste non promanavano dalla medesima delega legislativa che aveva originato il d.lgs. n. 66/2003 e il d.lgs. n. 213/2004**, ma piuttosto da opzioni di politica del diritto sanzionatorio differenti volte ad evitare che in forza delle previsioni punitive oggi censurate dalla Consulta risultassero importi sanzionatori fortemente sbilanciate e non proporzionate rispetto alla gravità del comportamento punito.

Un impatto notevole, invece, la sentenza n. 153/2014 della Corte Cost. riveste sia con riguardo al contenzioso giudiziario in essere su ordinanze-ingiunzioni opposte dinanzi al competente Tribunale, sia in merito al contenzioso amministrativo attivato su accertamenti ispettivi svolti fino al giugno 2013 che hanno accertato violazioni commesse fino a giugno 2008 oggi censurate sul piano di incostituzionalità. In entrambi i casi le Direzioni territoriali del lavoro

competenti dovranno adeguarsi alla decisione della Consulta riformulando l'apparato sanzionatorio in prospettiva costituzionalmente orientata secondo le indicazioni che dovranno essere fornite dalla Direzione generale per l'attività ispettiva.

## **Cessione di ramo d'azienda: la Cassazione insiste sulla preesistenza**

di Carmine Santoro

### **Il problema ermeneutico dell'art. 2112 c.c.**

**La sentenza della Suprema Corte 27 maggio 2014, n. 11832 investe un tema, quello del trasferimento di una parte –c.d. ramo – di azienda, particolarmente sensibile e controverso** in special modo a seguito delle modifiche che l'art. 32 del d.lgs. n. 276/2003 ha operato nel *corpus* dell'art. 2112 c.c. È noto come, prima dell'innovazione, la legge richiedesse che la parte di azienda oggetto di cessione fosse preesistente alla medesima, mentre l'attuale formulazione del comma 5 dell'art. 2112 cit. stabilisce che il c.d. ramo debba consistere in un'«articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento».

**La critica più ricorrente formulata nei confronti della riforma concerne la possibile agevolazione degli abusi**, con particolar riguardo all'aggiramento della disciplina sui licenziamenti collettivi, e soprattutto ai rischi per i lavoratori in ordine ad un trasferimento in capo a soggetti imprenditoriali, spesso nella pratica creati *ad hoc*, che potrebbero non avere i requisiti organizzativi ed economici del cedente.

**La dottrina è divisa tra chi ritiene che la nuova norma abbia inteso superare il requisito della preesistenza del “ramo” alla cessione e chi, invece, ritiene tuttora necessario detto requisito e comunque non sufficiente**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 giugno 2014, n. 24.](#)

la mera volontà delle parti – cedente e cessionario – nella qualificazione dell'oggetto del trasferimento. La rilevanza della questione è segnata dal labile confine, sul piano pratico, tra la fattispecie in esame e quella della cessione del contratto, la quale – al contrario della prima – necessita del consenso del contraente ceduto (art. 1406 c.c.). In assenza di quest'ultimo, la cessione è nulla per difetto di accordo tra le parti, avendo la figura di cui all'art. 1406 cit. struttura trilaterale. Ne discende che il lavoratore – contraente ceduto – resta alle dipendenze del cedente. In virtù di quanto osservato, la criticità della riforma del 2003 consiste nell'aver reso incerto il nuovo quadro normativo, assai più che nell'aver agevolato gli abusi, per i quali soccorre comunque l'art. 1344 c.c.. Come l'odierna pronuncia della Cassazione conferma, tale incertezza non è stata superata dalla sentenza della Corte di Giustizia 6 marzo 2014, causa C- 458/12 (in *Boll. ADAPT*, 2014, n. 11), che pure ha stabilito la compatibilità comunitaria della disciplina nazionale. Anzi, come si noterà a breve, la Cassazione non esita ad invocare la decisione dei giudici comunitari a sostegno della propria tesi.

### **La pronuncia della Cassazione**

Relativamente al merito della sentenza, va innanzitutto precisato che essa applica l'art. 2112 c.c. nel testo anteriore al d.lgs. 276/2003. Tuttavia, il tenore della decisione evidenzia un orientamento di legittimità che prescinde dalle modifiche normative nazionali, nella misura in cui richiama direttamente le fonti comunitarie.

**In sintesi, la Corte rammentando il rapporto tra art. 1406 c.c. e 2112 c.c., che definisce in termini di regola ad eccezione, ribadisce il proprio orientamento che ritiene essenziale il requisito della preesistenza della porzione di azienda da trasferire ai fini della legittimità dell'operazione.** La giurisprudenza, invero, ritiene «operante, anche a seguito del d.lgs. n. 276 del 2003, art. 32, il principio per cui per “ramo d'azienda”, ai sensi dell'art. 2112 c.c., deve intendersi ogni entità economica organizzata la quale, in occasione del trasferimento, conservi la sua identità – come del resto previsto dalla prima parte del d.lgs. n. 276 del 2003, art. 32 – presupponendo ciò comunque una preesistente entità produttiva funzionalmente autonoma (potendo conservarsi solo qualcosa che già esiste), e non anche una struttura produttiva creata ad hoc in occasione del trasferimento o come tale unicamente identificata dalle parti del negozio traslativo, essendo preclusa

l'esternalizzazione come forma incontrollata di espulsione di frazioni non coordinate fra loro, di semplici reparti o uffici, di articolazioni non autonome, unificate soltanto dalla volontà dell'imprenditore e non dall'inerenza del rapporto ad una entità economica dotata di autonoma ed obiettiva funzionalità» (cfr. recentemente Cass. 15 aprile 2014, n. 8757; Cass. 3 ottobre 2013, n. 22627). La Corte sostiene che sussista evidente un interesse del lavoratore a far dichiarare la non efficacia della cessione del "ramo" nei suoi confronti, non essendo per lui irrilevante il mutamento della posizione del datore-debitore, che può offrire tutele meno ampie per i diritti dei prestatori.

Quel che interessa rilevare in questa sede è che, oltre a richiamare i propri precedenti, **i giudici di legittimità invocano la Direttiva 2001/23/CE e la recente sentenza della Corte di Giustizia** sopra citata. La prima, che non conosce la cessione di ramo aziendale, intende il trasferimento di azienda come quello di un'entità economica che conservi una propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzati al fine di svolgere un'attività economica. L'arresto giurisprudenziale europeo ha posto il principio secondo cui la disciplina comunitaria non osta ad una normativa nazionale, come quella italiana, la quale, in presenza di un trasferimento di una parte di impresa, consenta la successione del cessionario al cedente nei rapporti di lavoro nell'ipotesi in cui la parte di impresa in questione non costituisca un'entità economica funzionalmente autonoma preesistente al suo trasferimento. Tuttavia, **rammenta la Cassazione, la Corte di Lussemburgo, nell'affermare tale principio, ha anche stabilito che il trasferimento di impresa in senso comunitario implica la preesistenza dell'entità economica da alienare**; in virtù di ciò, la Suprema Corte nazionale ritiene confermata la correttezza della propria tesi circa la necessità del requisito della preesistenza della porzione di impresa oggetto di cessione.

La sentenza in commento è destinata a far riflettere quanti si erano affrettati a ritenere che la pronuncia della Corte di Giustizia avesse posto fine alla questione, sorta dopo il d.lgs. n. 276/2003, della necessità della preesistenza nella fattispecie di cui al comma 5 del richiamato art. 2112 c.c.

# **Il Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie 2014: quando le statistiche danno una mano alle politiche del lavoro**

di Giuliano Cazzola

Un giuslavorista della generazione dei “Maestri” era solito a criticare l’uso delle statistiche alla stregua di come gli ubriachi si avvalgono dei lampioni collocati sul loro incerto cammino verso casa: per appoggiarvisi barcollanti e non per “fare luce”. Nel nostro caso, invece, **siamo convinti che i dati del Rapporto annuale sulla comunicazioni obbligatorie** del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (pubblicato, peraltro, sull’ultimo numero del Bollettino ADAPT) **siano molto utili per valutare l’opportunità di talune misure adottate in materia di lavoro** e per ridimensionare il clima di emergenza con cui ne vengono giustificate altre, di carattere previdenziale.

**Il primo aspetto che intendiamo affrontare riguarda l’opportunità (o meno) della legge Poletti e delle modifiche apportante alla disciplina del lavoro a termine e alla normativa sull’apprendistato.**

In partenza, sarà bene ricordare che le comunicazioni obbligatorie sono atti che i datori di lavoro, pubblici e privati, sono vincolati a compiere (con relativa trasmissione ai servizi competenti) in caso di attivazione, proroga, trasformazione o cessazione di rapporti di lavoro subordinato, associato, di tirocini o di altre esperienze professionali previste dalla normativa vigente (art. 4-*bis* del d.lgs. n. 181/2000 e successive modifiche). **Il Rapporto riguarda il triennio 2011-2013:** dalle caratteristiche, dall’ampiezza e dalla qualità dei dati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), *Politically (in)correct*.



riportati (ne considereremo una parte invero modesta) emerge con chiarezza che il mercato del lavoro, anche durante una crisi economica tra le più lunghe e profonde degli ultimi decenni, non è mai una “foresta pietrificata”, ma un corpo vivo e vitale, ancorché in sofferenza.

**Nel 2011 sono stati attivati 10,5 milioni di rapporti e ne sono cessati 10,2 milioni; nel 2012 i rapporti attivati sono stati 10,2 milioni, quelli cessati 10,3 milioni; nel 2013 si è trattato rispettivamente di 9,6 milioni contro 9,8 milioni.** Va altresì precisato che, solitamente, il numero dei rapporti non coincide con quello dei soggetti attivati e cessati, dal momento che ciascuna di queste operazioni può essere ripetuta più volte nell’arco del medesimo anno. Lo stesso ragionamento può riguardare il numero dei rapporti attivati e cessati. La frequenza degli avviamenti nel periodo considerato può rappresentare un indicatore di frammentarietà dei rapporti di lavoro per una determinata categoria professionale. Ma anche allo scopo di svolgere altre valutazioni **i dati delle comunicazioni obbligatorie sono comunque indicativi e, in ogni caso, permettono di tenere sotto controllo le dinamiche del mercato del lavoro.**

**Tanto per fare un esempio, nel 2011 i rapporti di lavoro registrati hanno interessato poco più di 6 milioni di lavoratori** (su oltre 10 milioni di rapporti attivati) con un numero medio di contratti pro capite pari a 1,72; nel 2012 il numero medio è salito a 1,75; mentre nel 2013, essendo i lavoratori interessati 5,4 milioni, il numero medio è salito a 1,78. **Quanto alla tipologia contrattuale adottata è il contratto a termine quella più usata** (nel triennio l’utilizzo di tale istituto sale dal 63% al 68% del totale delle attivazioni), mentre scendono il contratto a tempo indeterminato dal 17,6% al 16,4%, le collaborazioni dall’8,5% al 7%, l’apprendistato dal 2,8% al 2,5%.

**Il Rapporto poi mette in evidenza un aspetto** dei rapporti a tempo determinato che era già emerso nel monitoraggio della legge n. 92/2012: **la brevissima durata di una quota rilevante di tali contratti.** Infatti, il 46,3% dei contratti a termine cessati nel 2013 hanno avuto una durata fino ad un mese (quasi il 20% di un solo giorno, l’8% di 2-3 giorni, i rimanenti tra 4 e 30 giorni). Non vi è un’unica spiegazione per tale fenomeno: innanzi tutto, bisogna ricordare che l’aver introdotto l’acausalità fino a 12 mesi nella legge n. 92 ha incoraggiato i datori di lavoro ad avvalersi dei contratti a tempo determinato i quali, così, hanno finito per sovrapporsi “con altre forme contrattuali più adatte a rapporti di lavoro di brevissima durata”.

**In sostanza, il contratto a termine, liberato dal vincolo del “causalone”, è sembrato meno a rischio di contenzioso rispetto ad altre forme, più precarie, ma divenute sanzionabili a seguito delle modifiche dei requisiti disposte dalla legge Fornero. Poi – come fa notare il Rapporto – sulla netta prevalenza dei contratti a termine di breve durata (sono meno di 2 milioni, su 6,2 milioni cessati nel 2013, i contratti da 4 mesi a un anno; appena 155mila quelli cessati, trascorso un anno) ha inciso anche l’incertezza della situazione economica che scoraggia, nei datori di lavoro, l’assunzione di impegni anche limitati nel tempo. Ecco perché sono positive le modifiche introdotte nella legge Poletti, non solo per il fatto di aver liberalizzato in contratto a termine per tutti i 36 mesi della durata consentita, ma soprattutto per aver introdotto la possibilità di avvalersi di 5 proroghe in costanza di rapporto, dando così modo di “navigare a vista” in relazione agli andamenti del processo produttivo.**

**I dati molto modesti riguardanti l’apprendistato confermano quanto sia stato opportuno rivisitare l’istituto, semplificandolo, nella legge Poletti. Infine, mentre già si prepara il sesto intervento di salvaguardia a favore dei c.d. esodati (il testo di un progetto di legge *multipartisan*, predisposto dalla Commissione lavoro della Camera, arriverà in Aula il 30 giugno), il Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie rende testimonianza della inconsistenza di una convinzione diffusa (quasi un luogo comune) per cui quanti perdono il lavoro da anziani (intorno ai 60 anni di età), non sono in grado di trovarne un altro. Risulta, invece, che i rapporti attivati per i lavoratori con età di 55 anni ed oltre, sono stati 927 mila nel 2012 (riguardanti 563mila lavoratori) e 912 mila nel 2013 (relativi a 539 mila lavoratori).**

Si tratta di dati che, pur non ignorando la complessità di realizzare politiche attive per il *placement* di lavoratori anziani, danno conto di un ventaglio di possibilità ben più ampio ed articolato rispetto al ricorso alle solite norme di deroga sull’età pensionabile. Diciamoci la verità. Da Matteo Renzi ci aspettavamo ben più di un altro contentino alle lobby degli esodati. Avremmo gradito un bel: “Andate a lavorare!”.

## Verso un'Agenzia unica per le ispezioni?

di Annarita Caruso, Pierluigi Rausei e Carmine Santoro

**Negli ultimi giorni fa il Ministro del lavoro Poletti ha proposto la creazione di una Agenzia unica per le ispezioni in materia di lavoro e sicurezza sul lavoro che coinvolgerebbe almeno 7 mila unità e che dovrebbe coordinare l'attività ispettiva di Ministero del lavoro, Inps, Inail.** L'istituzione di questo nuovo ente dovrebbe avvenire attraverso uno specifico emendamento al disegno di legge delega sul cosiddetto *Jobs Act* che si trova attualmente all'esame del Senato della Repubblica in prima lettura.

La creazione dell'Agenzia unica per le ispezioni è stata data per certa, e ha trovato subito, con ampiezza di consensi, la convergenza di interessi degli imprenditori (non avere duplicazioni di interventi ispettivi e individuare un unico interlocutore a livello centrale e territoriale in materia di vigilanza) e dello Stato (coniugare efficacia ed efficienza delle funzioni con un sostanziale risparmio realizzato mediante una sicura economicità di beni, strutture e attrezzature).

**La proposta è quindi lodevole, sebbene non nuova, trovando la sua genesi nell'art. 7, comma 1, della legge n. 247/2007 che ha auspicato l'idea della *Casa del Welfare*, seguito dal decreto interministeriale 28 marzo 2011, emanato dal Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze che dava attuazione, con quattro anni di ritardo, alle disposizioni per la realizzazione dei *Poli integrati del Welfare*.** Eppure quel progetto, nonostante tutti gli atti normativi già sussistenti, non ha mai neppure preso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25.](#)

avvio, non riuscendo quindi l'Amministrazione statale a riunificare neppure le strutture di vigilanza di Ministero, Inps e Inail.

Un ulteriore tentativo di razionalizzare ed unificare l'attività di vigilanza è stato effettuato con il ddl del 27 novembre 2012, AS 3587, **Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro**, sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza congiunti del Ministero del lavoro e del Ministero della salute, ma quale organo aggiuntivo ai precedenti, con compiti di coordinamento per le politiche nazionali solo in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ma anche quel progetto di coordinamento venne abbandonato.

Peraltro, in tema di razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva, a distanza di un decennio, non è stata data neppure attuazione all'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004, nonostante il legislatore negli ultimi anni abbia tentato di rendere operativa la disposizione (art. 7, co. 2, d.l. n. 70/2011 e art. 14, co. 4, d.l. n. 5/2012), e da ultimo con il d.l. n. 145/2013 (art. 14) avesse tentato di rendere operativamente obbligatorio il coordinamento preventivo almeno con riguardo a Ministero del Lavoro, Inps e Inail, ma la norma che lo prevedeva è stata eliminata dal testo della legge di conversione n. 9/2014. Né si può dire abbiano avuto concreta efficienza ed efficacia le sedi di coordinamento centrale (Commissione centrale, art. 3), regionale (Commissione regionale, art. 4) e territoriale (CLES, art. 5) disegnate già dal d.lgs. n. 124/2004 che pure avrebbero consentito di razionalizzare, uniformare e coordinare le attività ispettive dei diversi organismi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale, né è mai stata realizzata la banca dati telematica che in base all'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004 avrebbe dovuto raccogliere tutte le informazioni relative ai datori di lavoro ispezionati.

**D'altro canto, nell'Atto di indirizzo per il triennio 2014-2016** del Ministero del lavoro, emanato il 10 dicembre 2013, si stabilisce che, al fine di realizzare un'azione mirata ed efficace dell'attività ispettiva, è necessario procedere ad un'attenta programmazione che comporti il coordinamento e l'ottimizzazione delle risorse disponibili.

L'idea dell'Agenzia del lavoro non è dunque frutto di una improvvisazione, e attualmente sta raccogliendo molti consensi, anche se si devono evidenziare non poche e rilevanti problematiche attuative di coerenza normativa e costituzionale.

*In primis*, si tratta, infatti, di criticità di tipo costituzionale: sul punto la **Corte Costituzionale** con la **sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005**, nel riconoscere la piena legittimità delle disposizioni contenute in materia di vigilanza previste nel d.lgs. n. 124/2004, ha affermato che la vigilanza, in quanto strumentale rispetto ad una determinata disciplina, rientra nella competenza della materia cui si riferisce. Inoltre, **la vigilanza che ha per oggetto la materia del lavoro e della previdenza sociale è di competenza esclusiva dello Stato e non delle Regioni, motivo per cui la regolamentazione delle sanzioni spetta al solo soggetto (Stato) che ha la competenza a disciplinare la materia**. Ora, se si afferma che la vigilanza sulla materia giuslavoristica spetta *in toto* allo Stato, quale strumento normativo potrebbe inglobare nei controlli anche le competenze dell'Asl che fanno capo allo Spresal se non attraverso una riforma della Carta costituzionale? Del resto, la stessa Consulta nella sentenza n. 384/2005, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004 limitatamente al coordinamento nazionale con le aziende sanitarie locali, e dell'art. 4, comma 3, limitatamente al coordinamento regionale con le stesse Asl, aveva stabilito che le strutture amministrative statali e regionali non potevano neppure coordinarsi tra loro, con conseguente inconfigurabilità, *a fortiori*, della fusione in un'unica struttura sovraordinata nell'odierno contesto costituzionale.

**In assenza della riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro, ben potrebbe il Governo istituire l'Agenzia unica ispettiva per Ministero del Lavoro, Inps e Inail – inglobando dopo la riforma costituzionale anche la sicurezza del lavoro e, quindi, le Asl – tuttavia la scelta di utilizzare il canale della legge delega e, in particolare, di quella molto complessa e intricata, foriera di lunghi dibattiti parlamentari, sul *Jobs Act* per istituire l'Agenzia implica necessariamente tempi lunghi**, mentre l'urgenza del provvedere – come legittimato già nel 2011 e nel 2012 dalla Presidenza della Repubblica per i citati d.l. n. 70/2011 e d.l. n. 5/2012 – potrebbe senza dubbio legittimare la scelta di una operazione immediata con decreto-legge.

Per non parlare poi della difficile compatibilità – nella prospettiva del cammino parlamentare di due distinte leggi delega – del progetto di Agenzia unica col piano Renzi-Madia di riforma della pubblica amministrazione che prevede uno sfoltoimento radicale della presenza degli uffici statali nella periferia e nei territori dello Stato.

**D'altra parte, anche laddove l'Agenzia fosse concretamente e auspicabilmente realizzata, rischierebbe di rimanere una mera etichetta,**

**se non si provvederà contestualmente ad uniformare la disciplina contrattuale di tutto il personale ispettivo che ad essa farà capo**, giacché attualmente i trattamenti contrattuali degli ispettori appartenenti a Ministero, Inps, Inail e Asl sono radicalmente differenti, sul piano della gestione del rapporto lavorativo, prima ancora che dal punto di vista economico. **Se, dunque, si realizzasse una struttura amministrativa senza la presupposta modifica dell'inquadramento contrattuale del personale ispettivo, l'Agazia si ridurrebbe ad una scatola vuota e si limiterebbe ad accorpate formalmente organi che continuerebbero ad operare distintamente.** Soltanto un accorpamento fisico delle strutture e contrattuale per il rapporto di lavoro, consentirebbe di avviare un serio progetto di ristrutturazione, al fine di rendere più efficace ed efficiente la macchina ispettiva.

**È necessario inoltre procedere ad un accorpamento non solo del personale ispettivo, ma anche del personale amministrativo preposto agli uffici legali e del contenzioso.** L'Agazia dovrà infatti riunificare sia gli organi ispettivi, ma anche le avanguardie INPS INAIL e gli uffici legali delle direzioni del lavoro, in modo da consentire l'unitario trattamento anche del contenzioso amministrativo e giudiziale.

Quanto alle posizioni delle organizzazioni sindacali, giova ricordare che, **secondo FP, l'istituzione della Agazia, è per il momento una proposta irta di ostacoli, il primo scoglio da superare è infatti di natura costituzionale**, tenuto conto che attualmente la tutela e la sicurezza del lavoro sono materie di legislazione concorrente, per le quali compete alle Regioni la potestà legislativa, salvo la riserva alla legislazione dello Stato per la determinazione dei [principi fondamentali](#). Pertanto, occorrerà una revisione del titolo V della Costituzione, al fine di rendere effettivamente realizzabile l'azione di riforma prospettata.

L'organizzazione sindacale della UGL, invece, prende atto che la soluzione strutturale dell'Agazia mette fine a lunghi anni di difficoltà sopportate dagli Ispettori nella loro attività, nell'accesso alle banche dati, nel rischio di duplicazione di interventi e nel differente inquadramento contrattuale per lo stesso personale ispettivo. **Tuttavia, per la UGL, lo stupore è dovuto soprattutto al fatto che problemi e difficoltà ai quali per anni non si è potuto trovare soluzione alcuna, di colpo trovano comunque una risposta, anche se solo come annuncio, considerato che tempi e contenuti sono allo stato attuale del tutto sconosciuti.**

**Secondo la UIL trova piena condivisione la proposta annunciata, da diversi anni sostenuta dalla stessa organizzazione sindacale,** vista la bassa percentuale annuale di ispezioni, che non supera il 15% del totale delle aziende con dipendenti. Per la UIL l’Agenzia implicherebbe non solo un maggior coordinamento tra i diversi soggetti preposti alle ispezioni, ma renderebbe più efficace ed efficiente l’attività di contrasto al lavoro nero ed irregolare.

**Anche la CGIL condivide l’iniziativa relativa alla nascita dell’Agenzia unica, sottolineando l’importanza di nuove risorse in un’ottica di ottimizzazione delle spese e del servizio.** È tuttavia evidente come l’iniziativa dell’Agenzia contrasti con la riorganizzazione ministeriale in atto avviata nell’estate 2013 che tagliava le risorse locali a vantaggio di quelle centrali. Ciò posto, la valutazione della CGIL sulla proposta non è negativa, dal momento che la istituzione dell’Agenzia potrebbe risolvere i problemi di coordinamento tra i vari enti verificatisi finora.

**In conclusione, dunque, a parere di chi scrive, l’Agenzia unica può rappresentare una valida idea (superando da subito i limiti costituzionali con un avvio immediato fra Ministero del lavoro, Inps e Inail), ma potrà effettivamente funzionare solo se si tradurrà in un accorpamento strutturale e contrattuale delle istituzioni e del personale, assicurando una presenza capillare e diffusa sul territorio nazionale, garantendo una struttura operativa attiva in ogni ambito territoriale provinciale, con strutture snelle di coordinamento regionale e nazionale.**

## **La domanda dell'assegno per il nucleo familiare erogato dal datore di lavoro: periodo luglio 2014-giugno 2015**

di Giulia Alessandri e Roberta Monte

Il 30 giugno è la data di scadenza per presentare la richiesta relativa al rinnovo degli assegni familiari ANF – redditi 2013 – da parte dei lavoratori, pena la sospensione dell'erogazione del beneficio fino a nuova comunicazione di rinnovo. La predetta procedura è giustificata dal fatto che l'erogazione della prestazione ha validità annuale, più precisamente dal 1° luglio di ogni anno al 30 giugno dell'anno seguente. Tale scadenza non è valida per chi richiede per la prima volta gli ANF e per chi subisce, in corso, una variazione del proprio nucleo familiare (le variazioni al nucleo familiare possono interessare nuove nascite oppure il raggiungimento del diciottesimo anno di età dei figli per i quali è attivo il beneficio).

L'assegno (ANF) è una prestazione sociale a carico dell'INPS, generalmente anticipata dal datore di lavoro al lavoratore dipendente nel corso dell'attività lavorativa, che ha la funzione di sostenere i nuclei familiari composti da più persone ed i cui redditi siano al di sotto di limiti stabiliti di anno in anno dalla legge. Strumenti utili al calcolo dell'importo spettante sono le tabelle pubblicate annualmente (v. [Circolare INPS n. 76/2014](#)) dall'Inps dove vengono riportati, in relazione alle fasce di reddito e al numero dei componenti del nucleo familiare, gli importi da corrispondere al dipendente.

L'erogazione dell'ANF è assicurata da un'apposita gestione INPS finanziata con il pagamento da parte del datore di lavoro di un contributo (CUAF),

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), *HR Administration/3*.



interamente a suo carico; contributo, questo, non dovuto per gli apprendisti (l. n. 845/1978; DM 21 febbraio 1996, art. 120, comma 1 e 2, l. n. 388/2000).

Nei casi in cui destinatari dell'ANF siano i lavoratori o il coniuge del lavoratore, l'erogazione del contributo può avvenire direttamente da parte del datore di lavoro, salvo per alcune fattispecie in cui sarà l'INPS a versarlo (vedi ad esempio, nel caso dei disoccupati). Laddove trattasi di ANF per i pensionati, questo verrà versato direttamente dall'INPS, insieme alla rata della pensione.

### **Requisiti**

Destinatari di questa misura sono i lavoratori dipendenti (compresi i lavoratori in malattia, in cassa integrazione, in disoccupazione, in mobilità indennizzata, assistiti per tubercolosi), i pensionati del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, i pensionati dei fondi speciali e i lavoratori parasubordinati.

Nel caso del lavoratore dipendente, il datore di lavoro ha l'obbligo di verificare i presupposti per il riconoscimento dell'assegno, fra cui: la presenza di un nucleo familiare, il rispetto di determinati limiti di reddito, l'assenza di un altro ANF o di un altro trattamento di famiglia e la corretta presentazione della domanda. Rispetto al primo requisito, il nucleo familiare è composto dal richiedente e dai familiari. Per l'inclusione di alcuni di essi, oltre alla presenza di determinate condizioni, è necessario che il richiedente alleggi specifica documentazione e/o apposita autorizzazione dell'INPS. I familiari possono fare parte del nucleo, a prescindere dal luogo di residenza, se il richiedente è cittadino, italiano oppure di un altro Stato UE, ovvero di uno Stato extra UE che riconosce le prestazioni di famiglia agli italiani residenti nel suo territorio, o che abbia stipulato una convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. Negli altri casi, il familiare viene incluso nel nucleo solo se residente in Italia (Circolare INPS, n. 61/2004).

Specifica autorizzazione Inps è necessaria anche nei casi in cui il lavoratore richiedente il beneficio sia separato e/o divorziato e/o convivente. La predetta autorizzazione ha un periodo limitato di validità, ragione per cui è riportata la data di scadenza del documento, da rinnovare al termine dell'efficacia della stessa. Tale documento autorizza solo uno dei genitori a beneficiare dell'assegno.

Per quanto riguarda il reddito, ai fini dell'ANF, è opportuno prendere in considerazione non soltanto quello del richiedente, ma quello di tutte le persone che compongono il nucleo familiare, prodotto nell'anno solare

precedente. Il diritto all'assegno è subordinato al reddito complessivo del nucleo familiare che non deve superare determinati limiti annui indicati dalla legge, che tenga in considerazione principalmente i redditi complessivi assoggettabili all'Irpef e altri redditi di qualsiasi natura essi siano, entro un dato tetto massimo.

### **Domanda**

Il lavoratore deve presentare al proprio datore di lavoro la domanda per ottenere l'erogazione dell'ANF mediante compilazione di un apposito modello (Mod. ANF/DIP reperibile sul sito internet [www.inps.it](http://www.inps.it)) nel momento in cui sorge il diritto e, successivamente, entro il 30 giugno di ogni anno. La domanda deve riportare una serie di informazioni che riguardano soprattutto la composizione ed il reddito del nucleo familiare (dati anagrafici del richiedente, composizione del nucleo familiare, dichiarazione dei redditi posseduti dai componenti del nucleo familiare nel periodo di riferimento, indicazioni sullo stato civile e condizioni particolari dei componenti il nucleo). La domanda funge da autocertificazione nei confronti dell'INPS, in quanto contiene tutti i dati che permettono di risalire alle stesse informazioni contenute nello stato di famiglia.

### **False dichiarazioni e controlli del datore di lavoro**

*Le aziende sono esenti da ogni responsabilità in ordine a quanto dichiarato dal lavoratore nella domanda di ANF, salvo i casi di dolo o colpa grave. Esse inoltre non possono effettuare direttamente controlli su quanto dichiarato dal lavoratore. Pertanto, il datore di lavoro che viene a conoscenza di fatti non corrispondenti alla situazione familiare o reddituale dichiarata, deve segnalare l'irregolarità agli uffici competenti (INPS, ASL, ecc.) ed attendere l'esito dei controlli per operare eventuali recuperi di assegni indebitamente corrisposti. È spesso l'Inps ad effettuare controlli a seguito dei quali, nei casi in cui sussista una irregolarità derivante da informazioni mendaci fornite dal dipendente attraverso il modulo di richiesta ANF, comunica tempestivamente al datore di lavoro la sospensione del beneficio corrisposto al lavoratore interessato fino a nuova comunicazione.*

## **Corresponsione**

Il datore di lavoro, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti per il diritto all'ANF, determina l'importo in relazione al reddito ed alla composizione del nucleo familiare.

Per individuare l'importo dell'ANF il datore di lavoro deve stabilire, con riferimento alla composizione del nucleo e al livello del reddito familiare, la misura dell'assegno spettante attraverso:

- 1) L'accertamento dell'esistenza di eventuali condizioni che determinano l'aumento dei livelli di reddito. In presenza di particolari condizioni del nucleo familiare, infatti, sono progressivamente aumentate le fasce di reddito cui vengono rapportati il diritto all'assegno e la relativa misura;
- 2) L'individuazione della tabella applicabile a seconda della tipologia del nucleo familiare;
- 3) L'individuazione della fascia di reddito in cui si colloca il reddito familiare considerato;
- 4) La rilevazione dalla tabella prescelta dell'importo corrispondente al numero dei componenti il nucleo familiare.

Il diritto all'ANF decorre dal primo giorno del periodo di paga in corso alla data in cui si verificano le condizioni necessarie per acquisirlo (ad esempio, celebrazione del matrimonio o nascita di figli) e cessa alla fine del periodo di paga in corso alla data in cui le condizioni stesse vengono a mancare. Dall'insorgenza del diritto il datore di lavoro è obbligato ad effettuare il pagamento. È inoltre possibile recuperare gli arretrati di periodi precedenti per calcolare l'assegno familiare dal momento che il diritto del lavoratore alla percezione dell'assegno si prescrive nel termine di cinque anni (Circolare, n. 110/1992).

## **Modalità di pagamento**

In via generale, il datore di lavoro effettua il pagamento, anticipando per conto dell'INPS la somma spettante e chiedendone, successivamente, il rimborso tramite il sistema di conguaglio con la denuncia contributiva mensile. Per tutte le categorie dei lavoratori spetta l'intero assegno relativo al periodo di paga quando permane la continuità del rapporto di lavoro e il lavoratore ha realizzato un minimo di prestazione lavorativa. In tal caso gli assegni vengono corrisposti per tutte le giornate lavorative comprese nel periodo di paga.

Ciò detto, spetta un ruolo attivo al datore di lavoro, in materia di assegni familiari laddove il destinatario sia il lavoratore. È il datore che riceve la richiesta per gli assegni familiari, corredata dell'eventuale documentazione. Dopodiché, prima verifica il requisito reddituale, in seguito quello attinente al nucleo familiare e alla sua tipologia. Una volta individuato l'importo, sarà suo onere erogare lo stesso al lavoratore, chiedendone il rimborso tramite il sistema di conguaglio con la denuncia mensile contributiva INPS.

## Germania: le perplessità sul salario minimo

di Silvia Spattini

**È stata approvata la legge sul salario minimo, fissato a 8,50 euro lordi a decorrere dal 1° gennaio 2015.**

Fino ad ora, in Germania, come anche in Italia, è **sempre stata la contrattazione collettiva a garantire i livelli retributivi minimi** attraverso la fissazione delle tariffe per le diverse mansioni nei diversi contratti collettivi. Tuttavia, la crescente preoccupazione per la progressiva riduzione della copertura dei contratti collettivi nei confronti dei lavoratori ha portato a considerare il salario minimo uno strumento più efficace rispetto alla contrattazione nell'assicurare una tutela economica minima per i lavoratori.

**Il salario minimo è applicato a tutti i lavoratori di tutti i settori, con poche eccezioni:**

- minori senza una qualifica professionale;
- apprendisti;
- volontari;
- stagisti che svolgono un tirocinio obbligatorio nel loro percorso formativo; che svolgono un tirocinio di orientamento per la scelta della formazione con durata non superiore a tre mesi oppure che svolgono tirocini non obbligatori nell'ambito del loro percorso formativo per una durata massima di tre mesi, non presso lo stesso soggetto ospitante;
- disoccupati di lunga durata: il salario minimo non è applicabile per i primi sei mesi in caso di nuovo rapporto di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

**Pare del tutto opportuna la deroga al salario minimo per incentivare il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo.**

**Ugualmente comprensibile è l'eccezione per gli apprendisti** che anche ora hanno retribuzioni inferiori ai minimi tariffari. Rispetto però a tale categoria, emerge la preoccupazione che al di sopra dei 18 anni, essendo applicabile il salario minimo anche se il lavoratore non è in possesso di una qualifica professionale (mentre per i minori nelle stesse condizioni non è applicabile, v. elenco sopra), si inneschi un meccanismo di abbandono dell'apprendistato per lavori non qualificati e senza formazione. Per questo motivo, qualcuno propone di elevare il limite di età dell'applicazione del salario minimo da 18 a 23 anni, per evitare l'effetto spiazzamento sull'apprendistato.

**Per gli stagisti, invece, l'eccezione è prevista solo in caso di tirocini obbligatori oppure tirocini di orientamento con durata non superiore a 6 settimane, in tutti gli altri casi anche per gli stagisti è prevista l'applicazione del salario minimo.** Infatti, anche in Germania, c'è preoccupazione per la crescente diffusione dell'utilizzo dei tirocini, tanto da portare il Ministro del lavoro ad affermare di voler porre fine al modello della "Generazione tirocini".

**Fino al 31 dicembre 2016 è previsto un regime transitorio** durante il quale sono possibili deroghe in applicazione della legge sul distacco dei lavoratori e della legge sulla somministrazione di lavoro. Ma a decorrere dal 1° gennaio 2017, il salario minimo sarà generalizzato, con le sole eccezioni previste dalla specifica normativa.

**Il progetto di legge sul salario minimo prevede anche l'istituzione di una apposita Commissione**, il cui compito principale consiste nel formulare le proposte di adeguamento del salario minimo. Le parti sociali nominano ciascuna tre rappresentanti di cui almeno una donna e un uomo e un esperto, senza diritto di voto; infine un presidente, nominato congiuntamente. La Commissione sarà perciò composta da un presidente, sei membri e due esperti.

**A partire dal 1° gennaio 2017 il salario minimo sarà rivisto ogni due anni.** La Commissione farà la proposta del nuovo importo e il Governo federale lo adotterà mediante decreto legge.

**Il Ministero del lavoro tedesco ha stimato in 3,7 milioni i lavoratori che beneficerebbero dell'introduzione del salario minimo.** Secondo altri calcoli, nel 2012 erano ben oltre 5 milioni i lavoratori che percepivano meno di 8,50 euro all'ora.

**Tuttavia, forti perplessità sull'introduzione di tale misura e sulle possibili conseguenze negative sono espresse da autorevoli economisti.** Secondo IZA, un importante istituto di ricerca sui temi del lavoro, 600.000 lavoratori, soprattutto lavoratori con bassa qualificazione, part-time, donne, residenti all'Est potrebbero perdere il loro posto di lavoro, determinando un incremento della disoccupazione di 1,38 punti percentuali e portando il tasso fino al 8,7%. Per altri, l'introduzione del salario minimo costerà la perdita di 50.000 posti di lavoro all'anno.

**Si ritiene, inoltre, che potrebbero svilupparsi pratiche volte ad aggirare il salario minimo, attraverso ore straordinarie non retribuite, così come si incentiverebbe la sostituzione di contratti di lavoro subordinato con lavoro autonomo.** Gli economisti, non si sa quanto in modo strumentale, paventano anche un incremento dei lavoratori stranieri provenienti da paesi con salario minimo inferiore, ovvero tutti gli altri paesi europei tranne Olanda (9,07 euro), Belgio (9,10 euro), Francia (9,43 euro) e Lussemburgo (11,10 euro) che hanno salari minimi superiori.

**Ma gli effetti negativi non sarebbero soltanto sull'occupazione, ma anche sui prezzi.** Infatti, l'aumento del costo del lavoro determinato dal salario minimo si trasformerà verosimilmente in un incremento dei prezzi per i consumatori, portando l'inflazione all'1,8%.

**Considerato tutto, gli esperti contrari all'introduzione del salario minimo suggeriscono di fissare inizialmente almeno importi inferiori** rispetto agli 8,50 euro, per verificare l'impatto dell'introduzione sul mercato e solo successivamente nel caso incrementarlo, se le evidenze non lo sconsigliano.

**Nonostante il saggio consiglio, difficilmente il salario minimo verrà modificato,** almeno per la parte che riguarda il suo importo.

## Salario minimo in Germania

**ADAPT**  
www.adapt.it




## Over 50, non basta il bonus assunzioni

di Michele Tiraboschi

**Non solo emergenza giovani. C'è un altro fronte occupazionale che desta preoccupazione**, ma che spesso rimane sotto traccia. Nascosto, specie dopo l'abrogazione della normativa della Legge Biagi relativa al contratto di reinserimento al lavoro. **Si tratta degli "over 50"**.

**I dati mostrano una situazione complessa e articolata.** Gli anni della crisi hanno segnato un progressivo incremento del peso dei lavoratori ultracinquantenni sul totale della forza lavoro. Contemporaneamente, però, nello stesso periodo di riferimento che va dal 2008 al 2013 il tasso di disoccupazione degli "over 50" è raddoppiato passando dal 3,1 al 6,2 per cento. Un simile esito è dovuto dalla combinazione di due fattori. **Da un lato, l'innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensione** che spiega l'invecchiamento della popolazione occupata e il trattenimento in servizio di chi il lavoro già lo possiede. **Dall'altro, la recessione economica** che ha comunque lentamente ridotto la possibilità di nuove posizioni lavorative non solo per i giovani, ma anche per gli ultracinquantenni.

Uno sguardo più approfondito sulla situazione attuale rivela, poi, che **il vero problema sta nella capacità di reinserimento degli "over 50" nel mercato del lavoro.** Quasi il 62% di costoro ricerca una nuova occupazione da un anno o più. Non solo. Nel 2013 un reinserimento lavorativo ha richiesto in media circa 27 mesi. Su queste cifre pesa il cattivo funzionamento dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Circa l'85% degli "over 50" cerca,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2014.

infatti, nuova occupazione mediante i canali informali costituiti da amici e parenti.

**Le misure pensate per fronteggiare questa crisi nascosta non mancano**, come rivela un [recente studio curato da ADAPT](#) che contiene una mappatura completa degli interventi a livello nazionale e regionale. L'articolo 4, commi 8, 9, e 10 della legge n. 92/2012, **la Riforma Fornero mette a disposizione uno sgravio contributivo pari al 50% a favore del datore che assume un lavoratore "over 50"** disoccupato da oltre 12 mesi. La durata dell'incentivo varia a seconda della tipologia contrattuale utilizzata. In caso di assunzione con un contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, il beneficio dura 12 mesi; in caso di sottoscrizione di un contratto a tempo indeterminato, invece, 18. L'estensione a 18 mesi si applica anche nell'ipotesi di trasformazione di un rapporto di lavoro originariamente stipulato a termine. L'incentivo vale per le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2013. I casi di esclusione sono contenuti descritti ai commi 12, 13 e 14 dell'articolo 4 della legge n. 92/2012.

A un anno dall'entrata in vigore della Riforma Fornero **una circolare dell'Inps la n. 11/2013 e una circolare del Ministero del lavoro la n. 34/2013 hanno chiarito le condizioni per accedere al beneficio**. In modo particolare, le indicazioni fornite dal dicastero di via Veneto precisano che gli incentivi si riferiscono anche ai premi assicurativi dovuti all'Inail e che l'assunzione del lavoratore ultracinquantenne deve comportare l'incremento netto del numero di dipendenti rispetto alla media dei 12 mesi precedenti.

Gli incentivi previsti dalla Legge Fornero non sono tuttavia le uniche misure messe in campo per fronteggiare le difficoltà occupazionali degli "over 50". A livello nazionale si registrano le iniziative rivolte ai manager, gestite da Italia Lavoro, mentre a livello regionale la situazione è più complessa. Su 20 territori: quattro presentano forme di beneficio generiche che ricomprendono anche gli ultracinquantenni; solo otto dispongono di strumenti specifici per gli "over 50"; le rimanenti otto o non hanno iniziative *ad hoc* oppure queste sono esaurite e scadute.

**L'intervento del legislatore si è basato, ancora una volta, sull'idea che sia sufficiente erogare un contributo economico per far ripartire l'occupazione**. Il rischio è quello dell'ennesimo flop come dimostrano il

recente fallimento degli incentivi all'assunzione dei giovani del pacchetto Letta-Giovannini e lo stallo della *Youth Guarantee*.

**Le risorse economiche da sole non sono in grado di garantire né i giovani né gli “over 50”. Il rilancio dell'occupazione passa, invece, da un sistema di incontro tra domanda e offerta efficiente, da servizi alla persona qualificati e da un investimento in formazione e riqualificazione delle competenze che ancora mancano. Anche per gli “over 50” servirebbe una “garanzia” a patto, però, che non si replichino gli stessi errori che si stanno facendo con i giovani.**

# Prime considerazioni sulla Dote Unica del Lavoro

di Francesco Giubileo e Giampaolo Montaletti

## La Dote unica del Lavoro

In Lombardia è operativa la *Dote Unica del Lavoro* (Dul), un programma deliberato dalla Giunta della Regione Lombardia lo scorso 4 ottobre. Si tratta di una piattaforma universale di sostegno alle persone, attivabile per tutti i servizi di formazione e lavoro e per tutte le categorie di soggetti, in relazione agli obiettivi di politica regionale di formazione e lavoro. Il modello si caratterizza per quattro elementi:

- **4 fasce di aiuto** cui sono associati i destinatari degli interventi in relazione alle loro difficoltà di collocazione nel mercato del lavoro, che sono date dall'incrocio delle variabili di età, genere, posizione nel mercato del lavoro e livello di istruzione;

<b>Fascia 1. Intensità di aiuto bassa</b>	<b>Fascia 2. Intensità di aiuto media</b>
Persone che possono trovare lavoro in autonomia o richiedono un supporto minimo	Persone che necessitano di un supporto intensivo per la ricollocazione
<b>Fascia 3. Intensità di aiuto alta</b>	<b>Fascia 4. Altro aiuto</b>
Persone che necessitano di assistenza per un periodo medio/lungo e di forte sostegno individuale	Persone occupate

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

- un **paniere di servizi** di formazione e lavoro cui le persone possono attingere, con diverse modalità di riconoscimento (processo/risultato);



- un **ammontare economico di cui è titolare la persona**, determinato sulla base di costi standard fino a un valore finanziario massimo, proporzionato alle difficoltà dell'inserimento nel mercato del lavoro;
- un **budget per operatore** sempre più vincolato ai risultati.

I primi tre elementi sono anche i pilastri sui cui poggia la *Youth Guarantee*, per questo, seppur parziale, è fondamentale studiare i primi monitoraggi del modello lombardo.

### Le critiche fatte allo strumento

Il numero di dote assegnate è stato poco più di 31.000 per un totale di 58 milioni di euro. Nei confronti della Dote unica del lavoro (ancora in attuazione) non sono mancate le critiche, vediamo quelle più rilevanti:

- 1) il profilo degli utenti è troppo oggettivo e basato su criteri esclusivamente misurabili (come la durata della disoccupazione);
- 2) molti servizi sono pagati a processo (il bilancio di competenze, orientamento, coaching, certificazioni delle competenze), cioè sono

- svincolati dai risultati. In molti casi, c'è il rischio che si tratti di un rimborso troppo generoso verso gli operatori privati;
- 3) le agenzie di somministrazione hanno messo "in dote" tutte le persone che assumono (e che avrebbero assunto comunque) incamerando il pacchetto sicuro (dato dai servizi a processo) e i servizi a risultato;
  - 4) alcuni enti che hanno aperto poche doti, là dove hanno valutato una reale possibilità di effettuare percorsi sensati di accompagnamento, sono stati penalizzati nella seconda ripartizione delle risorse perché hanno dimostrato poca capacità di spesa. Così capita che enti che hanno il 100% di assunzioni rispetto al numero di doti aperte abbiano avuto un calo di soldi disponibili.

### **“Falsi o veri” problemi?**

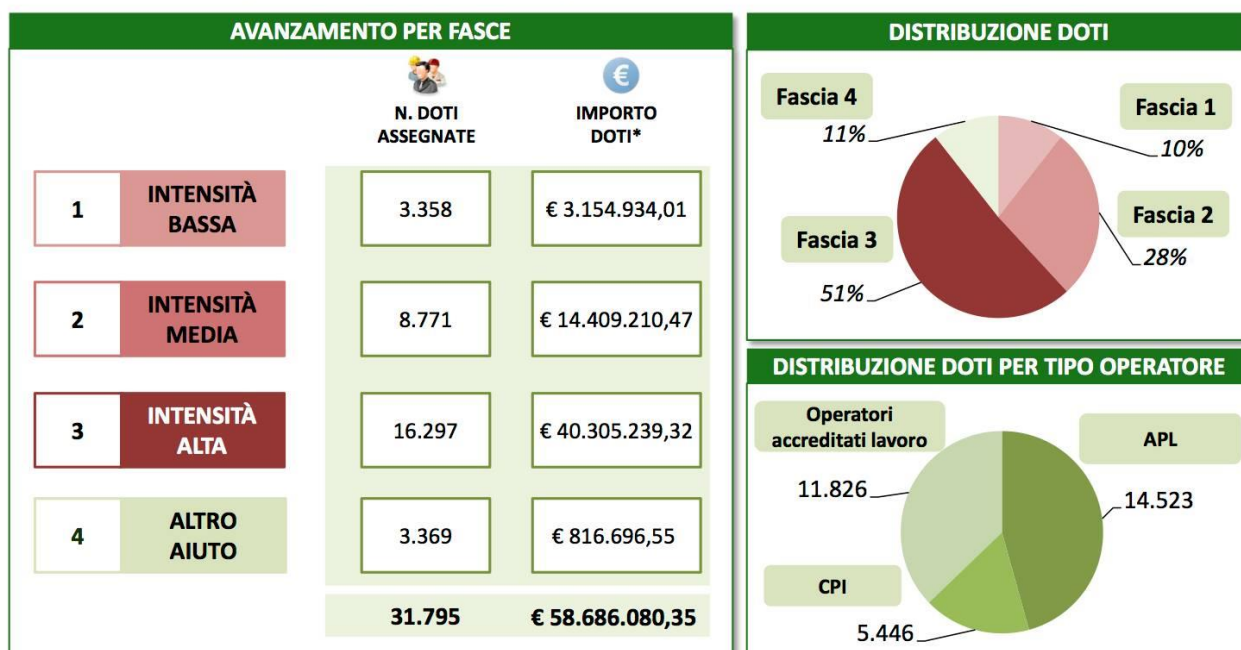
Il primo problema è un nodo critico tutt'altro semplice da affrontare, altri paesi (come l'Olanda) affianca agli indicatori oggettivi anche "test-diagnostici", ma spesso tali valutazioni sono oggetto di ricorsi e contestazioni proprio per la loro soggettività, con il rischio che molti operatori per evitare problemi collochino i disoccupati nella fascia più bisognosa. Su tale argomento, suggeriamo che sia meglio affinare gli indicatori oggettivi, piuttosto che trovarsi migliaia di ricorsi al Tar.

Mentre, la vera novità della Dul è quella di aver introdotto dei meccanismi, volti proprio a ridurre il più possibile il parcheggio (in formazione) dei beneficiari da parte degli operatori, che sono sanzionati nel tempo con la riduzione delle quote di risorse assegnate.

Altra innovazione della Dote Unica del lavoro, è l'aver ridotto l'opportunità dei soggetti privati (non solo le agenzie di somministrazione), infatti il premio è vincolato alla durata complessiva del rapporto di lavoro che deve essere non inferiore a 180 giorni (periodo che rende molto difficile un reciproco interesse con l'impresa), inoltre il target dei soggetti trattati e collocati è per oltre il 50% appartenente alla fascia 3, ovvero dei soggetti non facili da collocare.

## Stato dell'arte delle prese in carico

Al 2 luglio 2014 sono state assegnate **31.795 doti**. Altre **5.430 sono in bozza**



\* L'importo delle doti si intende al netto delle economie

	Totale al 03/07/2014		di cui in classe di età 15 - 29 anni	
	Numero	N.ro	%	
<b>Doti assegnate</b>	31927	12983	40,66%	
<b>Di cui fascia di aiuto 1,2,3 con servizio di Inserimento Lavorativo</b>	28246	12538	44,39%	

	N.ro	% su totale fasce 1, 2, 3	N.ro	%
<b>1. Persone con contratti attivati di durata pari o superiore a 6 mesi</b>	7035	24,91%	3954	31,54%
<i>1.1 Con contratto a tempo indeterminato</i>	1314	4,65%	462	3,68%
<i>1.2 Con contratto a tempo determinato</i>	3848	13,62%	1623	12,94%
<i>1.3 Con contratto di apprendistato</i>	1873	6,63%	1869	14,91%
<b>2. Persone con contratti attivati di durata attualmente inferiore a 6 mesi</b>	7715	27,31%	3339	26,63%
<b>3. Persone che hanno attivato tirocini</b>	1764	6,25%	1439	11,48%
<b>Totale</b>	<b>16514</b>	<b>58,46%</b>	<b>8732</b>	<b>69,64%</b>
<b>4. Persone che attualmente non hanno attivato nessun contratto</b>	11732	41,54%	3806	30,36%

Anche se non si può escludere che vi siano fenomeni di *gaming*, questi sono orientati verso il *target* definito dal decisore pubblico. In altre parole, l'obiettivo è proprio quello di veicolare i collocamenti e *network* di tutti i servizi per l'impiego accreditati verso quei soggetti che altrimenti sarebbero completamente ignorati.

Anche l'ultimo punto è un falso problema, effettivamente a parità di tasso di ricollocazione il sistema premia chi satura le sue soglie all'interno di un determinato periodo. I fondi comunitari, con cui si finanzia Dul al momento, non sono orientati strettamente al risultato e la mancata allocazione di fondi è generalmente considerata un indice di inefficienza da parte dei governi regionali e non, come dovrebbe essere in questo caso, di finalizzazione della spesa; è stato quindi necessario introdurre un parametro che premi anche la capacità di saturazione dei budget. Per evitare fenomeni di *gaming* occorrerà prossimamente valutare il rapporto costi/benefici delle ricollocazioni in ogni singola fascia e nella programmazioni future potrebbe essere opportuno



umentare le fasce di aiuto e differenziare ulteriormente i pagamenti a risultato a seconda della difficoltà di collocamento e a seconda della durata dei contratti.

A ciò si aggiunga, che la Dote unica del lavoro, attraverso il proprio rating pubblico, evidenzia come tra i primi dieci operatori ci sono anche operatori pubblici e soggetti accreditati diversi dalle Agenzie del lavoro private (Apl) che registrano ottimi risultati in termini di collocamento e nelle successive sessioni otterranno risorse economiche mai viste in precedenza.

## Conclusioni

La distribuzione contrattuale degli avviamenti al 3 luglio 2014 vede un 6,2% delle persone prese in carico avviate con tirocinio, il 27,31% sono stati avviato con contratti al momento inferiori a 6 mesi (nello stesso percorso di Dul possono essere concatenati più contratti a tempo parziale per raggiungere l'obiettivo di un periodo lavorativo uguale o superiore a 6 mesi) e il 24,91% delle persone prese in carico è stata avviata con contratti superiori a 6 mesi (i contratti a tempo indeterminato costituiscono il 4,6% e l'apprendistato il 6,6%). I percorsi di avviamento al lavoro sono percentualmente più efficaci per i più giovani, in particolare per la classe di età fra 15 e 29 anni. Il tasso di avviamento al lavoro per Dul in questa classe di età è del 70% circa, mentre per la classe di età degli Over 55 il tasso di avviamento rispetto ai percorsi intrapresi è poco sopra la 30%.

Dul in Lombardia e Garanzia Giovani in Italia hanno definitivamente avviato la stagione delle politiche del lavoro orientate al risultato. La Dote Unica del lavoro ha fatto finora capire che sull'efficacia delle azioni di politica del lavoro incidono fortemente sia il *mix* di azioni di accompagnamento alla persona (azioni retribuite a processo, a risultato e incentivi alle assunzioni) sia l'organizzazione del mercato del lavoro locale.

Da soli gli incentivi all'assunzione non funzionano, ma finanziano solo contratti già altrimenti stipulati, mentre i percorsi di reimpiego rendono più efficiente l'incrocio fra domanda e offerta e, quando riducono costi diretti e indiretti del lavoro, contribuiscono nel medio periodo a generare anche domanda aggiuntiva.

D'altra parte dell'organizzazione del mercato del lavoro locale fanno parte tutti gli intermediari pubblici e privati, nonché le reti informali e le reti di supporto solidaristico, che di fatto oggi intermediano le informazioni su posti di lavoro e sulle caratteristiche dei lavoratori.

Quando una politica pubblica immette risorse su un mercato del lavoro locale non può non tenere conto di “*come questo è fatto e di come si è organizzato finora*”, pena la sua inefficacia. Su questi punti chiave (orientamento al risultato, mix di servizi e incentivi, organizzazione locale del mercato) sarà interessante valutare le esperienze delle singole implementazioni regionali della Garanzia Giovani nei prossimi mesi.

## **Contratto di ricollocazione: una rondine che fa primavera?**

di Antonio Bonardo

**La settimana scorsa è accaduto in Italia un fatto epocale.** Dinanzi ad una crisi aziendale importante, quella di Alitalia, **il Governo si è presentato al tavolo delle trattative tra azienda e sindacati** superando la tradizionale proposta italiana di gestione del personale in esubero totalmente imperniata sulla triade aurea delle politiche passive: cassa integrazione pluriennale – mobilità lunga – prepensionamento. Ha invece **proposto** una combinazione di politica passiva, la mobilità (con ciò riconoscendo che se i posti di lavoro non sono più sostenibili dall'azienda bisogna prenderne atto), con uno strumento innovativo di politica attiva: **il contratto di ricollocazione, finanziato dalla legge di stabilità 2014** con uno stanziamento di 15 milioni di Euro.

**Trova così applicazione pratica per la prima volta nel nostro Paese questo innovativo strumento di gestione delle crisi aziendali** proposto l'anno scorso dal Senatore giuslavorista Pietro Ichino. In pratica, **al lavoratore che perde il posto, cui lo Stato dà giustamente un sostegno temporaneo del reddito, viene richiesto di scegliere un'agenzia specializzata nei servizi di supporto al reinserimento lavorativo** (c.d. outplacement) con cui sottoscrivere il contratto di ricollocazione, con il quale si obbliga a dedicare il proprio tempo "lavorativo" alla ricerca attiva dell'occupazione e a non rifiutare eventuali offerte di lavoro congrue, in termini di mansioni, stipendio e localizzazione geografica, pena la revoca del sostegno al reddito. I servizi di supporto alla ricollocazione prestati dall'agenzia di outplacement vengono a loro volta finanziati dal settore pubblico, sia statale, tramite i fondi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29.](#)

appositamente stanziati nella legge di stabilità annuale, sia regionali, con i fondi sociali europei, come è stato previsto dalla programmazione dell'Assessore al Lavoro della Regione Lazio, Lucia Valente, per il settennio 2014 – 2020, e pagati in modalità prevalentemente “a risultato”, cioè nel momento in cui il disoccupato viene riportato nuovamente al lavoro in un'altra azienda.

Ora, poiché si tratta della prima volta che si sperimenta in Italia questo innovativo strumento di politica attiva del lavoro, **per la sua buona riuscita è fondamentale che vengano coinvolte in questo progetto solo le agenzie di comprovata esperienza nei servizi di outplacement**, quali le società appositamente autorizzate a livello nazionale ed iscritte ad AISO, l'associazione di categoria che supervisiona e garantisce la qualità professionale degli iscritti. È pertanto auspicabile un loro celere accreditamento in Regione Lazio, in modo da essere pronti a sostenere con decisione il pieno successo di questa iniziativa sperimentale.

Questa novità di azione da parte del Governo, che porta di colpo l'Italia al livello dei più elevati standard europei di gestione delle crisi aziendali, fa ben sperare per l'attuazione delle deleghe previste nel Jobs Act, attualmente in discussione al Senato.

Non possiamo infatti perdere di vista che **le riforme che interessano all'Europa sono le riforme economiche e del mercato del lavoro, assai più di quelle costituzionali.**

Basta andarsi a rileggere la lettera della BCE dell'agosto 2011 e le raccomandazioni specifiche che la Commissione Europea ha inviato all'Italia il 2 giugno u.s.

È auspicabile dunque che la proposta di applicazione del contratto di ricollocazione per gli esuberanti di Alitalia non rimanga una rondine che non fa primavera, ma sia l'alba del giorno di sole in cui l'Italia rottama il proprio vetusto diritto del lavoro per entrare definitivamente nella modernità, rimettendosi in competizione con gli Stati europei più avanzati. Solo così gli investimenti diretti esteri torneranno a puntare su di noi, con la relativa creazione di posti di lavoro. I giovani ringrazieranno!

## **Conseguenze sanzionatorie per omessa concessione dei permessi per allattamento**

di Carmine Santoro

**Il Tribunale di Como, con sentenza n. 260/2013, fornisce un'interessante interpretazione della disciplina sui periodi di riposo cui le lavoratrici madri hanno diritto durante il primo anno di vita del bambino.**

A norma dell'art. 39 del d.lgs. n. 151/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità), le lavoratrici madri, durante il primo anno di vita del bambino, hanno diritto a due periodi di riposo (c.d. per allattamento), anche cumulabili durante la giornata; se l'orario giornaliero di lavoro è inferiore a sei ore, la lavoratrice ha diritto ad uno solo riposo. La legge stabilisce anche che tali periodi di riposo hanno la durata di un'ora ciascuno e sono considerati ore lavorative agli effetti della durata del lavoro e della retribuzione.

**La vicenda sottoposta all'attenzione del giudice lariano verte, in primo luogo, sull'interpretazione della locuzione "orario giornaliero di lavoro": in particolare, se si tratti dell'orario contrattualmente previsto, ovvero dell'orario effettivamente svolto dalla prestatrice nel corso della giornata.**

Il fatto trae origine da un accertamento ispettivo della Direzione territoriale del lavoro di Como, avente ad oggetto proprio la verifica degli obblighi datoriali in merito ai riposi delle lavoratrici madri. Le risultanze accertative evidenziavano una serie di violazioni amministrative per omesse concessioni, da parte del datore di lavoro, dei riposi per allattamento. Le sanzioni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33.](#)

scaturivano dalla accertata prassi aziendale, pacifica tra le parti, secondo cui i permessi erano accordati non sulla base dell'orario contrattuale, bensì di quello effettivo unilateralmente disposto di giorno in giorno, sicché, ad esempio, se una lavoratrice a tempo pieno avesse lavorato effettivamente meno di sei ore era concessa alla medesima una sola ora di riposo.

**Il datore di lavoro contestava la sussistenza degli illeciti, sulla base di un'interpretazione del citato disposto normativo secondo cui l'orario di lavoro da prendere a riferimento sarebbe quello effettivo svolto dalla lavoratrice nel corso della giornata e non quello, teorico, contemplato nel contratto.** In conseguenza di tale impostazione, l'azienda impugnava il provvedimento sanzionatorio della Direzione del lavoro, chiedendone al giudice l'annullamento.

Il Tribunale comasco, tuttavia, respinge l'assunto del ricorrente, aderendo alla soluzione ermeneutica adottata dal personale ispettivo. **Secondo il ragionamento del giudice, la DTL ha correttamente interpretato la norma di cui all'art. 39 d.lgs. 151 cit., stabilendo che l'orario di lavoro da prendere a riferimento sia quello previsto contrattualmente.** In ogni caso, osserva il giudice, la legge (art. 39, comma 2, cit.) equipara, quanto a durata e retribuzione del lavoro, le ore di riposo a quelle effettivamente lavorate, ragion per cui anche i periodi di permesso devono essere conteggiati al fine di ottenere l'orario giornaliero da cui ricavare le ore di astensione dall'attività lavorativa. Né giova al ricorrente la pur invocata interpretazione fornita dall'INPS con [circolare 95-bis del 6 settembre 2006](#), la quale ribadisce proprio che, ai fini del diritto ai riposi giornalieri di cui trattasi, va preso a riferimento l'orario giornaliero contrattuale normale e non l'orario effettivamente prestatato in concreto nelle singole giornate, magari – come nel caso di specie – unilateralmente disposto dal datore di lavoro.

Il giudice accoglie, invece, un'ulteriore questione posta dall'azienda ricorrente, relativa all'interpretazione della norma sanzionatoria di cui all'art. 46 del d.lgs. 151 cit. la quale stabilisce che la violazione, tra l'altro, dell'art. 39 è punita con la sanzione amministrativa da € 516 a 2582.

**La DTL aveva adottato il metodo del c.d. cumulo materiale, secondo cui a ciascuna violazione – individuata nella fattispecie *ratione temporis*, cioè per ogni ora di riposo non concessa – va applicata la sanzione prevista dalla legge.** Il metodo era contestato dal ricorrente, che chiedeva

l'applicazione di un'unica sanzione, dal momento che **la legge stabilisce la misura punitiva non per ciascuna violazione individuata ma genericamente per l'inottemperanza della disposizione** di cui all'art. 39 cit.. In merito, **il giudice non condivide l'impostazione della Direzione del lavoro, e ritiene che, per ragioni di equità, la sanzione vada applicata per ciascuna lavoratrice**, così pervenendo ad una riduzione complessiva dell'importo sanzionatorio.

Alcune considerazioni finali si ritengono utili sull'orientamento del giudice comasco. Sulla prima questione, v'è poco da aggiungere alla condivisibile interpretazione del Tribunale, che ha confutato un'insostenibile tesi del ricorrente: **la norma che conferisce il diritto di riposo alla lavoratrice madre sarebbe agevolmente oggetto di elusione, ove fosse sufficiente al datore variare in difetto l'orario contrattuale per ottenere il numero di ore di riposo desiderato.**

Sulla seconda problematica, l'assunto del giudice, invece, non persuade giacché la relativa opzione ermeneutica è priva di un solido fondamento giuridico. Non ha il conforto letterale, poiché nella norma, ai fini del calcolo della misura sanzionatoria, non vi è alcun riferimento alle lavoratrici. Essa, peraltro, non ha neppure il sostegno logico-sistematico, poiché delle due l'una: o la sanzione, in stretta aderenza al principio di legalità che impone di attenersi al dato letterale, si applica una ed una sola volta, ovvero si applica per ciascuna violazione, individuata necessariamente in ragione dei periodi di riposo non concessi. Invece, il giudice adotta un'atipica soluzione intermedia, quella di individuare le violazioni in relazione al numero di lavoratori coinvolti, senza peraltro motivare tale conclusione salvo invocare imprecisati "principi di equità".

In realtà, **la discutibile – e non rara – scelta normativa di non precisare le modalità di applicazione delle sanzioni amministrative in materia di lavoro, andrebbe risolta considerando il principio di offensività delle condotte illecite in relazione ai beni giuridici tutelati.** In virtù di tale criterio, **sussistono tante violazioni, con irrogazione di altrettante sanzioni, quante volte gli interessi giuridici protetti dall'ordinamento siano lesi o messi in pericolo.** Tale operazione ermeneutica comporta, pertanto, la considerazione del rango dei beni tutelati e prescinde da più o meno corrette descrizioni normative delle fattispecie. In siffatto contesto, la natura costituzionale dei beni vulnerati – nel caso di specie discendenti dall'art. 37

Cost., pure richiamato dal giudice lariano – induce naturalmente a concludere per l'individuazione di tante violazioni quante sono le ore di riposo non concesse, con applicazione del cumulo materiale delle sanzioni. Viceversa, allorquando non vengano in rilievo interessi costituzionalmente garantiti, come nei casi di c.d. illeciti formali, appare legittimo affidarsi al solo dato letterale della disposizione sanzionatoria. Nel diritto sanzionatorio, infine, non vi può essere alcuno spazio per supposti principi di equità, stante l'indisponibilità dei diritti coinvolti (cfr. art. 114 c.p.c.).



## Il salario minimo legale tra Europa e (forse) Italia

di Davide Mosca

**Salario minimo legale, un tema che non passa mai moda.** Tutti ne parlano: da Jean-Claude Juncker e la sua proposta sul salario minimo europeo, al leader del Labour Party britannico Ed Miliband, al premier Matteo Renzi. Ma sappiamo esattamente cos'è e perché è diventato uno degli argomenti più dibattuti del momento? Partiamo da una definizione semplice: il salario minimo legale consiste in una soglia retributiva minima, individuata per legge, al di sotto della quale il datore di lavoro non può scendere per remunerare i propri lavoratori.

Come ogni soluzione di cambiamento che si rispetti, **il salario minimo legale divide e, da anni, alimenta il dibattito tra sostenitori e scettici.** Alcuni ad esempio evidenziano che un tale intervento sul mercato del lavoro potrebbe alterare il corretto equilibrio tra domanda ed offerta, generando “lavoro nero” ed elevati livelli di disoccupazione. Secondo altri il salario minimo legale assicura invece una protezione certa ai c.d. *working poor* e ai lavoratori più deboli, contrasta la segmentazione del mercato del lavoro e scongiura pratiche di *dumping* salariale.

Accantonati i filtri ideologici, dato di fatto è che **in quasi tutti i Paesi europei vige un minimo retributivo fissato per legge.** All'interno del contesto comunitario, **gli Stati privi di questo istituto sono infatti solo sei: Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Svezia e Italia.** Tra i Paesi muniti di un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *Conquiste del Lavoro*, 11 ottobre 2014.

minimo salariale legale vi sono come ovvio differenze applicative. Nel merito, Lussemburgo e Francia si distinguono per i valori assoluti più elevati, rispettivamente 11,10 e 9,53 euro lordi per ora lavorata. Poco sotto troviamo Olanda, Belgio e Irlanda, sino ad arrivare a soglie salariali minime decisamente più modeste, sotto i 2 euro lordi all'ora, in Lettonia, Lituania, Romania e Bulgaria.

Per meglio inquadrare una panoramica europea del salario minimo legale **può essere utile circoscrivere ulteriormente l'analisi ai Paesi più simili al caso italiano**. Notiamo allora che il salario minimo nel Regno Unito è fissato a 7,43 euro lordi/ora (circa il 47% del salario mediano rifacendoci al rapporto percentuale noto come indice di Kaitz): qui i laburisti propongono addirittura un innalzamento dell'asticella. Lo *Smic* francese si attesta invece su valori sicuramente più elevati con i suoi 9,53 euro lordi all'ora (l'indice di Kaitz arriva al 62%), tali, secondo molti, da giustificare presto una revisione al ribasso. Il Belgio non è da meno: 9,10 euro lordi/ora, con la particolarità di un sistema "duale" in cui al minimo retributivo imposto per legge si aggiunge la contrattazione collettiva settoriale. Più contenuto l'importo spagnolo, che ammonta a 3,91 euro lordi/ora.

Ad un sistema analogo a quello belga si rifarà per tutto il 2015 e 2016 anche la Germania, l'ultimo Paese europeo ad aver introdotto per legge un minimo salariale. Stando alla riforma approvata a larga maggioranza dal Bundestag, il salario minimo legale è fissato a 8,50 euro lordi/ora e sarà applicato a tutti i lavoratori con eccezioni per gli apprendisti, gli stagisti, i minori di 18 anni senza qualifica professionale e i disoccupati "di lunga durata". Nello specifico, il salario minimo entrerà in vigore nel 2015 e sino al 2017 si accompagnerà ad un regime transitorio "duale", entro cui saranno ammesse deroghe alla soglia minima imposta per legge ricorrendo ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva. Il salario minimo legale sarà poi generalizzato dal 2017, per essere rivisto annualmente da un'apposita commissione composta da rappresentanti delle parti sociali ed esperti.

**Arriviamo infine allo stato dell'arte in Italia.** Nonostante una previsione sperimentale nell'emendamento del governo al Jobs Act, nel nostro Paese il dibattito sul salario minimo legale è timido e spesso smorzato da veti pregiudiziali. **Il timore è quello di un oscuramento del ruolo della contrattazione collettiva**, che storicamente ha avuto il compito di regolare i minimi retributivi dei lavoratori nei diversi settori. Da questo punto di vista,

una domanda sorge spontanea: la proposta dell'introduzione di un salario minimo legale va letta come l'ennesimo tentativo di marginalizzazione del sindacato da parte dell'esecutivo, oppure potrebbe seriamente rappresentare una sfida ed insieme un'opportunità per il sistema socioeconomico italiano?

## **Agenzia Unica Ispettiva: una proposta di riforma**

di Matteo Ariano

Il mondo del lavoro, sempre in continua evoluzione, richiede risposte immediate e tempestive da parte dei soggetti pubblici coinvolti nell'attività di controllo, cui non si può replicare con sovrapposizione – o peggio, duplicazione – di interventi. L'enorme sproporzione fra i soggetti in campo – oltre 5 milioni di imprese a fronte di poco più di 5.000 ispettori Inps, Inail, del Ministero del Lavoro e di circa 2.800 ispettori degli Spsal – rende necessario un uso ottimale delle forze ispettive disponibili, teso alla concretizzazione di un nuovo concetto di Amministrazione Pubblica non più legato a schemi in via di superamento e finalizzato ad evitare diseconomie di cui possano beneficiare *in primis* i soggetti che, attraverso il mancato rispetto della normativa giuslavoristica e in materia di salute e sicurezza, attuano una concorrenza sleale alle imprese sane.

Prima di presentare la proposta di istituzione dell'Agenzia Unica Ispettiva, è opportuno premettere alcune considerazioni di carattere storico, per evitare di riprodurre, nel futuro, errori passati.

Nel giugno del 2008, il Senato della Repubblica istituì la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», presieduta dall'on. Tofani, allo scopo di presentare proposte emendative della legislazione vigente, in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Particolarmente interessante risulta il verbale della seduta del 20 gennaio 2009, nel quale si precisava che, dopo aver effettuato un'indagine comparativa con l'ordinamento inglese, francese e tedesco, si era constatato che in tutti quegli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35.](#)

ordinamenti è lo Stato a detenere la competenza legislativa esclusiva, evidenziando come ciò valesse «anche in quelle realtà contraddistinte da un elevato grado di decentramento amministrativo (in particolare la Repubblica federale di Germania), fatti salvi i vari ed articolati meccanismi di coordinamento». Si ritenevano, quindi «maturi i tempi per una modifica legislativa» che riportasse «la competenza legislativa in via esclusiva allo Stato centrale». Tuttavia, la Commissione, dopo aver raccolto il parere assolutamente contrario della Conferenza Stato-Regioni, non presentò più una proposta in tal senso orientata, limitandosi a proporre un' "Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro", con generici compiti di supervisione e controllo (Cfr. *Relazione finale sull'attività svolta*, approvata il 15 gennaio 2013, p. 48 e ss., Senato della Repubblica, XVI Legislatura).

Nel 2011, il Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi emanò un Decreto Interministeriale, congiuntamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti, teso alla costituzione dei "Poli Integrati del Welfare". Tale D.I., varato il 28 marzo 2011, in attuazione dell'art. 1, co. 7, della L. 247/07, aveva lo scopo di ridefinire gli ambiti territoriali e i modelli organizzativi dei soggetti coinvolti nell'ambito delle politiche del lavoro, consentendo così di conseguire un risparmio di spesa di ben 3,5 miliardi di euro in un decennio. Il suddetto risparmio si sarebbe ottenuto in particolare con l'ottimizzazione dell'uso delle sedi e dei dipendenti e con i correlati risparmi di spesa.

In sostanza, con quel D.I. si riunivano in un solo edificio Ministero del Lavoro, Inps, Inail, Enpals, Inpdap e si prevedeva l'obbligo, per gli stessi, di coordinare le proprie attività a tutti i livelli, compreso quello ispettivo. Le cosiddette "Case del Welfare", quindi, pur non implicando un'immediata unificazione contrattuale del personale coinvolto, non avrebbero neppure rappresentato una mera unificazione "fisica" degli Enti interessati, dovendo essere il punto di partenza di un'osmosi più profonda, probabile preludio ad una unificazione.

Tale Decreto, tuttora in vigore come le disposizioni della l. n. 247/07 su cui esso si fonda, aveva peraltro dei punti deboli che, a parere di chi scrive, ne hanno provocato il sostanziale insabbiamento da parte delle Amministrazioni interessate. Anzitutto, esso non individuava un soggetto cui affidare il coordinamento di tutta l'attività: l'art. 11 identificava l'amministrazione capofila attraverso criteri privatistici, rimandando ad es. alla proprietà dello stabile ovvero alla titolarità del contratto di locazione, così creando una

situazione “a macchia di leopardo” per ogni contesto provinciale. Ancor più confusa risultava essere la situazione a livello di coordinamento dirigenziale: si prevedeva che il coordinamento direzionale di ogni Polo Integrato dovesse spettare a tutti i direttori degli Enti coinvolti. Considerato che al momento in cui tali norme erano emanate esistevano ancora l’Inpdap e l’Enpals, il coordinamento sarebbe dovuto avvenire, Provincia per Provincia, fra cinque diversi Dirigenti di cinque diverse strutture.

Questi due precedenti storici dimostrano che, se da un lato il potere politico – e quindi il legislatore – aveva già individuato e quantificato l’obiettivo della razionalizzazione nel settore lavoristico, a livello di modello organizzativo, quale grimaldello per realizzare l’efficienza dell’azione amministrativa unitamente alla razionalizzazione della spesa pubblica, dall’altro, però, non ebbe il coraggio e/o la forza di perseguire tale disegno di progressiva *reductio ad unitatem*, limitandosi a proporre piccole e irrilevanti modifiche normative per non irritare i poteri locali, ovvero demandando alle Pubbliche Amministrazioni interessate il compito di autogovernarsi, così che esse potessero trasformare il potere di scelta in blocco delle decisioni politiche.

Purtuttavia, altri precedenti storici vanno in direzione opposta: basti pensare al caso di Enpals e Inpdap, accorpate all’Inps; all’Ispesl, accorpata all’Inail; all’Agenzia del Territorio incorporata nell’Agenzia delle Entrate. Appare significativo che tutti questi accorpamenti siano avvenuti con decreto legge. Ciò dimostra che quando ha voluto vincere le resistenze della burocrazia, il potere politico è intervenuto senz’alcun indugio, avendo ben chiaro l’obiettivo del miglioramento dell’efficienza della PA.

Il modello dell’Agenzia che qui si propone ricalca in buona parte quello già indicato dal D.Lgs. 300/’99, previsto per le Agenzie fiscali e più precisamente per l’Agenzia delle Entrate (artt. 59 e ss.).

Come già accade per esse, dunque, più precisamente in analogia con quanto previsto dall’art. 59 D.Lgs. 300/’99, l’Agenzia Unica Ispettiva stipulerebbe un’apposita convenzione con il proprio Ministro di riferimento – il Ministero del Lavoro –, nella quale si andrebbero a fissare gli obiettivi specifici in materia di prevenzione, informazione e vigilanza sul lavoro, nonché le risorse disponibili per realizzarli, prevedendosi altresì le necessarie forme di controllo, indirizzo e coordinamento da parte del Ministero.

I servizi erogati dall’Agenzia non dovrebbero limitarsi all’attività ispettiva, anche per evitare di innescare un perverso meccanismo teso all’irrogazione di sanzioni con finalità di autofinanziamento. Per questa ragione, l’Agenzia

dovrebbe anche essere affidataria di altre funzioni attualmente svolte dagli Enti interessati (ad es. quelle conciliative ovvero quelle legate al contenzioso scaturente dai verbali sanzionatori).

Il finanziamento dell’Agenzia, quindi, deriverebbe non dalle sanzioni irrogate, bensì dal complesso dei servizi previsti nella convenzione stipulata con il Ministero del Lavoro. Inoltre, analogamente a quanto disposto dall’art. 70, d.lgs. n. 300/’99, ulteriori entrate sarebbero costituite da finanziamenti a carico dello Stato e dai corrispettivi per i servizi prestati ad altri soggetti per le prestazioni non in convenzione.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro del personale dipendente di quest’Agenzia, tenendo presente quanto dispone l’art. 71, d.lgs. n. 300/’99, esso dovrebbe essere sottoposto alle norme del TU Pubblico Impiego, mentre la contrattazione collettiva di riferimento dovrebbe essere quella già esistente per le Agenzie, che consentirebbe di avere un innalzamento qualitativo del rapporto di lavoro del personale coinvolto – senza pregiudizio economico per alcuno – e una maggiore elasticità della struttura. Inoltre, le differenze di trattamento economico esistenti nel personale interessato potrebbero essere progressivamente colmate attraverso i risparmi di spesa conseguiti dall’ottimale uso di risorse umane e strumentali, similmente a quanto era stato previsto con la nascita delle “Case del Welfare”.

All’interno del ddl n. 1428, attualmente all’esame del Senato e contenente “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”, il Governo ha recentemente proposto un emendamento che riscrive totalmente l’art. 4, intitolato ora “Delega al Governo in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro, delle forme contrattuali e dell’attività ispettiva” (Il titolo precedente era “Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali”). Per quanto d’interesse in questa sede, rileva la lett. h), riferita ad una delega legislativa al Governo finalizzata alla «razionalizzazione e semplificazione dell’attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l’istituzione, ai sensi dell’articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l’integrazione in un’unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell’INPS e dell’Istituto

nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale».

Diversi gli spunti di riflessione che possono trarsi da questa norma: anzitutto, se appare considerevole il riferimento all'Agenzia unica ispettiva, non possono nascondersi alcune perplessità. La prima concerne l'opzione dinanzi alla quale il legislatore delegante sembra porre quello delegato: coordinamento o Agenzia Unica. Se le cose stessero effettivamente in questi termini, è da augurarsi vivamente che il Governo in sede di delega preferisca la seconda. D'altro canto, né il coordinamento né la condivisione delle banche dati rappresenterebbero una novità, essendo già disposte dal d.lgs. n. 124/2004. Per di più tali disposizioni sono rimaste del tutto inattuatae per le forti resistenze degli Enti coinvolti e tuttavia la loro realizzazione, pur essendo in linea con il dettato normativo, concretizzerebbe comunque una posizione di retroguardia, che non eliminerebbe altri elementi di inefficienza del sistema, quali l'uso improduttivo delle risorse umane e strumentali sul territorio, la presenza di numerosi dirigenti a più livelli, l'irragionevole compresenza di più organismi deputati a controlli simili. Un medesimo fatto continuerebbe a generare più verbali e gli imprenditori continuerebbero ad aspettare mesi e mesi prima della definizione di tutti i procedimenti ispettivi. Ci si accontenterebbe, insomma, solo di un piccolo passo, a fronte dell'urgente necessità di un grande balzo in avanti, verso una Pubblica amministrazione moderna ed efficiente.

Forti dubbi suscita anche la rimozione dall'Agenzia del personale ispettivo delle ASL e delle ARPA, con cui dovrebbe esserci un coordinamento. Quest'ultima affermazione, a parere di chi scrive, pare destinata a rimanere mera petizione di principio, ove si consideri che gli uffici di ASL e ARPA sono organizzati su base regionale e che sono circa duecentocinquanta in tutt'Italia. Forse, il legislatore avrebbe dovuto avere più coraggio anche rispetto a questo tema, soprattutto alla luce della concomitante riforma costituzionale all'esame del Parlamento, che ricentralizza le competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, affidandole alla competenza esclusiva dello Stato. Nonostante l'eventuale Agenzia nascente sembri destinata a non essere un'Agenzia Unica ma un'Agenzia semi-unica, essa rappresenterebbe pur sempre un primo passo verso un'auspicabile unificazione che coinvolga nell'immediato futuro anche il personale attualmente escluso.



Molto positivo, invece, appare il rinvio, contenuto nella delega, all'art. 8 del d.lgs. n. 300/'99, in quanto delinea un modello di riferimento assai simile a quello brevemente illustrato in questa sede.

Di grande rilievo è infine l'emendamento all'art. 3 del Disegno di Legge, cui è stata aggiunta la lett. h), che prevede una delega al Governo volta a conseguire «promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme ai sensi delle risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI))».

Il legislatore nazionale, quindi, richiamandosi a due risoluzioni del Parlamento Europeo, afferma con forza che la strategia principale per cambiare in meglio le condizioni dei lavoratori è la lotta al lavoro sommerso attuata, in particolare, mediante ispezioni sul lavoro efficaci. Alla luce di tale asserzione e considerata l'attuale situazione di sperpero e sovrapposizione di energie che tutti gli addetti ai lavori ben conoscono, pare che la strada dell'unificazione dei controlli sotto un unico tetto, sia di certo il primo passo essenziale per ottenere ispezioni sul lavoro efficaci.

## Semplificazioni: 10 proposte per lavorare meglio

di Francesco Geria

La macchina burocratica oggi sembra inarrestabile, indomabile. Se ne è accorto anche il Governo che tra una un “Salva – Vivi e Sblocca Italia” ha in idea anche l’obiettivo di **tentare la sburocratizzazione della macchina statale**.

Certamente la partita sarà tra le più ardue e difficili ma almeno l’intenzione sembra lodevole, anche se la sfida è stata già affrontata da precedenti Esecutivi.

Il problema è di sicuro trasversale e comune a tutti i comparti e settori statali, nessuno (pochissimi) escluso. A questo, punto viste le difficoltà ormai croniche nel tentare uno snellimento del sistema, invece di inveire contro a quel che non funziona, **vorremo provare in questa sede a suggerire qualche proposta dal fronte dei Consulenti del Lavoro** e di coloro che si destreggiano tutti i giorni nei meandri della burocrazia del lavoro e del fisco.

Per tentare di dipanare la matassa a questo punto conviene trovare il capo del filo.

Un primo tentativo lo si potrebbe proporre avvallando quanto già in cantiere e cioè con **l’introduzione di un contratto davvero unico per tutti e a tutele crescenti** differenziabile però in base all’età di ingresso al lavoro, alla stato di disoccupazione-inoccupazione, all’età anagrafica del lavoratore. Un unico

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#)

contratto con un'unica piattaforma di contrattazione che determini retribuzione e tutele paritetiche, integrabili solo a livello aziendale.

Rimanendo nell'ambito contrattuale, accantonando per un attimo i singoli campanilismi di comparto, **benefica risulterebbe una disciplina unitaria in merito agli Enti bilaterali, ai Fondi sanitari e a quelli di previdenza complementare.** Istituti che negli ultimi periodi si sono mastodonticamente moltiplicati ad un ritmo quasi virale per la gestione degli stessi adempimenti periodici. Istituti poi, che con la loro frammentazione, disperdono così le opportune risorse il più delle volte assorbite da costi di gestione interna e di struttura.

Non scappa all'analisi quanto avviene al momento dell'instaurazione, modifica o cessazione del rapporto di lavoro. In prima analisi risulterebbe agevole per tutti che **le comunicazioni obbligatorie ai Centri per l'impiego fossero fruibili da un'unica piattaforma nazionale** ma questo, ahimè, dovrebbe passare attraverso le forche caudine del tanto vituperato titolo V della Costituzione e della sua rivisitazione. Certo un unico sistema informatico snellirebbe non di poco il *modus operandi* degli addetti ai lavori. Le stesse piattaforme poi potrebbero essere già le porte di identificazione per tutte le tipologie contrattuali e di tutti gli adempimenti necessari in caso di particolari assunzioni (collaboratori domestici, sostituzioni di maternità, agevolazioni contributive particolari etc) senza doverli a volte replicare.

Nel mondo previdenziale poi le possibilità potrebbero essere infinite. Potremmo esordire con una fantascientifica standardizzazione delle **tabelle contributive ad una sola aliquota contributiva generale** per giungere sino a riunificare le agevolazioni contributive in un'unica disciplina (mobilità, ASpI, disoccupati, over 50, donne inoccupate, giovani over 30, giovani genitori, e chi più ne ha più ne aggiunga).

Tralasciando l'ingestibile frammentazione di comparti e tipologie di casse previdenziali, tre piccoli obiettivi potrebbero esser perseguibili.

In primo luogo quello della **semplificazione delle procedure telematiche previdenziali**, in particolare nella gestione delle aperture, modifiche e chiusure di posizioni aziendali. A suo tempo vedeva la luce il sistema "ComUnica" ma del quale, per troppe difficoltà, se ne è perso traccia.

Riposizionando il tutto in un'unica piattaforma più semplice e intuitiva, di certo i tempi di predisposizione delle pratiche sarebbero notevolmente ridotti.

In seconda battuta utile sarebbe una **rivisitazione del sistema DURC e regolarità contributiva**. Gli sforzi profusi in questo periodo dall'Inps (anzi dal Super Inps) sono notevoli ma i risultati, purtroppo, sono davanti agli occhi di tutti: invii di comunicazioni massicci, avvisi impazziti, sospensioni dell'ultima ora etc. Il fatto che i pagamenti e le agevolazioni alle aziende debbano essere possibili solo quanto queste ultime risultino in regola con la contribuzione è di sicuro un elemento di certezza e civiltà. Ma visto che ci si trova nell'epoca del tutto informatizzato e tracciato (o quasi), **perché non incrociare le banche dati previdenziali con gli istituti bancari?** Nel momento in cui un committente si accingesse ad effettuare un bonifico a favore di un appaltatore, fornendo alla procedura di pagamento on-line un apposito "codice contributivo" l'operazione potrebbe venir bloccata qualora il codice risultasse inabilitato per inadempienze.

Per le concessioni delle agevolazioni, invece, incrociando nuovamente le banche dati dell'Inps e delle varie casse di previdenza con i sistemi informatici dei Centri per l'Impiego ecco che all'atto dell'assunzione, qualora si segnalasse l'instaurazione di un rapporto di lavoro agevolabile, la procedura sancirebbe lo scarto in caso di non regolarità contributiva, bloccando così il problema in origine.

Passiamo alla **parte assicurativa e infortunistica dell'Inail**. In tale contesto, sempre mutuando le potenzialità infinite dell'informatica, la necessità di redigere una denuncia di infortunio potrebbe essere superata. Anche qui nel momento in cui un presidio ospedaliero od un medico trasmettesse telematicamente la relativa certificazione, ecco che l'istituto potrebbe intersecare i dati recuperabili presso l'Inps (per la parte retributiva), i Centri Impiego (per i dati anagrafici e l'inquadramento del rapporto di lavoro) e sarebbe in grado di comunicare al datore l'importo dell'indennizzo da erogarsi in busta paga.

Infine **anche il mondo del fisco potrebbe dare una mano all'opera di snellimento**. Basti pensare alla vicenda 770 di questi ultimi mesi. Un adempimento corposo, intriso di dati e informazioni ma che di sostanziale (almeno per le casse dell'Erario) ha ben poco. E allora perché non offrire queste informazioni all'Agenzia delle Entrate tramite il flusso UniEmens: un

unico solo adempimento, effettuato ogni mese, il cui controllo incrociato avverrà con i versamenti F24 periodici (potremmo anche osare a che siano gli Istituti a richiedere i pagamenti avendo già i dati ma questo farebbe crollare tutto quel castello sanzionatorio costruito sulla presunzione assoluta delle violazioni). Questo permetterebbe anche l'eliminazione delle certificazioni CUD scaricabili da ogni contribuente accedendo direttamente ai siti Ministeriali (non è già così per i pensionati?).

Anche le certificazioni di ritenute nei confronti dei lavoratori autonomi potrebbero passare a miglior vita. Sarebbe infatti sufficiente indicare nel modello F24 di versamento il codice fiscale del percipiente in abbinata al codice tributo. A quel punto il professionista o il lavoratore autonomo accedendo alle procedure dell'Agenzia delle Entrate troverebbe bella e fatta la sua certificazione da usare in dichiarazione dei redditi (e perché non precompilata, per questi valori, dall'Agenzia stessa?).

Infine **il modello di pagamento F24**. Spesso sfugge la motivazione di una così variegata presenza e necessità di sezioni e codici. Riassumendoli quantomeno per tipologia reddituale – si pensi solo ai codici previsti per i sostituti d'imposta – si garantirebbe maggiore semplicità e minor rischio di errore.

Insomma, con forse qualche piccolo sforzo in più, una buona dose di entusiasmo e di competenze – nel nostro Paese non mancano basta cercarle – potremmo passare davvero dal mondo del “difficile” a quello del “facile”. Libereremo così risorse – economiche ed umane – che forse darebbero una spinta all'insù a qualche punto di PIL.

Tabella riassuntiva

SITUAZIONE ATTUALE	PROPOSTA SEMPLIFICAZIONE	Note
1. <b>Pluralità di tipologia contrattuali.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unica tipologia di contratto a formazione continua e a tutele crescenti differenziabili in base:</li> <li>• età anagrafica di ingresso la lavoro;</li> <li>• stato di disoccupazione / inoccupazione;</li> </ul>	Attualmente, in parte, risulta in discussione.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>età anagrafica del lavoratore;</li> </ul>	
<p>2. <b>Pluralità di contratti collettivi e di livelli di contrattazione.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unico livello di contrattazione con tutele paritarie per ogni settore di appartenenza</li> </ul>	Necessaria una forte volontà sindacale / datoriale.
<p>3. <b>Pluralità per settore di:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enti Bilaterali;</li> <li>Fondi Sanitari integrativi;</li> <li>Fondi Previdenza Complementare.</li> <li>Unico sistemi di bilateralità, unico fondo sanitario integrativo, unico fondo previdenza complementare.</li> </ul>		Necessaria una forte volontà sindacale / datoriale.
<p>4. <b>Comunicazioni Centro Impegno:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>piattaforme informatiche diversificate per ogni regione</li> <li>alcune comunicazioni devono essere effettuate attraverso diverse procedure informatiche (Es: collaboratori domestici, richiesta agevolazioni contributive etc).</li> <li>Attuazione di un'unica piattaforma informatica per tutto il territorio nazionale.</li> <li>Validità della comunicazione per ogni tipo di avvio</li> </ul>		In parte già attuata per la parte relativa agli effetti della comunicazione. Necessario un ulteriore potenziamento a livello informatico.

<p>/trasformazione / cessazione e per ogni tipo di rapporto di lavoro o agevolazione contributiva.</p>		
<p><b>5. Tabella contributive:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pluralità di aliquote o agevolazioni contributive.</li> <li>• Identificazione di una sola aliquota contributiva generale applicabile a tutti i comparti e a tutti i contratti.</li> <li>• Identificazione di una sola agevolazione contributiva per ogni tipologia di soggetto svantaggiato</li> </ul>		<p>Le aliquote potrebbero essere modulate nel contratto unico di cui al punto 1 in base al livello di ingresso e dell'esperienza lavorativa</p>
<p><b>6. Procedure telematiche previdenziali (INPS-INAIL etc):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• devono essere utilizzati vari canali per comunicare aperture, variazioni, cessazioni (procedura standard, cassetti bidirezionali, mail ad operatori.</li> <li>• Stabilire una sola procedura semplificata e più snella per ogni tipo di comunicazione con l'istituto: una unica piattaforma ove si a possibile comunicare aperture, variazioni, cessazioni, richieste</li> </ul>		<p>A suo tempo è stato introdotto il sistema "Comunica".</p>

agli operatori.		
<p>7. <b>DURC:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• semplificazione delle procedure di richiesta e dei tempi di acquisizione dei flussi di pagamento per la verifica delle regolarità contributive.</li> <li>• Predisposizione di una banca dati previdenziale unica tra tutti gli istituti previdenziali, assistenziali e casse edili. Incrocio delle banche dati previdenziali con gli istituti bancari.</li> <li>• Nel momento in cui il committente effettua il bonifico “per appalto” nei confronti dell'appaltatore il sistema va in “blocco” in caso di presenza di anomalie nella banca dati unica di Inps, Inail e Cassa Edile.</li> </ul>		<p>Necessaria un stretta collaborazione tra istituti previdenziali e istituti di credito. Validità temporale portata a 180 gg dal D.L. 69/2013.</p>
<p>8. <b>Concessione agevolazioni contributive</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• necessario inoltrare varie tipologie di istanze nei tempi e modi dettati dagli istituti e in particolare dall'Inps.</li> <li>• Semplificazione delle procedure di richiesta</li> </ul>	<p>- incrocio con le banche dati previdenziali e i Centri Impiego. All'atto dell'assunzione la procedura di comunicazione di avvio al Centro Impiego risulterebbe “bloccata” o “scartata” per mancata regolarità contributiva.</p>	<p>Risulterebbe necessario attivare la procedura unica di cui al punto 4.</p>



delle agevolazione:		
<p><b>9. Denuncia di infortunio:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>necessario redigere e inviare la denuncia all'Inail e all'autorità di P.S. per quest'ultima è prevista l'abrogazione dopo la messa a regime del SINP (D.l. 69/2013).</li> <li>Invio telematico all'Inail direttamente dal presidio ospedaliero che ha constatato l'evento. I dati retributivi possono essere recuperati incrociando la banca dati previdenziale, mentre quelli relativi al rapporto di lavoro possono essere attinti dalla banca dati dei Centri Impiego.</li> </ul>		Necessario incrocio dati tra più enti pubblici (Ulss, Inps e Inai)
<p><b>1. Modello annuale 770 e modello F24:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>redazione annuale del modello;</li> <li>invio telematico all'Agenzia Entrate;</li> <li>recupero dei versamenti e dei modelli di pagamento unificato F24;</li> <li>pluralità codici tributo esposti su modello F24.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporazione di tutti i dati tramite il flusso mensile UniEmens (da inviare all'Agenzia Entrate o all'Inps che poi "girerà" il flusso) abolendo così la certificazione CUD. L'Agenzia delle Entrate potrà così incrociare i dati mensili provenienti da UniEmens con i flussi da F24.</li> <li>Nel modello F24 per le <b>ritenute dei lavoratori autonomi</b> indicare il codice</li> </ul>	Necessario incrociare dati tra Agenzia Entrate e Istituti previdenziali

	<p>fiscale del percipiente permettendo allo stesso di accedere ai sistemi informatici dell'A.E. e ottenere la relativa certificazione.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Riduzione e unificazione codici tributo almeno per tipologia reddituale (Es: un solo codice per i redditi dal lavoro dipendente etc)</li></ul>	
--	---	--

# **I “nuovi” ammortizzatori sociali in deroga: primi orientamenti applicativi nella Regione Veneto**

di Nicola Porelli

**La Giunta regionale della Regione del Veneto e le Parti sociali, in data 8 settembre 2014, si sono incontrate per condividere in un documento i “primi orientamenti applicativi” per quanto concerne gli ammortizzatori sociali in deroga, alla luce Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014.**

La Regione aveva prorogato transitoriamente per l’anno 2014, dal 1° gennaio al 31 agosto, le Linee guida 2013 per la CIG in deroga e aveva sospeso la mobilità in deroga in attesa della verifica della disponibilità finanziaria a copertura della stessa.

Il documento sottoscritto in data 8 settembre 2014 evidenzia la criticità interpretativa e applicativa, procedurale ed organizzativa del Decreto interministeriale del 1° agosto.

Di certo la nuova regolamentazione decorre dal 4 agosto 2014 anche se alcune previsioni sembrano, secondo quanto scritto dalle Parti firmatarie il documento, avere efficacia dal 1° gennaio 2014, in particolare per quanto concerne i requisiti soggettivi dei lavoratori per accedere agli ammortizzatori sociali in deroga e i limiti di durata del trattamento.

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#)

Inoltre, secondo la Regione e le Parti sociali venete, il provvedimento interministeriale non accoglie varie richieste presentate sotto forma di emendamento e ritenute essenziali dalle Regioni.

**Nell’attesa degli auspicati chiarimenti ministeriali, le Parti hanno fornito, appunto, i “primi orientamenti applicativi”, al fine di garantire l’accessibilità agli ammortizzatori sociali in deroga dal 1° settembre 2014.**

Le Parti, nel prendere atto che i criteri del Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 si applicano dal 4 agosto 2014, convengono sul recepimento dei primi indirizzi applicativi dello stesso Decreto, tra cui:

- la necessità di comunicare la sospensione per CIG in deroga sia alla Regione che all’Inps entro 20 giorni dall’inizio della sospensione;
- la concedibilità per l’anno 2014 della CIG in deroga fino ad un massimo di 11 mesi (senza però specificare il metodo di calcolo);
- la possibilità di accedere nel 2014 alla CIG in deroga ai lavoratori con almeno 8 mesi di anzianità e almeno 90 giornate di anzianità aziendale;
- l’accesso alla CIG in deroga, come da linee guida 2013, anche ai datori di lavoro non imprenditori (diversamente da quanto previsto dalla normativa statale);
- la concessione della CIG in deroga per le imprese cessate esclusivamente nei casi ammessi dalle Linee guida 2013;
- la copertura, come precedentemente previsto, anche per i lavoratori apprendisti/lavoratori a domicilio di imprese in cassa integrazione ordinaria e straordinaria già ammesse secondo le Linee guida 2013.

Il documento fa salve le procedure di consultazione sindacale previsto dal punto 4.1 delle linee guida 2013.

Il 4 settembre 2014 le Confederazioni artigiane del Veneto (Confartigianato Imprese Veneto, CNA del Veneto e CASARTIGIANI del Veneto) e le rappresentanze sindacali regionali CGIL, CISL e UIL, hanno sottoscritto una «integrazione all’accordo interconfederale regionale 13 dicembre 2013 sulle procedure di consultazione per la cig in deroga sulla base del decreto int. 83473 del 1° agosto 2014».

Con tale integrazioni le Parti confermano, tra l’altro, quanto segue:

- la validità dei verbali di consultazione siglati fino al 31 agosto 2014;

- che alla scadenza dei verbali di consultazione CIG in deroga le imprese potranno provvedere alla richiesta di proroga sino al 31 dicembre 2014 nel limite massimo di 11 mesi nell'anno.

Per “sburocratizzare” la procedura viene allegato all'accordo un fac-simile di verbale di proroga (allegato A) da inviare a mezzo fax alle Organizzazioni sindacali e datoriali che hanno sottoscritto il verbale sindacale e un fac-simile di verbale di consultazione sindacale (allegato B) per l'attivazione della normale procedura di consultazione per i seguenti casi:

- per periodi di CIG in deroga che iniziano dal 1° settembre 2014 in poi;
- per l'inserimento di nuovi lavoratori non risultanti nei verbali già sottoscritti;
- per la proroga del trattamento con scadenze diversificate tra i lavoratori.

In data 8 settembre 2014 Confcommercio e Confturismo Veneto, e le rappresentanze sindacali regionali Filcams-CGIL, Fisascat-CISL e Uiltucs-UIL, hanno sottoscritto un «accordo regionale per le procedure di proroga per l'accesso alla cig in deroga per aziende del settore terziario (commercio, turismo, servizi)».

L'accordo, tra l'altro, conferma la validità dei verbali di consultazione prorogati fino al 31 agosto 2014.

Anche in questo caso, per semplificare, vengono allegati all'accordo:

- un fac-simile di “lettera di proroga” (allegato A) per le aziende che abbiano la necessità di un ulteriore periodo di CIG in deroga oltre il 31 agosto 2014 (da inviare via fax);
- un fac-simile di “verbale di consultazione sindacale procedure cig in deroga” (allegato B) da utilizzare da tutte le aziende che abbiano la necessità di richiedere un periodo di CIG in deroga dopo il 31 agosto o che intendano riprendere la CIG in deroga interrotta antecedentemente al 31 agosto 2014.

**Da evidenziare il fatto che, nonostante la lacunosità delle indicazioni a livello nazionale, la Regione del Veneto e le Parti sociali, in attesa degli auspicati chiarimenti ministeriali, hanno fornito delle indicazioni operative con l'intento di semplificare e sburocratizzare, nel limite del possibile, la procedura.**

## **Attuazione del welfare in Italia, l'ultima moda: le agenzie!**

di Mario Saverio Di Martiis e Luciano Esposito

Da oltre un decennio siamo abituati alla bulimia normativa lavoristica, ma questa volta si va oltre puntando alla organizzazione amministrativa del welfare. Iniziativa encomiabile, purtroppo le pregresse esperienze e le finalità dichiarate non consentono alcun ottimismo. Senza essere specialista **chiunque può rilevare che il welfare del nostro Paese è caratterizzato da complessità normativa**, pluralità di centri decisionali, sistemi di controllo inadeguati, regime sanzionatorio lunare. A parte le azioni poste a carico di Regioni, Province e Comuni, a livello nazionale le amministrazioni di riferimento sono il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS e l'INAIL.

**Opportunamente alcune ulteriori amministrazioni** quali lo SCAU, l'INPDAP, l'INPDAI, l'ENPALS, l'ISPESL e l'IPSEMA **sono già state accorpate** ai due enti storici ovvero l'INPS e l'INAIL. Ad avviso di chi scrive risulta evidente che volendo sviluppare la competitività del Paese, la semplificazione, la razionalizzazione ed il controllo della spesa, la azione di accorpamento con rapidità andrebbe sviluppata completando l'*iter* di unificazione presso l'INPS e l'INAIL e realizzando nel contempo una struttura ministeriale esclusivamente centrale in grado di supportare una utile funzione di indirizzo e controllo politico.

**Appare pertanto incomprensibile la pretesa di attivare due ulteriori agenzie a fronte della oggettiva necessità di segno diametralmente opposta.** Dopo la superata esperienza degli ex uffici di collocamento non si

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#)

comprende quale contributo potrebbe derivare da una agenzia di promozione della occupazione che dovrebbe disporre di risorse per apparati, strutture e locali, al contrario dei due enti pubblici che già dispongono di locali di proprietà senza affitti passivi, cultura organizzativa, e apparati tecnico informativi già attivi.

**La agenzia per le attività di vigilanza viene motivata con la necessità di evitare duplicazione e sovrapposizione dei controlli.** L'effetto paradossale consiste nella innegabile circostanza secondo la quale la eventuale duplicazione dei controlli deriva da una mancata attuazione di legge. Infatti già dal 2004 il decreto legislativo n. 124 articolo 10, prevedeva che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali realizzasse una banca dati in grado di costituire il casellario unico delle ispezioni; a distanza di oltre dieci anni non è stata fornita alcuna motivazione circa la mancata applicazione delle legge. Però utilizzando la medesima motivazione di evitare la duplicazione degli interventi si propone la costituzione di una agenzia.

**Altro elemento di perplessità e preoccupazione deriva dalla ipotesi che in buona sostanza la agenzia dovrebbe finanziarsi con le somme reperite mediante le sanzioni amministrative,** ovvero con una azione da gabellieri che priverebbe il personale addetto ai controlli di ogni credibilità. Si ritiene che la realtà del mondo del lavoro e con esso il sistema Paese, in particolare lo sviluppo della occupazione in continua epocale evoluzione, necessiti di soluzioni utili, rapide e univoche da parte dei soggetti pubblici preposti, in grado di evitare ritardi, duplicazioni, sovrapposizioni, fonti di oneri economici e sociali impropri, rilevanti e frenanti dello sviluppo del Paese. Si rende necessario, mediante l'azione del Parlamento, la riorganizzazione delle strutture amministrative che fanno capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'INPS, all'INAIL.

Mediante convenzione, in attesa della riforma del titolo quinto della costituzione, potrebbero essere definite le **forme di collaborazione con le strutture regionali quali gli SPSAL** presenti nelle singole ASL. Tale semplice intervento potrebbe ottimizzare i vantaggi derivanti dalle sinergie e dal razionale utilizzo del patrimonio informativo, attualmente disperso e assai spesso oggetto di anacronistiche, dannose e persistenti gelosie e rivalità, strumentalmente attribuite a presunte complessità tecniche ormai improponibili stanti le soluzioni fornite a costi accessibili dalle tecnologie informatiche.

**Si ipotizza la costituzione della Agenzia unica del lavoro che raggruppi le attività che fanno capo alle diverse amministrazioni**, con evidenti effetti positivi in termini di funzionalità, semplificazione, riduzione dei costi. Le politiche attive del lavoro troverebbero naturale e razionale collocazione sempre nella ipotizzata Agenzia unica del lavoro. **Il modello ispiratore è la Agenzia delle entrate** con la precisa distinzione tra il ruolo di indirizzo collocato in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la attuazione amministrativa territoriale, svolta mediante convenzione dalla Agenzia unica del lavoro. Una soluzione organizzativa progressiva forte delle pregresse esperienze in tema di accorpamenti già presenti in INPS ed INAIL e senza la necessità di ricorrere a costi strutturali aggiuntivi stante il significativo patrimonio immobiliare dei due enti.

Nel contempo è **anche indispensabile intervenire sul sistema sanzionatorio lavoristico, sia per gli aspetti amministrativi che per quelli civili**, con la previsione di un organismo paritario formato da operatori privati e rappresentanti della pubblica amministrazione, in grado di attuare un rapido e conveniente raffreddamento dell'eventuale contenzioso. È necessaria inoltre una azione decisa in tema di semplificazione riducendo in primo luogo l'abnorme numero di aliquote previdenziali e di voci di tariffa per la assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Aliquote e tariffe che, spesso, differiscono le une dalle altre per centesimi di punto. In tema di semplificazione molto si otterrebbe con la adozione di un modello di busta paga in grado di evitare la produzione dei documenti di sintesi in quanto già comprensiva dei progressivi annuali evitando la produzione del CUD, dei riepiloghi INPS e con la indicazione della voce o delle voci di rischio, anche la autoliquidazione INAIL, con anche la indicazione degli oneri datoriali relativi alla previdenza ed alla assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, attualmente esclusi dal riporto sul foglio paga.

**Il sistema sanzionatorio va ripensato con la adozione di logiche caratterizzate da trasparenza, superamento degli aspetti formali, efficacia reale nei confronti degli inadempienti seriali**, compresa la adozione dell'equivalente di una DASPO socio-economica, a carico delle imprese ed amministratori che in maniera ripetuta ricorrono agli illeciti, così da tutelare davvero le aziende sane e corrette dalla concorrenza sleale di chi opta per la odiosa scorciatoia della illegalità. Rispetto alle sanzioni civili va abolito ogni importo oltre gli interessi, quale la maggiorazione di mora.



**Il personale dipendente della Agenzia unica del lavoro avrà dovere di esclusiva senza alcun tipo di eccezione**, potrà svolgere dietro compenso la sola attività di pubblicazione; attività formative o di consulenza potranno essere svolte solo a condizione della assenza di qualsiasi controvalore di qualsivoglia forma o natura. Il costo del personale dipendente della Agenzia unica del lavoro non dovrà ne potrà mai essere in alcun modo connesso, derivato, condizionato o correlato agli incassi derivanti dal sistema sanzionatorio, quale condizione irrinunciabile di condizionamento, di dubbio o perplessità sulle azioni poste in essere da parte del personale della Agenzia. In tali azioni è bene operare con riferimento al contesto della Unione europea, il modello della agenzia del lavoro e della busta paga unica e semplificata ci sembrano soluzioni utili spendibili anche a livello europeo.

## Esuberi aziendali: cosa si intende e come gestirli

di Giulia Alessandri e Roberta Monte

In un contesto socio-economico caratterizzato da una crisi importante che investe in maniera trasversale tutti i settori, **si moltiplicano le aziende interessate nelle procedure di gestione degli esuberi** finalizzati al contenimento di crisi aziendale e alla riduzione dei costi.

Oltre ai casi straordinari nei quali l'azienda è impegnata in una procedura di ristrutturazione a seguito di eventi, quali possono essere una fusione, un'acquisizione, ovvero la chiusura di determinate strutture ed impianti, la valutazione del personale e quindi, la possibilità di individuare eventuali esuberi, viene fatta in modo usuale e corrente, tutte le volte in cui l'azienda prevede una riprogettazione dell'organizzazione (sia essa interessata a strutture e/o a processi), riconducibile a logiche di miglioramento e di semplificazione. Ogni innovazione implica un ripensamento organizzativo e una nuova valutazione della popolazione aziendale. Tali esigenze devono essere costantemente valutate e monitorate, così da far emergere e gestire gli eventuali esuberi.

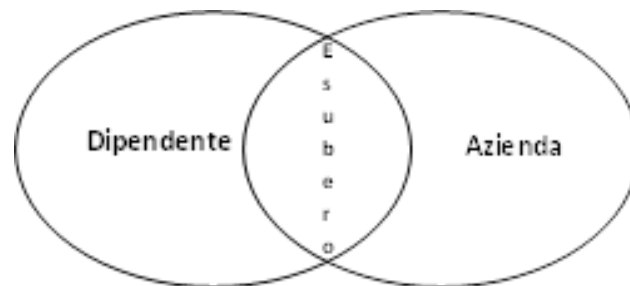
Premesso ciò, se gli *esuberi* sono il soggetto di questa trattazione è bene darne (o cercare di darne), per prima cosa, una *definizione*. Esuberato, inteso nel senso letterale, **definisce una eccedenza rispetto ad una capacità massima**. Concetto che poco si distanzia dall'accezione che il *management* aziendale affida al termine, nella misura in cui si qualifica un esuberato come una risorsa eccedente rispetto al fabbisogno reale dell'impianto di riferimento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36, HR ADministration/5.](#)

**Quante persone mi servono per gestire un servizio, un'area o un'unità di lavoro?** Questo è l'interrogativo che l'azienda si pone, quasi sempre a fronte di un cambiamento, quale può intendersi una crisi aziendale, una modernizzazione dei processi ovvero entrambe. Definire il “corretto dimensionamento” quantitativo e qualitativo delle risorse umane è fondamentale per garantire sia l'erogazione di buoni servizi sia l'equilibrio economico dell'azienda, che ne assicura la sopravvivenza.

Tali i motivi per i quali **il passaggio nel considerare un dipendente da risorsa umana ad esubero è molto delicato**, rientrando in una zona grigia in cui l'azienda è chiamata a definire dettagliatamente i criteri di analisi e le scelte effettuate.



### Come individuarli?

A fronte di un'esigenza di risparmio ovvero di ottimizzazione dei costi, l'azienda individua l'esubero di personale o l'esubero di ore, il più delle volte, **tramite l'analisi dei propri processi organizzativi e produttivi**. Il “tecnico” dell'organizzazione e dei processi fotografa i sistemi aziendali operanti ed individua le singole attività che, viste nel loro insieme, costituiscono il lavoro che si svolge nelle diverse aree e/o unità dell'azienda (ad esempio, risorse umane, acquisti, vendite, ecc.). Tramite competenze ingegneristiche e/o strumenti tecnologici, calcolerà in quanto tempo viene svolto il lavoro e utilizzerà altri indicatori per entrare nel dettaglio delle singole attività e capirne le modalità di svolgimento, fino a quel momento.

Superata la fase di *assessment*, le singole fasi di lavoro vengono suddivise in *attività di valore* (dove il valore si misura *vis-à-vis* del cliente finale), le *attività a supporto*, intese come attività necessarie per il funzionamento aziendale, ed infine le *attività a spreco*. È proprio su queste ultime che si

concentrano maggiormente le proposte di intervento per l'ottimizzazione dei costi, dove sarà facile individuare del personale in eccedenza o delle ore in sovrappiù, laddove si ipotizzi che la stessa attività possa essere eliminata ovvero sostituita dall'utilizzo di un macchinario ovvero semplicemente riorganizzata. Anche a fronte di attività di supporto, possono ipotizzarsi delle soluzioni strategiche per l'ottimizzazione.

Una volta messe in atto le azioni di intervento, che solitamente ruotano intorno a tre indicatori, quali tempo, costi e qualità, l'azienda monitora e misura le singole attività ed i relativi costi che ne derivano, per verificarne l'effettivo vantaggio.

Indicatori di *benchmarking* interno all'azienda ovvero comparati con quelli dei *competitors*, servono per individuare i margini di miglioramento. Ed è, **nel complesso di detta procedura, che possono emergere i famosi esuberanti**: una struttura aziendale che si vede sovraffollata di personale rispetto all'attività e alle esigenze di risorse richieste per la gestione di un impianto.

Talune aziende scelgono quindi di attivare procedure di gestione di crisi aziendale partendo da una analisi utile per elaborare un piano di riorganizzazione. Si ritiene, infatti, che il primo passo verso azioni di riduzione del personale sia proprio quello di valutare eventuali azioni di riorganizzazione aziendale ovvero di specifiche aree professionali. Tale approccio metterebbe in luce la buona fede da parte dell'azienda e la disponibilità a valutare eventuali piani di uscita in via residuale rispetto a strategie intentate.

La riorganizzazione aziendale rappresenta uno dei processi più complessi ed impegnativi tali per cui avviene una ricollocazione delle risorse in base ad esigenze produttive, mansioni e specificità professionali concordate con le rappresentanze sindacali.

### **Come gestirli?**

Dinanzi ad una situazione di "eccedenza", mantenendo come *mission* quella di spingere verso la ricerca dei mezzi utili a permettere la continuità dell'attività e la salvaguardia dei posti di lavoro, l'azienda è chiamata a **gestire** la problematica valutando la possibilità di **ricorrere alle rappresentanze sindacali**, ovvero facendo richiesta di **utilizzo degli ammortizzatori sociali**

messi a disposizione, a determinate condizioni, da parte dello Stato, con riferimento alle disposizioni normative in uso (si veda legge n. 223/1991).

Esubero di personale	Possibilità di interrompere il rapporto di lavoro	Sostegno per il lavoratore
	Licenziamento collettivo	Indennità di mobilità
	Licenziamento individuale o plurimo	Aspi o MiniAspi
	Pensionamento anticipato	Pensione

Normalmente, quando la risorsa umana viene qualificata come “esubero” è perché l’azienda non è più coinvolta in una fase di crisi aziendale con previsione di ripresa, gestibile tramite accordi sindacali o ammortizzatori sociali, del tipo Cassa integrazione ordinaria o straordinaria, ovvero contratti di solidarietà, bensì si è di fronte ad una situazione di eccedenza di personale di carattere strutturale ed irreversibile cui dover far fronte.

Tuttavia, per “tamponare” la situazione, in una fase iniziale in cui l’azienda identifica gli esuberanti, può essere formalizzato un accordo che può prevedere al suo interno tutta una serie di proposte, graduali nella maggior parte dei casi, dove si parte dalla previsione di un **esodo volontario**, per valutare la riduzione dell’orario di lavoro (da full-time a part-time) del singolo o di tutti i lavoratori, come nel caso del **contratto di solidarietà**; incentivato da riduzioni alla contribuzione obbligatoria, il CDS può essere di **tipo difensivo**, prevedendo una riduzione generalizzata dell’orario di lavoro al fine di evitare riduzioni del personale, ovvero di **tipo espansivo** quali contratti collettivi aziendali che prevedono una riduzione dell’orario di lavoro, e quindi della retribuzione, alla contestuale assunzione di altri lavoratori a tempo indeterminato.

Quando l’impresa è in crisi può sospendere i propri dipendenti nella speranza di una futura ripresa dell’attività produttiva, allora può essere attivata la Cassa integrazione. La cassa integrazione può essere **CIG ordinaria**, **CIG straordinaria** (laddove sia incerto l’esito della crisi) e **CIG in deroga** (che è stato introdotto come ammortizzatore sociale, in accordo con le Regioni, e spetta alle aziende che non hanno i requisiti per accedere alla cassa integrazione ordinaria e straordinaria ovvero che hanno esaurito tali ammortizzatori sociali).

Nei casi in cui l'eccedenza di personale assume carattere strutturale e l'impresa, ammessa alla Cigs, ritenga di non essere in grado di garantire il reimpiego dei lavoratori sospesi e che non sono ipotizzabili altre soluzioni eccetto la riduzione per mezzo di licenziamenti, è la **mobilità** lo strumento attraverso cui viene data la possibilità a specifiche categorie di lavoratori di fruire di misure finalizzate ad agevolare la rioccupazione e, a determinate condizioni, di ottenere sussidi. Vi è dunque una fase di Cigs alla quale poi segue la procedura di mobilità e una seconda fattispecie disciplinata dall'art. 24 della l. n. 223/1991 per la quale non è necessario che l'impresa prima di procedere alla mobilità dia corso alla Cigs.

Ulteriore strumento previsto per la gestione degli esuberi riguarda la procedura del **prepensionamento**. A tal proposito, come presupposto fondamentale per arrivare effettivamente alla risoluzione del contratto di lavoro la legge n. 92/2012 all'articolo 4 – e successive modifiche – prevede la possibilità di sottoscrivere un accordo di prepensionamento stipulato tra impresa e sindacati maggiormente rappresentativi a livello aziendale, ovvero l'assenso formale del lavoratore (si veda circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 19 giugno 2014, n. 24).

È in questo contesto che l'Inps, con messaggio n. 17768 del 5 novembre 2013, ha diffuso i modelli di domanda preliminare e di richiesta di prestazione al fine di rendere operativa la misura introdotta per far fronte alle eccedenze aziendali attraverso l'incentivazione dell'uscita dal lavoro dei dipendenti prossimi al pensionamento oltre che ad illustrare le modalità di finanziamento della prestazione di esodo e gli adempimenti da parte dei datori di lavoro. La normativa di cui sopra permette alle aziende la possibilità di accompagnare i propri dipendenti in possesso dei requisiti richiesti verso l'uscita dalla realtà lavorativa. In questo contesto però, complice la normativa italiana in materia di pensionamento, solo una percentuale molto esigua rispetto alla forza lavoro complessiva di una azienda soddisfa tutti i requisiti utili. Tali i motivi per cui risulta necessario elaborare piani di gestione degli esuberi nell'ottica del rilancio dell'azienda e della piena ripresa dell'attività produttiva facendo leva sull'autonomia negoziale conferita alla trattativa sindacale.

Circoscritta la problematica legata al concetto di esubero, si ritiene che, costruendo una organizzazione più flessibile, capace di assorbire le variazioni organizzative ed abile nell'utilizzare efficacemente adeguati strumenti di

valutazione dei carichi di lavoro e delle prestazioni, si possa evitare di incorrere in esuberi strutturati, nonché di gestire operativamente una riduzione del personale, conoscendo sia le possibilità offerte dalla normativa, sia le corrette e legittime modalità di azione.

## L'obbligazione in solido e le prestazioni transnazionali di servizi

di Giovanna Carosielli

Nel maggio di quest'anno è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale europea **la direttiva 2014/67/UE**, avente ad oggetto l'applicazione della precedente omologa 96/71/CE **sul distacco comunitario dei lavoratori** – inteso quale invio temporaneo di lavoratori in uno Stato dell'UE, in cui va eseguito il contratto avente ad oggetto una prestazione di servizi – e modificativa del regolamento comunitario n. 1024/2012 sulla cooperazione amministrativa. Come noto, la direttiva non è applicabile direttamente negli Stati membri, essendo piuttosto volta ad armonizzarne le discipline nazionali, che vanno emanate entro il biennio dalla sua entrata in vigore.

Tra le disposizioni della direttiva degne di nota vi è senz'altro l'**art. 12, dedicato alla responsabilità solidale di subcontratto**: in estrema sintesi, la norma in parola prevede che, nell'esecuzione di contratti di servizi nel settore edile (art. 12, c. 2, cit.), gli Stati membri possano sancire che, nella filiera dei subcontratti, il contraente diretto del datore di lavoro prestatore di servizi, che distacca i propri lavoratori, sia solidalmente responsabile per le «eventuali retribuzioni nette arretrate corrispondenti alle tariffe minime salariali e/o contributive dovute a fondi o istituzioni comuni» (art. 12, c. 1, cit.). In alternativa all'esposta solidarietà, evitabile mediante l'assunzione di comportamenti di diligenza cui ciascuna normativa nazionale attribuisca valore esimente, gli Stati membri possono adottare misure esecutive appropriate, qualora queste appaiano più efficaci nel garantire i diritti dei lavoratori (art. 12, c. 5, cit.).

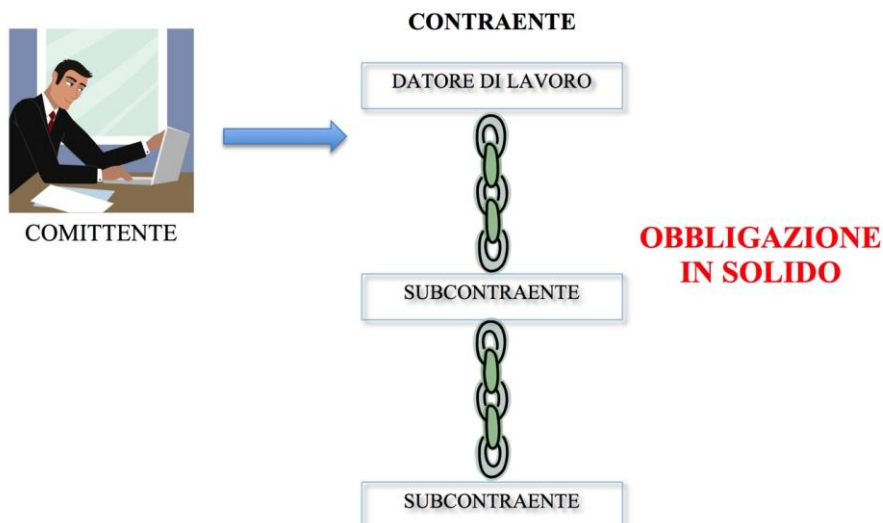
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36](#).



Ciò che caratterizza il nuovo assetto di regole europeo, quantomeno con riferimento al settore dell'edilizia, attiene alla possibilità di **attivare il rimedio dell'obbligazione in solido soltanto nella catena subnegoziale, tuttavia estendendolo alla totalità dei contratti commerciali** stipulabili in esecuzione di una prestazione di servizi: ne deriva, quindi, che all'esonero dal vincolo solidale riconosciuto al committente appaltatore – e, a determinate condizioni, al medesimo contraente principale – corrisponde l'estensione dell'obbligazione per i trattamenti retributivi ad altre figure contrattuali diverse dall'appalto ed ugualmente diffuse in edilizia, quali il nolo a caldo, la fornitura e posa o la subvezione.

La disciplina comunitaria pare riposare sulla seguente considerazione: se l'esecuzione di un contratto di servizi comporta la stipulazione di un solo subcontracto – totale o parziale, è indifferente – l'obbligazione in solido non è necessaria, essendo piuttosto semplice per il committente e, maggiormente, per il contraente principale, verificare la regolarità dei pagamenti riservati ai lavoratori impiegati nell'esecuzione della prestazione negoziale; viceversa, ove il servizio commissionato generi una pletora di subcontracti, anche solo parziali, la previsione della responsabilità del contraente che ha dato luogo alla catena di subcontracti, in solido con gli altri condebitori, scongiura il rischio di non poter più individuare su quale soggetto imprenditoriale, fra i molteplici che si accavallano e succedono nel cantiere, gravi l'obbligo di pagamento delle retribuzioni, come riassunto nel seguente schema.



In attesa di conoscere le modalità di recepimento della direttiva ad opera dell'ordinamento italiano, non è peregrino interrogarsi sull'**utilità di un modello di responsabilità solidale, quale quello proposto dal recente atto europeo, che ben potrebbe essere adottato nel nostro Paese**, in cui la materia dell'obbligazione in solido è disciplinata dall'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003, differente rispetto all'omologo comunitario con riferimento a molteplici profili, che vanno dai settori di attività ai destinatari, dalla tipologia contrattuale cui si riferisce alla sua derogabilità, dall'oggetto alla decadenza, come riepilogato nella seguente tabella:

art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003		art. 12, c. 1-4, d. 2014/67/UE
committente/datore di lavoro, appaltatori e subappaltatori	DESTINATARI	contraente, datore di lavoro e subcontraenti
tutti i settori produttivi	SETTORE ATTIVITÀ	edilizia
trattamenti retributivi e contributivi	OGGETTO	retribuzioni nette arretrate
appalti, anche di servizi di trasporto	TIPOLOGIE CONTRATTUALI	tutte, purché siano subcontratti

contrattazione collettiva e prossimità	DEROGHE	sistema di <i>due diligence</i> alternativo
due anni da cessazione appalto	DECADENZA	non previsto

Se è vero, infatti, che in appena un decennio di vigenza l'istituto ha conosciuto ben cinque revisioni – nell'ordine: il d.lgs. n. 251/2004, la l. n. 296/2006, il d.l. n. 5/2012, la l. n. 92/2012 e d.l. n. 76/2013 – che non sempre ne hanno semplificato la disciplina, è del pari innegabile che l'attuazione della predetta direttiva comunitaria potrebbe costituire l'occasione per ripensare accanto alla funzione di un istituto, che dagli interventi normativi dell'ultimo biennio pare indirizzato più a soddisfare i crediti statali degli oneri assicurativi e contributivi che a garantire i crediti dei lavoratori, anche il modello di responsabilità solidale.

Quest'ultima, infatti, se applicabile nelle sole ipotesi di catena di subcontratti, con esclusione del committente e del contraente principale, nonché per tutti gli accordi commerciali conclusi nell'esecuzione di un'opera o di un servizio, potrebbe costituire uno strumento efficace sotto un duplice profilo: da un lato, perché adottato soltanto quando serve, ovvero sia in un contesto organizzativo caratterizzato da un considerevole sgretolamento verticale dei lavori/servizi commissionati fra più soggetti imprenditoriali, in grado in concreto di scolorire il filo rosso della responsabilità e vanificare le tutele creditorie previste; dall'altro, perché invocabile nella generalità dei subcontratti sottoscritti per l'esecuzione dei servizi, senza distinzione tra tipologie negoziali in ragione del *nomen juris* utilizzato, offrendo al contrario la medesima garanzia per la totalità dei lavoratori coinvolti. Peraltro, che quest'ultima esigenza soddisfi il principio di uguaglianza sostanziale è ricavabile da un condivisibile orientamento curiale, fatto proprio dal medesimo Ministero del lavoro (circ. Min. lav. 11 luglio 2012, n. 17, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), Indice A-Z, voce *Appalto e subappalto*), che ha ritenuto applicabile l'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003 anche ai contratti di servizi di trasporto che, ad onta del diverso nome, condividono la medesima natura dell'appalto.

Del resto, se già la prassi applicativa prima e quella operativa poi hanno registrato le ristrettezze esecutive di un rimedio vincolato al mero dato formale, costituito dalla denominazione assegnata al contratto stipulato, prestando quindi il fianco ad immaginabili tentazioni elusive del dettato

normativo, **vale la pena ritornare sulla formulazione dell'art. 29, c. 2, per elaborare una risposta dell'ordinamento, che, in quanto fondata sulla sostanza dell'operazione economico-giuridica di volta in volta posta in essere, vi sappia porre rimedio, senza risultare facilmente aggirabile.** L'esposto schema di responsabilità solidale, infatti, avrebbe l'indubbio merito di spostare l'accertamento, tanto ispettivo quanto giudiziale, dalla defatigante ricerca delle tipologie contrattuali impiegate nell'esecuzione della prestazione, alla ben più utile analisi ricostruttiva della funzione economico-sociale concretamente realizzata, prevedendo **l'applicazione del rimedio solidale allorché l'operazione posta in essere afferisca ad una prestazione di servizi**, a prescindere dalla denominazione attribuitale dalle parti.

Il dibattito politico sviluppatosi negli ultimi anni sul mercato del lavoro è stato sovente accompagnato dalla precisazione per cui il provvedimento appena emanato soddisfaceva una richiesta europea, volta a liberalizzare un settore, quale il mercato del lavoro nazionale, in cui è maggiormente percepibile il divario con gli altri Paesi comunitari. *Ce lo chiede l'Europa*, era detto, nella speranza che l'autorevolezza del mittente potesse rendere accettabili misure non sempre condivise fra le forze parlamentari richieste di approvarle.

Con una battuta, sarebbe agevole concludere che quel che valeva ieri per i contratti di lavoro ed oggi per il famigerato art. 18 dello Statuto dei lavoratori, è applicabile anche per altri istituti del diritto del lavoro.

In fondo, è pur sempre l'Europa a chiedercelo.

## In Lombardia le politiche attive funzionano

di Andrea Chiriatti

Il tema delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego è uno dei nodi cruciali che il governo Renzi dovrà affrontare con i decreti attuativi che riempiranno di contenuto la delega affidata al Governo dal Jobs Act.

L'impatto mediatico della questione articolo 18, oscura infatti la centralità di un tema quale quello della creazione di un'Agenzia nazionale che coordini e indirizzi i centri per l'impiego, la formazione e l'erogazione degli ammortizzatori sociali. Tale previsione offre una prospettiva di sostanziale rivisitazione dell'attuale sistema che affida alle Regioni un ruolo centrale e costituzionalmente previsto nella definizione delle politiche attive del lavoro.

**È interessante l'esperienza della Regione Lombardia a un anno esatto dalla messa a regime della Dote unica lavoro**, un modello che riunisce i diversi interventi di politica attiva del lavoro e si presenta come strumento unitario di politica del lavoro. **Il sistema dotale concepito dalla Regione Lombardia si fonda sull'esigenza di tener conto dei bisogni diversificati delle persone, lungo tutto l'arco della vita attiva**, accedendo a servizi personalizzati in relazione alla condizione specifica in cui si trova l'individuo e sulla base delle esigenze che manifesta in termini di accesso al mercato del lavoro, qualificazione e riqualificazione professionale.

La peculiarità della Dote risiede nella presenza di standard unici di costo dei servizi erogati dagli operatori accreditati, pubblici e privati. Con il rimborso erogato a risultato occupazionale raggiunto. Un sistema di premi che favorisce

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37](#), e in *Liberio*, 24 ottobre 2014.

l'iniziativa dell'operatore che avendo una soglia di budget massima, modificabile in aumento e in diminuzione in base ai risultati è incentivato a prendere in carico la persona e trovarle un'occupazione. **Dopo un iniziale stanziamento di oltre 48 milioni di euro lo scorso anno, la Regione ha successivamente integrato la dotazione di risorse disponibili spingendo l'ammontare complessivo a 100 milioni.**

I monitoraggi settimanali, consultabili sul sito della Regione Lombardia di cui l'ultimo dello scorso 15 ottobre, offrono **alcuni interessanti spunti di riflessione sul sistema**. In primo luogo va sottolineato **il numero consistente di Doti assegnate in un anno**, oltre 43.000. Inoltre, è rilevante che il sistema premiale abbia incentivato un'assegnazione di risorse alla fascia riconosciuta come più critica cioè ad «alta intensità di aiuto» dove le persone hanno bisogno di servizi intensivi per un periodo medio-lungo e di forte sostegno individuale per la **collocazione nel mercato del lavoro**.

È altrettanto rilevante osservare che lo strumento abbia agito **in maniera piuttosto uniforme rispetto alle fasce d'età delle persone prese in carico**, con una distribuzione sostanzialmente equa per le quattro fasce (dai 16 ai 54) e solo in maniera meno uniforme per gli over 55. A tal proposito si collega la riflessione che riguarda il banco di prova vero e proprio del sistema della Dote: l'attuazione della Garanzia Giovani e come i due strumenti si possano integrare.

# La condanna di Ryanair tra deroghe al diritto comunitario e pratiche elusive della normativa inderogabile

di Giovanna Carosielli e Carmine Santoro

La decisione di martedì scorso della Corte d'Appello d'Aix en Provence sul ricorso presentato da Ryanair, lungi dal costituire una questione meramente interna, implica al contrario l'applicazione del diritto comunitario, presentando profili di indubbio interesse anche per il nostro ordinamento.

## Il caso deciso dalla Corte d'Appello francese

Chiamata a pronunciarsi sulla **condanna inflitta in primo grado a Ryanair per occupazione, fra il 2007 ed il 2010, di ben 127 lavoratori presso l'aeroporto di Marseille-Marignane, non regolarmente denunciati alle Amministrazioni competenti**, la Corte ha aderito alla decisione di prime cure, condannando la compagnia *low cost* irlandese al pagamento di 8,3 milioni tra ammende, interessi ed oneri contributivi. Da anni, ormai, la società ha elaborato e realizzato un'aggressiva politica commerciale di concorrenza rispetto alle *competitors*, applicando al personale aereo la normativa lavoristica, contributiva e fiscale del proprio Paese di origine, l'Irlanda. In tale paese gli oneri contributivi e fiscali, di gran lunga inferiori – tra il 25% ed il 30% – alle aliquote mediamente applicate dai restanti Paesi membri, consentono alla compagnia di ridurre i prezzi dei biglietti aerei e di conseguire un indubbio vantaggio competitivo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38.](#)

La prassi adottata dalla società irlandese non ha tuttavia incontrato il favore dei sindacati transalpini, prima, e dei giudici, dopo, i quali già in primo grado hanno riconosciuto **Ryanair responsabile dell'omessa osservanza della normativa fiscale e lavoristica francese**, che prevede l'obbligatoria applicazione del contratto di lavoro locale al personale stabilmente collocato negli aeroporti "di base" in Francia. La difesa, da sempre opposta dalla compagnia aerea *low cost*, ha invocato il diritto comunitario, che, per intuibili ragioni di omogeneità organizzativa, permette alle compagnie aeree di regolare i rapporti di lavoro con il personale di volo e di assistenza, dislocato temporaneamente nei vari aeroporti, con la disciplina del proprio Paese di origine (v. *infra*).

Orbene, a fronte di un'accertata stabilità nell'aeroporto di Marseille-Marignane del personale ivi occupato da Ryanair, quest'ultima, in primo grado, è stata condannata a versare, oltre alle sanzioni (pari a 200 mila euro), elevate cifre a titolo di contributi previdenziali ed assicurativi (4,5 milioni di euro, da corrispondere all'Autorità con competenze assimilabili ai nostri Inps ed Inail, e 3 milioni alla Cassa di risparmio per il personale navigante, una sorta di nostrana "Cassa edile" aerea), di servizi per il collocamento ed indennità di disoccupazione (500 mila euro).

### **La disciplina comunitaria applicabile**

In tema di contratti transnazionali il [Regolamento UE n. 593/2008](#) (c.d. Roma 1) stabilisce **il principio di libertà di scelta delle parti relativamente alla legge applicabile alla pattuizione** (art. 3); detto principio è espressamente ribadito per il contratto individuale di lavoro (art. 8, par. 1). Tuttavia, la disposizione comunitaria, evidente espressione di *favor praestatoris*, specifica che **tale scelta non può privare il lavoratore della protezione assicuratagli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente in virtù della legge che, in mancanza di scelta, sarebbe stata applicabile a norma dei paragrafi 2, 3 e 4 del medesimo articolo**. In particolare, il par. 2 stabilisce che **ove la legge applicabile al contratto individuale di lavoro non sia stata scelta dalle parti, il contratto è disciplinato dalla legge del Paese nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolge abitualmente il suo lavoro**. Infine, la norma stabilisce che il Paese in cui il lavoro è abitualmente svolto non è ritenuto cambiato



quando il lavoratore svolge il suo lavoro in un altro Paese in modo temporaneo.

Peraltro, non appare superfluo aggiungere che il diritto comunitario garantisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno dei confini dell'Unione (art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), ed a tale scopo tende al coordinamento – tra l'altro – dei sistemi previdenziali degli Stati membri, pur affidando a questi ultimi la competenza in materia previdenziale. Per quanto interessa nella presente sede, il [Regolamento n. 833/2004](#) pone **il principio della *lex loci laboris*, in virtù del quale una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato membro** (art. 11, par. 3, lett. a). Pertanto, per il diritto sovranazionale la regola è l'applicazione del sistema previdenziale proprio dello Stato membro nel cui territorio insiste il luogo di lavoro.

Tale principio è derogato nell'ipotesi in cui l'attività lavorativa sia espletata per una durata temporanea in uno Stato membro, attraverso il ricorso al distacco. In particolare, l'art. 12 dispone che il lavoratore subordinato che svolge la propria attività in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro che vi esercita abitualmente le sue attività, ed è da questo distaccato in un altro Stato membro, rimanga soggetto alla legislazione dell'originario Stato membro, a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i ventiquattro mesi e che non sia inviato in sostituzione di un'altra persona.

Un'ulteriore ipotesi di **deroga** al principio della *lex loci laboris* è contemplata dall'art. 13 del Regolamento, il quale stabilisce che il lavoratore che presta abitualmente un'attività subordinata in due o più Stati membri è soggetto alla legislazione dello Stato membro di residenza se esercita una parte sostanziale della sua attività in detto Stato o se dipende da più imprese o da più datori di lavoro aventi la propria sede o il proprio domicilio in diversi Stati membri; oppure **alla legislazione dello Stato membro in cui l'impresa o il datore di lavoro che lo occupa ha la sua sede o il suo domicilio, se il prestatore non esercita una parte sostanziale delle sue attività nello Stato membro di residenza.**

### **La temporaneità della prestazione**

Appare quindi evidente come la disciplina comunitaria, legittimante l'applicazione della normativa dello Stato di origine, sia invocabile solo ove sussistano gli esposti requisiti, fermo restando che la **normativa sostanziale**

**applicabile al rapporto di lavoro ha riflessi sul regime previdenziale che lo disciplinerà.**

Nelle more del gravame, la compagnia aerea irlandese ha modificato il proprio assetto organizzativo, intervenendo sulla medesima condotta contestata, ovverosia la stabilità dell'equipaggio occupato nel predetto aeroporto francese. Ne è derivato il divieto, per il personale di volo, di lasciare "di base" negli aeroporti francesi gli aeromobili e di muoversi con frequenza fra le diverse "basi" europee, al fine di provare la dichiarata temporaneità della flotta aerea e del personale, che potesse quindi giustificare l'applicazione della normativa irlandese.

Se tale scelta ha consentito a Ryanair di risparmiare sul complessivo costo del lavoro del personale, nondimeno le ha fatto perdere in competitività: essendo costretta a far partire dallo scalo irlandese aerei e personale, non ha potuto assicurare i voli di prima mattina, con inevitabile perdita della clientela d'affari, certamente più esigente in tema di orari che di costi del biglietto.

In ogni caso, la prassi adottata non ha evitato a Ryanair la condanna anche in appello: da quanto è dato comprendere, infatti, la compagnia aerea ha invocato l'art. 13 cit., pur se **il giudice francese ha ritenuto simulato il comportamento del vettore che aveva creato l'apparenza dello spostamento della parte prevalente dell'attività dall'aeroporto di Marseille-Marignane agli scali irlandesi di provenienza**, nei fatti indebitamente riducendo ai lavoratori occupati in Francia la protezione che avrebbero ricevuto dall'applicazione combinata dell'art. 8 cit., par. 1 e 2.

### **Considerazioni conclusive**

A prescindere da quali saranno le scelte della Ryanair – l'impugnazione della decisione in parola davanti alla Corte di Cassazione transalpina ovvero il coinvolgimento della medesima Corte di Giustizia europea, invocando il noto principio comunitario – ed in attesa delle future decisioni, la vicenda dimostra, ancora una volta, **il labile confine esistente tra un'applicazione, ancorché estrema, della normativa** – in questo caso comunitaria – **e la pratica elusiva degli obblighi inderogabili** – la disciplina fiscale e contributiva degli Stati membri in cui viene eseguita la prestazione – con evidenti effetti distorsivi del mercato e della concorrenza. È di palmare evidenza, infatti, come un'osservanza apparente del diritto – alla stregua della prassi adottata da Ryanair a seguito della condanna in primo grado – si traduca nella sua più

odiosa violazione, mirando nei fatti alla disapplicazione della disciplina sostanziale prevista.

L'auspicio, allora, è che l'Autorità giudiziaria chiamata a definire la controversia sappia orientare la propria decisione nel senso di un'applicazione delle regole aderenti alla loro *ratio* ispiratrice, garantendone in questo modo l'autentica effettività.

## Un quarto di secolo...

di Michele Riondino

La ricorrenza odierna, in parte sottaciuta dai media, segna una meta importante non solo per tutti i soggetti di minore età, bensì per l'intera comunità umana. Risale infatti al 20 novembre del 1989 **l'approvazione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, della *Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC)*** che, ad oggi, è il trattato internazionale in tema di diritti umani ad aver ottenuto il maggior numero di Ratifiche. La Magna Charta dei diritti di *ogni bambino*, indipendentemente dal sesso, dalla religione, dal colore della pelle, dalla provenienza geografica, culturale o etnica è il risultato di un lungo iter, iniziato nel 1978 ad opera della Polonia a margine della trentacinquesima sessione della Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite.

**La tutela dei minori, nonché la promozione dei loro *legittimi interessi* rappresenta**, in particolare dal secolo scorso, **una delle grandi sfide** che la società contemporanea rivolge non solo alla regolazione giuridica dei singoli Stati ma a tutti gli interventi della sfera pubblica, sebbene i risultati non siano sempre soddisfacenti. Infatti, a nessuno può sfuggire come nel contesto occidentale in cui viviamo, seppur con apparenti segni di benessere rispetto ad altre realtà sociali e culturali non distanti da noi, assistiamo quotidianamente a gravi ed allarmanti contraddizioni sull'infanzia. **Troppo spesso da tappa spensierata e gioiosa della vita si trasforma, per l'egoismo di noi adulti, in una tappa triste e buia** all'interno della quale lo sconforto trova, purtroppo ed inevitabilmente, il sopravvento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 novembre 2014, n. 25.](#)

A tutti è noto come nelle nostre città, piccole o grandi che siano, esistono molti, anzi **troppi, bambini abbandonati** non tanto all'interno di comunità o case – famiglia quanto nelle loro stesse famiglie; molti **bambini abusati** non solo sul piano fisico ma anche sul piano psicologico anche attraverso quella terribile, e sempre crescente, forma di violenza che è costituita dalla trascuratezza; molti **bambini manipolati** non solo dalla famiglia o da noi adulti ma anche da parte di istituzioni che impongono loro false identità; molti **bambini dimenticati e indifesi** perché i loro diritti fondamentali sono misconosciuti da agenzie educative che li emarginano, da servizi pubblici poco attivi e da famiglie spesso affettivamente assenti o pedagogicamente insufficienti; molti **bambini invisibili**: i migranti e i minori non accompagnati la cui infanzia è irriconoscibile e ferita quotidianamente, bambini a volte tollerati ma quasi mai veramente accettati e integrati; **molti bambini a cui è stata negata l'infanzia** perché troppo presto oberati da responsabilità che pesano come un macigno sulla loro vulnerabile età; **molti bambini diversamente abili** che nascono e crescono all'interno di famiglie spesso lasciate sole e che, con estrema fatica, vivono il senso di appartenenza con nuclei familiari che condividono con loro lo stesso percorso: età dei bambini, frequenza della stessa scuola, dello stesso quartiere, della stessa comunità religiosa, delle stesse realtà ludiche e sociali.

A tale proposito è indubbio che le solenni Dichiarazioni internazionali del secolo scorso abbiano contribuito a limitare alcune di queste contraddizioni sull'infanzia riconoscendo ai fanciulli una particolare titolarità di diritti e di interessi, in considerazione della loro peculiare condizione di **soggetti in formazione**.

Il merito di aver intrapreso, in ambito sovranazionale, un impegno per la tutela dei più piccoli risale alla più antica delle organizzazioni internazionali esistenti, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), che già dal momento della sua costituzione nel 1919, aprì alla Ratifica degli Stati la Convenzione n. 5 che **fissava a quattordici anni l'età minima di accesso al lavoro industriale da parte dei bambini**, salve deroghe alquanto restrittive presenti nella medesima Convenzione; tale età fu, successivamente, innalzata a quindici anni, così come espressamente previsto nella Convenzione n. 59 del 1939. L'impegno profuso con tenacia negli anni, da parte dell'ILO, trova altresì un particolare punto di approdo nella Convenzione n. 182 del 1999 finalizzata ad **abolire le peggiori forme di sfruttamento lavorativo a danno di un minore**, ivi comprese le attività illecite e il reclutamento di minorenni

per i conflitti armati. Accanto alla tutela lavorativa dei soggetti più vulnerabili la normativa internazionale ha compiuto ulteriori e significativi, sebbene limitati, progressi: si pensi, ad esempio, dapprima alla *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* di Ginevra del 1924 che sanciva, per la prima volta, alcuni diritti fondamentali da garantire al minore in vista di una sua armonica crescita, fino ad approdare alla *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*, approvata anch'essa all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di New York nel 1959. Entrambe le Dichiarazioni, per loro stessa natura, si caratterizzavano per un valore meramente programmatico, essendo prive di efficacia giuridica vincolante per gli Stati. Ma sono stati proprio i principi sanciti nei due trattati internazionali sopra citati, pur non essendo esigibili nei singoli ordinamenti, a rendere concreti alcuni valori insiti nei diversi sistemi giuridici contribuendo, così, ad un **graduale riconoscimento verso i diritti dei minori**.

L'evoluzione fin qui delineata e la lunga strada percorsa, dalla normativa in analisi, ha contribuito a "preparare il terreno" per la stipulazione di accordi internazionali aventi efficacia vincolante per gli Stati, come la già citata *Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo di New York* del 1989, di cui celebriamo oggi i venticinque anni, che raccoglie, in forma unitaria, i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che si devono riconoscere ad un soggetto età evolutiva. Il principio generale, canone interpretativo di tutti gli istituti giuridici a tutela di un fanciullo, viene quindi a coincidere con **l'interesse superiore del fanciullo**, di cui l'art. 3 della CRC fa esplicito richiamo: «**In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente**».

Appare evidente, dalla chiara formulazione dell'art. 3, che il criterio del **preminente interesse** risulti indirizzato a regolare in particolare tutte quelle situazioni giuridiche in cui gli interessi del fanciullo si contrappongono con gli interessi di altri soggetti e, segnatamente, dei suoi genitori o di coloro che esercitano responsabilità genitoriali; conseguenza immediata è quindi il riconoscimento al minore di uno status autonomo ed indipendente rispetto a quello degli adulti nonché di un impegno, da parte degli Stati, di assumere l'obbligo di far rispettare a tutti i diritti sanciti. Per la prima volta si pone l'accento sulla **necessità di favorire lo sviluppo armonico della personalità del minore dotato di legittime aspirazioni, potenzialità e naturali**

**inclinazioni** che dovranno essere **rispettate dagli adulti e dalla comunità sociale**.

In questa prospettiva emerge un palese richiamo affinché ogni adulto si impegni a contribuire non solo alla crescita del minore ma, in particolare, alla sua realizzazione personale limitandone ansie, paure e incertezze in modo da rendere meno difficile un suo maturo e responsabile inserimento nella società.

**Fiducia, sicurezza e disponibilità** vengono ad essere prerogative fondamentali da garantire ad ogni bambino, prerogative che lo aiuteranno ad una solida costruzione del suo destino non solo come uomo, bensì come responsabile cittadino in grado di rispondere alle molteplici ed impegnative sfide che si troverà a dover fronteggiare nel corso della sua esistenza.

Garantire, quindi, **la protezione e l'effettiva tutela dei diritti e degli interessi** di coloro che si affacciano alla vita costituisce, ora più che mai, una priorità assoluta su cui nessun essere umano può sentirsi esonerato. Solo abbracciando questa impegnativa sfida si trasferirà da un piano teorico ad uno pratico ciò che la normativa internazionale prevede. Il dovere per noi adulti di riconoscere un primato giuridico e morale agli **interessi legittimi** dei minori non deriverà, in ultima analisi, da una "metafisica dell'innocenza", cioè dal considerare i fanciulli come soggetti costitutivamente deboli, bensì dall'interpretare la loro debolezza ed innocenza come un esplicito dovere da parte di chiunque si trovi ad operare con loro predisponendo, adeguatamente, le dinamiche relazionali che li coinvolgono evitando, così, di soffocare per sempre i loro legittimi interessi.

Un quarto di secolo è passato. **Non attendiamo altri venticinque anni per contribuire alla piena e reale attuazione di ciò che dopo molti anni è stato loro riconosciuto**. La posta in gioco non è il nostro bene, ma il bene presente e futuro dell'umanità.

## Lo scuolabus color del cielo

di Mariachiara Boldrini

**Si celebrano** in questi giorni **i 25 anni della Convenzione ONU dei diritti dell'Infanzia**, documento culmine delle lotte intraprese nel secolo scorso che, proprio per il gran numero di battaglie dedicate ai più piccoli, è stato più volte definito il “secolo dell'infanzia”. Per la prima volta ci si riferisce ai bambini e agli adolescenti (come l'UNICEF raccomanda di tradurre il termine inglese “child”), come soggetti che già esistono e che, in quanto categoria “vulnerabile”, hanno bisogno di cure maggiori e di una particolare attenzione da parte delle leggi e della società. Composta da 54 articoli e da 3 protocolli opzionali, la Convenzione, firmata da tutti i 194 Stati del mondo, **non è solo un elenco di principi, ma anche uno strumento giuridico fornito agli Stati stessi per l'applicazione dei diritti.**

Secondo **Piero Bartolini**, Professore di pedagogia all'università di Bologna, intervistato in occasione della mostra pisana “La città dei diritti”, nel «microcosmo delle nostre città si percepisce l'eco delle drammatiche emergenze su scala planetaria». Se ci si distacca un attimo dagli esempi geograficamente lontani di violazione di diritti infantili, l'Europa e l'Italia stesse sono piene di esempi vividi e spaventosi di negazioni imperdonabili: dalle **mancanze di strutture per bambini diversamente abili**, agli **abbandoni di neonati** nei cassonetti della spazzatura. Quante volte, poi, sentiamo dire di rapimenti di figli contesi con conseguente fuga “illecita” da parte di uno dei genitori separati? Per non parlare del mercato illegale che si occupa di rubare piccoli esseri umani per chiederne il riscatto, darli in adozione o nel peggiore dei casi venderne gli organi. Troppo poco conosciuto,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 novembre 2014, n. 25.](#)



inoltre, il vastissimo mercato della pornografia e del turismo sessuale o quello ancora più vasto di tutti gli sfruttamenti economici minorili.

**“Piccole” sviste giornaliere** di cui gli adulti non si rendono conto, ma che incidono negativamente nella crescita dei fanciulli.

La **Convenzione** racchiude sia diritti universali ai quali siamo abituati a pensare per ogni essere umano (come il diritto alla salute o a non essere torturati) sia diritti *ad hoc* che riguardano solo ed esclusivamente i più piccoli (tra i quali l’istruzione, il gioco o il diritto al non-lavoro) e dei quali i bambini e gli adolescenti stessi, spesso, o non sono consapevoli, o non riescono a comprenderne l’importanza. Basti pensare all’idea di scuola con la quale cresciamo: “Devo proprio andarci oggi a scuola?” dicono tutti i bambini occidentali alla madre svegliandosi la mattina. Raramente i ragazzi di oggi si soffermano a riflettere sulla grande opportunità che hanno di tenere una penna in mano.

**Ho frequentato le scuole medie in un Istituto dedicato a Iqbal Masih, un ragazzino pakistano simbolo della lotta contro il lavoro infantile** che a quattro anni lavorava e che fu ceduto al padrone di una fabbrica di tappeti per ripagare i debiti della sua famiglia. Nel mondo occidentale odierno ci sembra improbabile la storia di Iqbal. In realtà, in un’epoca di pesante crisi economica, non serve andare in Pakistan o molto oltre i nostri confini per conoscere storie inquietanti. A Bari è possibile farsi una tinta a 5 euro perché da quel parrucchiere lavora una ragazzina di 14 anni che mescola le tinte per 15 euro a settimana. Dal fruttivendolo, trovi una ragazza che ha fatto uno scontrino da 0,1 centesimi per dimostrare al capo che è andata a lavorare alle 5.00 e che rimarrà lì fino alle 23.00 di notte. «Se i servizi sociali non ti scocciano più, quindi nessuno ti dice che devi andare a scuola –raccontano alcuni ricercatori di Save the Children e Associazione B. Trentin ([“Game Over” indagine sul lavoro minorile](#)) – se si vuole guadagnare un po’ di più, ossia 50€, si cerca lavoro nell’edilizia: qui di solito si scarica e carica le sacche di cemento di 10/15 kg o si va sopra un’impalcatura di 25/26 metri, senza casco, senza niente! Altrimenti si va dal meccanico, dal gommista o dal carrozziere, dove non viene insegnato il mestiere ma si fa di tutto e a volte si riesce ad avere delle mance. Oppure al mercato del pesce: ci si alza la mattina alle 4 e si lavora al freddo e si mettono le mani nel ghiaccio fino a ferirsi. Lo si fa per 50€ a settimana».

Sempre secondo **Save the Children** sono 260 mila i bambini, tra i 7 e i 15 anni, soprattutto stranieri e soprattutto al sud o nelle grandi città che lavorano in Italia. Il 24 % di loro lo fa per oltre cinque ore al giorno, solo pochi in contemporanea alla scuola. Se in destinazioni lontane i bambini si trovano spesso schiavizzati o arruolati negli eserciti irregolari; in Italia i minori lavorano per aiutare economicamente i genitori: si inizia in genere a 13 anni, si fa il cameriere o il commesso o si dà una mano in fabbrica o nei campi al padre. Sforare il limite secondo il quale un lavoretto non viene più considerato formazione nella crescita e nell'apprendimento del ragazzo ma danno per la realizzazione personale, è molto facile. Quasi 3 ragazzi su 4 infatti, lavorano per la famiglia con attività continuative eccessivamente prolungate che incidono negativamente sul loro corso di studi. E se da bambini non ce ne rendiamo conto, da adolescenti l'idea di poter avere un guadagno ed essere indipendenti da una famiglia che ci sta stretta, spesso ci stimola a essere i primi a volere la perseveranza di questo fenomeno sommerso, che continua a svilupparsi soprattutto come attività in nero.

«È vero signora? Posso proprio giocare?» chiese tremando nei *Les Misérables* la piccola Cosette a colei che si offrì di comprarle la scarpina che stava cucendo. «Ora il tuo lavoro mi appartiene. Le spiegò la signora. Gioca, bimba mia». Nel [video](#) per l'anniversario della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia promosso dall'UNICEF e girato da Nicola Campiotti, c'è un giovane straniero intento a lavorare con gli pneumatici e ad usare un pericoloso martelletto con l'aria di uno che vorrebbe fare tutt'altro. Probabilmente questo ragazzo sarà figlio di una realtà difficile, vittima dell'immigrazione e forse del razzismo; probabilmente porterà i soldi a casa o se li procurerà per costruire l'unico futuro che pensa di poter avere, convinto di essere anche fortunato ad avere un lavoro. «25 anni fa le Nazioni Unite approvavano all'unanimità la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza – si legge nel video – quel giorno il mondo ha solennemente assunto un nuovo impegno per tutti i bambini e le bambine». Richiama l'attenzione di quel ragazzo di colore con la tuta da meccanico, uno scuolabus azzurro come il cielo, dal quale la voce di un'amica lo convince ad andare a scuola. Solo così l'umanità può dare il meglio di se stessa alle Cosette di tutti i tempi.

## Il lavoro minorile e l'attività ispettiva

di Giovanna Carosielli e Carmine Santoro

Una convinzione ormai diffusa fa coincidere il livello di civiltà raggiunto da un Paese con l'**effettiva tutela riservata al lavoro svolto dai bambini e dagli adolescenti**: infatti, se tale acquisizione appare ormai pacifica almeno nei Paesi occidentali, è sufficiente retrodatare le lancette del tempo alla fine del XIX secolo per individuare una situazione sociale – ben descritta, in Italia, da Giovanni Verga nella sua novella *Rosso malpelo* – in cui il lavoro minorile, oltre a non essere destinatario di alcuna specifica disciplina, soffriva anche di un trattamento normativo e retributivo dimezzato rispetto al lavoro maschile, al cospetto del quale veniva considerato qualitativamente inferiore.

### L'impianto normativo di tutela del minore

Le direttrici su cui la normativa italiana ha strutturato il **lavoro minorile** attengono essenzialmente alla **tutela della persona, dell'incolumità fisica ed economica del minore**, con valorizzazione degli aspetti retributivi, previdenziali ed assicurativi del prestatore di lavoro, predisponendo all'uopo rimedi di natura penalistica – soprattutto per i primi due profili di tutela – ed altri di tipo amministrativo, graduati in proporzione alla gravità della condotta posta in essere.

Le fattispecie di natura penale poste a salvaguardia della salute ed integrità psicofisica dei minori individuano **reati contravvenzionali di pericolo a carattere permanente**, in cui il valore del bene giuridico tutelato determina

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 novembre 2014, n. 25.](#)

l'anticipazione della soglia di punibilità delle condotte alla mera minaccia di lesione, senza che sia necessario il verificarsi dell'evento.

La **normativa di riferimento nel nostro ordinamento giuridico resta la l. 17 ottobre 1967, n. 977**, modificata dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, di recepimento della direttiva comunitaria 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, a sua volta emendato dal d. lgs. 18 agosto 2000, n. 262. Alla l. n. 977 si deve ancora la **summa divisio definitoria tra bambino ed adolescente**, essendo il primo un minore di età inferiore agli anni 15, ovvero ancora soggetto all'obbligo scolastico, ed il secondo un minore di età compresa tra i 15 ed i 18 anni (art. 1, c. 2. l. n. 977 cit.). Il bambino, al netto di ipotesi particolari – partecipazione ad attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario, dietro assenso dei genitori ed autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro ed a condizione che dette attività non siano pregiudizievoli per la sua integrità psicofisica e lo sviluppo (art. 4, c. 2, l. n. 977 cit.) – non può essere adibito al lavoro, mentre l'adolescente può esserlo con l'osservanza di una disciplina particolare, che ne assicuri lo svolgimento di mansioni non eccessivamente gravose, la fruizione di riposi intermedi, giornalieri e settimanali, l'adibizione al lavoro notturno ovvero a turni di lavorazione a scacchi solo a determinate condizioni e previa autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro.

Peraltro, avendo l'art. 1, c. 622, l. 27 dicembre 2006, n. 296 previsto che l'istruzione obbligatoria debba necessariamente ricoprire un decennio di studio, **l'età minima di ammissione al lavoro è stata innalzata**, con decorrenza dall'anno scolastico 2007/2008, **a 16 anni**, salve alcune ipotesi di collaborazione per minori di età inferiore.

In ogni caso, l'adolescente ed il minore, oltre a non essere occupabili in lavorazioni e/o processi lavorativi che potrebbero minare la loro integrità psicofisica, devono essere sottoposti ad una **visita medica preventiva e periodica** – a cadenza annuale – che ne verifichi l'iniziale e la perdurante idoneità al lavoro. Altresì, la l. n. 977 cit. disciplina una serie di **obblighi di informazione** dell'adolescente, per il tramite degli esercenti la potestà genitoriale, **sulla sicurezza nei luoghi di lavoro**, la cui inosservanza genera una responsabilità di tipo penale al datore di lavoro.

L'ipotesi classica di inserimento del minore nel contesto lavorativo, che riesce a combinare le esigenze formative – di tipo scolastico e professionale – con il mercato del lavoro, è costituita dall'**apprendistato**, attualmente disciplinato

dal **d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167**, il quale prevede, mediante il contratto per la qualifica ed il diploma professionale, il conseguimento di un titolo di studio, costituendo l'unico contratto di lavoro con cui è assolvibile il predetto obbligo decennale di istruzione.

Meritano infine menzione, in questa panoramica del lavoro minorile nell'ottica ispettiva, gli **artt. 18, c. 1, e 2, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e 603bis c.p.**, introdotto dal d.l. 13 agosto 2001, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, riguardanti le ipotesi aggravate dall'impiego di minori, rispettivamente, nella somministrazione e nell'intermediazione caratterizzata da sfruttamento, in cui la condotta antigiuridica posta in essere, consistente nella somministrazione di lavoro svolta al di fuori dei presupposti normativi ovvero nell'intermediazione di manodopera in regime di sfruttamento, è aggravata dalla circostanza per cui i soggetti passivi del reato, i lavoratori somministrati ed intermediati, sono minori.

### **La vigilanza ispettiva**

Nel delineato panorama normativo volto a salvaguardare il lavoro dei minori, trova ragion d'essere l'attività di vigilanza di tipo sanzionatorio svolta dalle Direzioni territoriali del lavoro, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 977/1967. L'ispezione del lavoro minorile, come evidenziato da un pregevole Manuale dell'O.I.L. ad uso degli ispettori del lavoro (ILO, *Lotta al lavoro minorile. Manuale per gli ispettori del lavoro*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2007), non è semplicemente una questione di ottemperanza o meno alle leggi, con una sanzione automatica per chi non le rispetta. In tale tipo di vigilanza, bisogna fare appello al proprio ruolo di consulenza/assistenza, ricorrendo a un approccio maggiormente orientato al rispetto delle leggi solo se necessario. Il Manuale suggerisce di preparare l'ispezione con studi di mappatura e/o profilo per identificare luoghi e settori dove si concentrano i bambini lavoratori, al fine di agevolare l'identificazione degli obiettivi e la raccolta di informazioni fondamentali sui minori e i settori nei quali sono impiegati.

### **I mezzi di ricerca della prova**

I due strumenti probatori di cui dispone l'organo ispettivo consistono nell'acquisizione di dichiarazioni delle persone informate sui fatti e nell'esame

della documentazione. Il primo strumento d'indagine è normalmente esercitato in costanza di accesso sul luogo di lavoro ed è utilizzato per raccogliere le dichiarazioni dei minori rinvenuti in attività lavorativa. Come prescritto dal Codice deontologico ispettivo (art. 12, c. 8), tali dichiarazioni dovranno essere oggetto di riscontri sia con altre dichiarazioni, di ulteriori lavoratori e/o del datore di lavoro, sia con l'analisi della documentazione aziendale, tra cui spicca il libro unico del lavoro, dove particolare attenzione è dedicata all'orario di lavoro osservato dal minore e maggiormente ai riposi. Tuttavia, la documentazione da visionare consiste anche nei documenti afferenti alle visite mediche di idoneità al lavoro, ed in generale quelli riguardanti la regolare assunzione dei minori.

Come puntualmente evidenziato in dottrina, l'accesso ispettivo e l'acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori minori richiedono un *quid pluris* di attenzione e sensibilità da parte dell'ispettore, rispetto a quelle generalmente osservate con riguardo ai lavoratori adulti. In tal senso, il personale ispettivo dovrebbe aver cura di acquisire le dichiarazioni del minore in modalità tali che consentano al medesimo di comprendere l'utilità dell'intervento ispettivo, per la sua condizione di vita e per le caratteristiche del suo lavoro. Anche le domande rivolte al minore dovrebbero essere espresse con termini semplici, chiari e privi di qualsiasi tecnicismo.

A seguito del positivo compimento dell'opera di ricerca delle fonti di prova, il personale ispettivo deve applicarsi nell'effettuazione degli atti formali di accertamento.

### **Gli atti accertativi**

Gli strumenti accertativi utilizzabili dal personale ispettivo variano secondo il tipo di tutela accordata dalla legge al lavoro minorile. In particolare alla **tutela di natura penale** si associano i tipici atti della **prescrizione** (art. 15 d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124), ove ammissibile, e della comunicazione di notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p.. Alla **tutela di natura amministrativa** si connettono gli atti contemplati nell'art. 13 d.lgs. n. 124 cit. della **diffida** e del **verbale unico** – che può sfociare nell'ordinanza-ingiunzione *ex* 18 l. 24 novembre 1981, n. 689 ove i contegni datoriali diffidati vengano disattesi – laddove all'esterno del procedimento sanzionatorio si colloca la **disposizione**, disciplinata dall'art. 14 d.lgs. n. 124 cit..

Per quanto riguarda la tutela penale, **la prescrizione costituisce l'istituto agevolativo ed incentivante che consente un'immediata estinzione del procedimento penale** secondo la procedura stabilita negli artt. 20 ss. d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758. Essa è applicabile qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda. Mediante la prescrizione l'ispettore richiama la norma violata **imponendo genericamente il ripristino della situazione di legalità** – per esempio, facendo cessare l'attività lavorativa del minore per il quale non sia stato rispettato il limite minimo di età all'ammissione al lavoro – ovvero **impartendo indicazioni specifiche in merito al comportamento** che il contravventore deve tenere ai fini del recupero del bene leso, ad esempio imponendo la visita medica di idoneità al lavoro, omessa dal datore di lavoro. Per le violazioni penali in materia di lavoro dei minori, lo strumento in parola è utilizzabile nella grande maggioranza dei casi, essendo residuali le fattispecie punite con la sola pena dell'arresto, tra cui spicca l'adibizione al lavoro del minore nonostante la sua inidoneità fisica attestata con visita medica, ipotesi per la quale è previsto l'arresto fino a 6 mesi (art. 26 l. n. 977 cit.). Ove la prescrizione non sia utilizzabile, l'ispettore, nella sua qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria, deve procedere direttamente alla formale comunicazione della notizia di reato all'Autorità giudiziaria, a norma dell'art. 347 c.p.p..

In ordine alla tutela di tipo amministrativo, bisogna in primo luogo evidenziare le ipotesi nella quali sono configurabili **violazioni amministrative punite con sanzioni pecuniarie**: in tali fattispecie, infatti, trova applicazione la disciplina sul procedimento sanzionatorio amministrativo di cui alla l. n. 689 cit. ed al d.lgs. n. 124 cit., che, in sintesi, prevedono la stesura del verbale di accesso, del verbale unico di accertamento e notificazione che contiene la diffida – laddove possibile – con ammissione del trasgressore al pagamento della sanzione ridotta. Nel lavoro minorile la **diffida risulta praticamente inapplicabile nella generalità dei casi**, salva l'ipotesi di violazione dell'obbligo datoriale di comunicare al lavoratore ed ai titolari della potestà genitoriale il giudizio sull'idoneità o sull'inidoneità parziale, temporanea o totale, al lavoro (art. 8, c. 6, l. n. 977 cit.): solo in tal caso, invero, è riscontrabile un inadempimento materialmente sanabile ai sensi dell'art. 13, c. 2, d.lgs. n. 124 cit..

Al di fuori del procedimento sanzionatorio amministrativo, un ulteriore atto accertativo che l'organo di vigilanza può utilizzare è la **disposizione**: trattasi

di un provvedimento di esclusiva competenza dell'ispettore del lavoro, attraverso il quale è impartito, secondo un apprezzamento discrezionale, un ordine diretto all'applicazione di norme comunque obbligatorie. Sotto un profilo sistematico, è stato evidenziato che la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge.

Un caso di impiego della disposizione attiene all'ipotesi normativa di inadempimento datoriale dell'obbligo formativo nel contratto di apprendistato, prevista dall'art. 7, c. 1, d.lgs. 167 cit.. Nondimeno, la dottrina ha ipotizzato il ricorso alla disposizione anche nelle seguenti ipotesi:

- concessione di un riposo superiore alle 14 ore consecutive al minore che ha prestato lavoro notturno in deroga (art. 17, c. 1, l. n. 977 cit.), in cui l'esercizio del potere dispositivo creerebbe l'obbligo datoriale di concedere al minore un riposo superiore a quello previsto dalla legge;
- concessione di un riposo intermedio superiore all'ora minima legale al minore il cui orario di lavoro supera le 4 ore e mezza (art. 20, c. 1, l. n. 977 cit.), in cui il potere ispettivo aggraverebbe la posizione del datore di lavoro, con la concessione di un riposo intermedio più ampio di quello normativamente imposto.

Naturalmente, in caso di minore occupato in "nero", alla predetta tutela specifica si aggiungerebbe quella generica prevista per il lavoro sommerso, con le tipiche conseguenze delle sanzioni amministrative, tra cui la c.d. massimizzazione, e del provvedimento di sospensione di cui all'art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 ove ne ricorrano i presupposti.



## **Appalti: la responsabilità solidale fiscale dopo il c.d. decreto semplificazioni fiscali**

di Andrea Asnaghi e Giulia Tolve

**L'art. 28 del d.lgs. Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata, n. 175 del 21 novembre 2014, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo scorso 28 novembre, introduce un importante intervento in tema di responsabilità fiscale nell'ambito dei rapporti di appalto e subappalto abrogando i commi da 28 a 28-ter dell'art. 35 del d.l. n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006).**

Tali disposizioni (come novellate dal d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 134/2012) prevedevano che in caso di appalto di opere o servizi, l'appaltatore rispondesse in solido con il subappaltatore, nei limiti dell'ammontare del corrispettivo dovuto, del versamento all'Erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente dovute dal subappaltatore in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto.

La responsabilità solidale veniva meno nel caso in cui l'appaltatore ponesse in atto specifici controlli ed adempisse a determinati oneri burocratici (definiti dalla circolare dell'Agenzia delle entrate n. 40-E, 8 ottobre 2012). In particolare, l'appaltatore, al fine di escludere la propria responsabilità solidale, era chiamato ad acquisire, prima del versamento del corrispettivo, la documentazione attestante l'esecuzione degli adempimenti sopracitati, scaduti alla data del versamento. L'appaltatore poteva inoltre sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte del subappaltatore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° dicembre 2014, n. 42.](#)

Stessi oneri incombevano in capo al committente che doveva provvedere al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore solo previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante gli adempimenti di cui sopra, da parte dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.

Anche il committente poteva sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della documentazione. L'inosservanza delle modalità di pagamento previste a carico del committente era però punita con una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo poteva variare da euro 5.000 a euro 200.000, se il versamento delle ritenute non era stato correttamente effettuato dall'appaltatore e dal subappaltatore.

**Questo intervento elimina definitivamente dal nostro ordinamento l'autonomia della responsabilità solidale in materia fiscale nell'ambito di appalti e subappalti.** In questo senso infatti già si era mosso il d.l. n. 69/2013 che aveva modificato l'art. 35 del d.l. n. 223/2006 eliminando l'analogo obbligo esistente in capo a committente ed appaltatore (nei confronti dei subappaltatori) con riferimento al versamento dell'imposta sul valore aggiunto.

**Può pertanto affermarsi che i pagamenti da effettuare in seguito al 13 dicembre 2014, (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2014) saranno liberati dagli oneri burocratici sopra descritti.** Più problematico è invece stabilire la sorte di eventuali violazioni che siano state già commesse, ma non ancora accertate.

Per quanto riguarda la posizione del committente, l'inosservanza delle norme relative agli obblighi di acquisizione documentale dava luogo all'irrogazione di una sanzione, cui la circolare della Agenzia delle entrate n. 2/E/2013, aveva riconosciuto natura amministrativo-tributaria. Pertanto, rilevato tale carattere della sanzione, non si può che osservare che, in base al principio del *favor rei* di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 472/1997, il committente non potrà più essere assoggettato ad una sanzione che, secondo una legge posteriore, non costituisce più infrazione punibile. Inoltre, sempre in base alla stessa norma, se la sanzione è già stata irrogata con provvedimento definitivo il debito si estingue, quando non ancora regolarizzato. A pagamento avvenuto non è invece possibile ottenere la ripetizione di quanto versato.

Differente è invece la situazione dell'appaltatore, il quale secondo la previgente normativa non era assoggettato a sanzione, ma a responsabilità solidale per il versamento di quanto dovuto all'Erario dai subappaltatori. In tale seconda fattispecie pertanto è difficile immaginare l'operatività del principio summenzionato e sarebbe di conseguenza auspicabile un intervento interpretativo dell'Agenzia delle Entrate, posto che verosimilmente il problema diventerà a breve assai rilevante.

**Ulteriore intervento contenuto nel decreto semplificazioni riguarda invece l'art. 29 del d. lgs. 276/2003, che disciplina la responsabilità solidale in materia retributiva, contributiva ed assicurativa.** Tale norma, come è noto, prevede la responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori con riferimento alle retribuzioni, ai contributi previdenziali ed ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori impiegati nella esecuzione del contratto di appalto. Restano escluse dalla responsabilità – che opera entro il limite di due anni dalla data di cessazione dell'appalto – le sanzioni civili, per le quali risponde solo il soggetto inadempiente.

Secondo quanto previsto dall'art. 29, il committente è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori, ma può eccepire nella prima difesa utile il *beneficium excussionis*. Nonostante il giudice accerti la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, il principio impone al creditore di rivalersi in primo luogo sul patrimonio del debitore principale e solo in caso di infruttuosa escussione di quest'ultimo, sul patrimonio degli obbligati in solido. L'intervento modificativo attuato dal secondo comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 175/2014, prevede che, nei casi in cui il committente provveda al pagamento, questi sia tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto di imposta.

Rispetto alle modifiche, più incisive, che hanno recentemente interessato la disciplina della responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, l'intervento in commento è in linea con quanto già previsto dalla prassi amministrativa e pertanto lascia sostanzialmente invariata la disciplina.

Infatti sull'onere in capo al committente di svolgere le funzioni del sostituto di imposta, già si era pronunciata l'Agenzia delle Entrate con la risoluzione n. 481/E del 19 dicembre 2008 che aveva affermato l'applicabilità dell'art. 23 del DPR n. 600/1973 anche ove il committente avesse corrisposto, a titolo di responsabile in solido, redditi di lavoro ai lavoratori dell'appaltatore. Ora il

principio viene rafforzato a livello normativo ed è funzionale a specificare l'obbligo a carico del committente/coobbligato di applicare le ritenute fiscali a quegli importi corrisposti ai lavoratori ai sensi dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 e di svolgere direttamente le funzioni del sostituto di imposta.

Si rileva tuttavia, almeno in sede di primo commento, che non appaiono chiare le modalità di effettuazione delle ritenute da parte del coobbligato. Il committente infatti non ha alcun rapporto diretto con il lavoratore (dipendente dell'appaltatore o addirittura autonomo) né quindi possiede alcun elemento utile per poter effettuare le operazioni più tipiche del sostituto di imposta (conguagli, detrazioni, compensazioni da 730, detassazione, addizionali, etc.).

Il committente si trova poi a dovere intervenire, nella maggioranza dei casi, dopo il termine del periodo di imposta. Sul punto la manovra appare pertanto una semplificazione a metà, che si muove su un piano sostanzialmente teorico lasciando insoddisfatte alcune delle esigenze pratiche degli attori.

Sarebbero auspicabili soluzioni di portata pratica, volte a permettere l'adempimento di tali obblighi in una prospettiva di certezza e reale semplificazione. Ci si riferisce, ad esempio, all'opportunità di stabilire un codice di versamento a parte, con un'aliquota unica e fissa operata a titolo di acconto (ad es. il 23%, aliquota minima), senza l'onere di operare detrazioni nonché una procedura semplificata di certificazione ed esposizione sul mod. 770.

Si segnala infine che per il committente che provveda al pagamento è sempre possibile esercitare l'azione di regresso nei confronti dell'appaltatore, secondo le regole generali.

20.

## **PREVIDENZA**



## **L'evoluzione delle pensioni. Quali prospettive per le donne?**

di Giulia Alessandri

**Dopo la riforma apportata con la l. n. 214/2011, di modifica alla l. n. 335/1995, si introducono una serie di nuove regole al sistema pensionistico italiano.**

L'attuale istituto si fonda su un sistema di previdenza obbligatoria (oltre a quella complementare), calcolata in proporzione alla massa dei contributi attribuiti in tutta la vita lavorativa, e non più basata sulle ultime retribuzioni percepite dal lavoratore; inoltre, la riforma prevede un solo trattamento di previdenza obbligatoria collegato all'età, quello contributivo di vecchiaia, ed elimina la pensione di anzianità, sostituendola con la pensione anticipata.

**Due sistemi di pensione, quello di vecchiaia e quello anticipato, operanti dal 2012, cui si aggiunge l'“opzione donna”, una sperimentazione riservata alle lavoratrici, fino al 2015, che permette l'accesso alla pensione secondo un sistema di calcolo contributivo e non più misto, fissando come età minima i 57 anni.**

**Ma veniamo ai requisiti.** In generale, il diritto alle prestazioni pensionistiche è subordinato alle condizioni previste dalla legge, che possono essere il verificarsi di un determinato evento, quale ad esempio il compimento di una determinata età, e il possesso, da parte dell'assicurato, di determinati requisiti contributivi e assicurativi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

Per la pensione di vecchiaia occorre aver maturato una determinata età (c.d. età pensionabile) ed un'anzianità contributiva, che varia a seconda del momento, a partire del quale, il soggetto ha cominciato a lavorare.

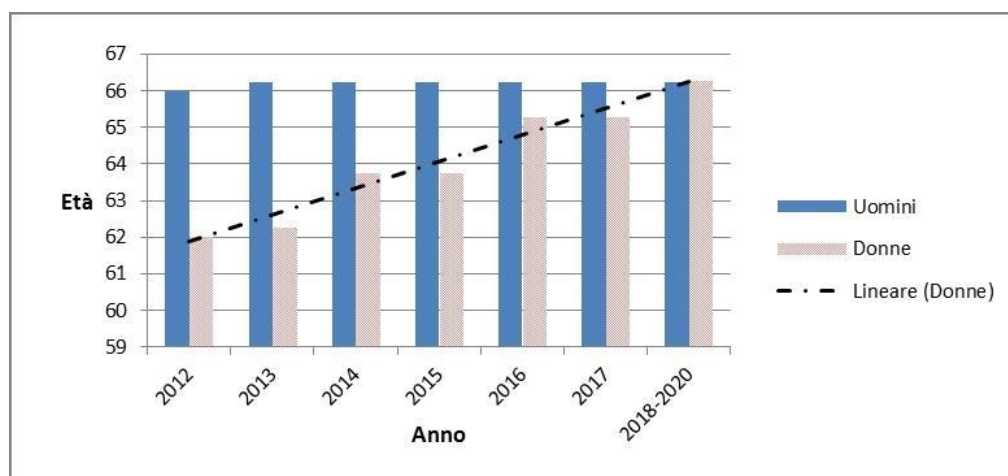
Per quanto attiene al requisito anagrafico, i lavoratori dipendenti possono accedere alla pensione di vecchiaia a 66 anni e 3 mesi. Questo dato, per gli uomini, non cambia fino al 31 dicembre 2015. Cosa diversa invece per le donne. Le lavoratrici dipendenti quest'anno potevano andare in pensione a 62 anni e 3 mesi; nel 2014, potranno andare in pensione a 63 anni e 9 mesi, e questo requisito non subisce modifiche fino al 2015. *Il dato fa desumere che, un allungamento di 18 mesi dell'età richiesta, da un anno all'altro, non permetterà di certo alle lavoratrici che nel 2013 non raggiungono il requisito anagrafico (62 anni e 3 mesi), di poterlo soddisfare nel 2014. È probabile che per loro, l'accesso alla pensione slitterà al 2015.*

**Perché questo aumento?** In linea con la politica europea, l'età anagrafica della pensione si adegua alla speranza di vita (per un approfondimento sul tema A. Russo, R. Salomone, M. Tiraboschi, *Invecchiamento della popolazione, lavoratori "anziani" e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*). In prospettiva, per le donne iscritte all'AGO e altre forme sostitutive, la pensione di vecchiaia si consegnerà, entro il 2018, a 66 anni di età, poiché l'obiettivo è quello di portare l'età pensionabile per la donna al pari di quella dell'uomo. Per questo motivo, dal 2012 è una rincorsa verso i 66. Per le lavoratrici dipendenti, da 63 anni e 9 mesi, nel 2014 e nel 2015, si passerà a 65 anni e 3 mesi, a partire dal 1° gennaio 2016, fino ad arrivare a 66 anni e 3 mesi dal 2018 al 2020. Le lavoratrici autonome e le lavoratrici iscritte alla gestione separata avranno accesso alla pensione di vecchiaia a 64 anni e 9 mesi nel 2014 e nel 2015, fino al raggiungimento dei 66 anni e 3 mesi nel 2018. Per le donne del settore pubblico, il requisito anagrafico è già fissata, per il 2014, a 66 anni e 3 mesi. Nel mentre, l'età pensionabile per l'uomo rimarrà ferma a 66 anni e 3 mesi.

Oltre all'età, l'anzianità contributiva richiesta per la pensione di vecchiaia è di minimo 20 anni (1.040 settimane), comprensiva dei contributi versati o accreditati a qualsiasi titolo, quali, ad esempio, disoccupazione, malattia, maternità, ecc.



## Evoluzione della pensione di vecchiaia



**Un altro tipo di pensione prevista è quella anticipata.** Dal 1° gennaio 2012, la pensione di anzianità non esiste più, poiché è stata sostituita dalla pensione anticipata, prestazione che non dipende dall'età del richiedente, ma che è concessa a chi ha un'anzianità contributiva di almeno 42 anni e 1 mese (per gli uomini) o 41 anni e 1 mese (per le donne del settore pubblico e del settore privato). Dal 2012, i requisiti contributivi sono aumentati progressivamente, sia nel 2013, sia nel 2014: quest'anno, l'anzianità contributiva per gli uomini è di 42 anni e 5 mesi, e di 41 anni e 5 mesi per le donne. Nel 2014 sarà portata a 42 anni e 6 mesi per gli uomini e a 41 anni e 6 mesi per le donne, con l'aumento di un mese ciascuno rispetto all'anno in corso.

Ai fini del raggiungimento di tali requisiti contributivi, si considera utile tutta la contribuzione accreditata. Tuttavia, secondo l'Inps, bisogna avere comunque maturato 35 anni di contributi effettivi, escludendo la contribuzione figurativa per malattia e disoccupazione (vedi Circolare Inps n. 35/2012).

In via sperimentale, fino al 31 dicembre 2015, è data la possibilità alla lavoratrice donna di optare per un sistema di calcolo della pensione totalmente contributivo (c.d. opzione donna), laddove venissero soddisfatti determinati requisiti: 35 anni di contributi (contributi obbligatori, da riscatto, ecc.), almeno 57 anni di età (che, in adeguamento alla speranza di vita, diventano 57 anni e 3 mesi nel 2014) per la lavoratrice dipendente, ovvero 58 anni (e 3 mesi) per le autonome.

La decorrenza del pagamento della pensione avverrà trascorsi 12 mesi (lavoratrice dipendente) o 18 mesi (lavoratrice autonoma) dalla maturazione di detti requisiti, la c.d. finestra mobile, tenuto conto della data limite del 31 dicembre 2015.

Anche per gli over 70, si applica l'adeguamento alla speranza di vita. Nel 2014, l'età massima per il lavorare sarà di 70 anni e 3 mesi (e non più solo 70), sia per gli uomini che per le donne, più un minimo di contribuzione di 20 anni.

### **Dalla teoria alla pratica: quali opportunità si prospettano per la donna?**

Il primo dato che rileva riguarda l'allontanamento progressivo della finestra di uscita per la popolazione femminile, nel caso della pensione di vecchiaia; un allungamento che fa progredire l'età di accesso alla pensione di più di 12 mesi ogni anno, e che rimane stabile per 2 anni. Il che significa che non permette di raggiungere il requisito anagrafico secondo le logiche dell'anno solare. Il soggetto che si vede sfumare per poco la possibilità di accedere alla pensione (requisito anagrafico), non potrà sperare di goderne nell'anno successivo (impossibile!), bensì il 2° anno dopo che è avvenuto l'aumento. Diversamente, la rincorsa all'età pensionabile per la dipendente rischia di risultare infinita fino ai 70 anni e più.

Preso atto di questo, le dipendenti che nel 2014 compiranno 63 anni e 9 mesi, in aggiunta ai 20 anni di contributi, potranno fare domanda per la pensione di vecchiaia. Si parla quindi di donne che già nel 2013 avrebbero potuto fare domanda di pensionamento, poiché deve trattarsi di donne che hanno compiuto 62 anni *entro marzo* di quest'anno (soddisfacendo il requisito di età pensionabile per il 2013, di 62 anni e 3 mesi).

Diversa la prospettiva per le dipendenti nate tra *aprile e settembre* (compreso), che hanno compiuto 62 anni quest'anno, e che quest'anno avrebbero avuto l'età per accedere alla pensione di vecchiaia (da valutare, in aggiunta al requisito contributivo): per loro, lo slittamento di 18 mesi, costa caro! Solo per poco non raggiungeranno l'età anagrafica richiesta nel 2014, e dovranno aspettare il lontano 2015.

Infine, le dipendenti di 62 anni, nate tra *ottobre e dicembre*, non potranno accedere quest'anno alla pensione di vecchiaia, e nemmeno il prossimo. Anche per loro sembra aprirsi la possibilità di andare in pensione nel 2015.

**L'“opzione donna” risolve il problema della progressione dell'età?** Questa misura sembra essere sopravvissuta alla riforma Fornero, come valida alternativa alla pensione di vecchiaia, da sfruttare entro dicembre 2015. Ideata dalla riforma Maroni (l. n. 243/2004), era stato previsto che, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2015, le lavoratrici in possesso di almeno 35 anni di contributi e di un'età di almeno 57 anni, per le lavoratrici dipendenti, ovvero 58 anni, per le lavoratrici autonome, potevano

accedere alla pensione di anzianità, a condizione di vedersela liquidare con sistema contributivo.

Tenuto conto della finestra mobile di 12 mesi, la lavoratrice dipendente ha tempo fino al 30 novembre 2014 per raggiungere i requisiti richiesti e fare domanda per l'“opzione donna”. Così facendo, i soggetti che potranno rientrare nell'opzione donna, sono tutte quelle donne nate prima del 31 agosto 1957, che compiranno 57 anni entro il 31 agosto 2014, così da riuscire a soddisfare il requisito anagrafico richiesto di 57 anni e 3 mesi, entro il 30 novembre 2014. A partire da quest'ultima data, sommando i 12 mesi di finestra mobile, la lavoratrice dipendente percepirà la pensione dal 1° dicembre 2015, rimanendo nei tempi.

Per la lavoratrice autonoma, invece, la finestra mobile è di 18 mesi. Il requisito anagrafico, di 58 e 3 mesi, insieme a quello contributivo, dovranno essere maturati non oltre la fine del mese di maggio 2014. Specularmente a quanto sopra, decorsa la finestra, la lavoratrice percepirà la pensione a decorrere da dicembre 2015.

**Una prospettiva dei pro e contro.** Appurato che la dipendente, entro la data limite, abbia i requisiti per accedere alla sperimentazione dell'“opzione donna” (età + contributi), quali elementi dovrà tenere in considerazione per valutare i pro e i contro?

Vista la progressione dell'età nella pensione di vecchiaia, per alcune dipendenti sembra doversi applicare il motto *carpe diem!*

Già di per sé l'“opzione donna” permette ad una determinata fascia di popolazione femminile di anticipare la pensione (57-62/63 anni), rispetto al requisito anagrafico richiesto nel caso delle pensione di vecchiaia. Se prendiamo in considerazione le dipendenti di età tra i 57 e i 62 anni (per le quali si prospetta dunque la possibilità di anticipare la pensione), che scelgono di non optare per questa sperimentazione, quanti anni di lavoro gli si prospettano prima di poter accedere alla pensione di vecchiaia? Le lavoratrici di 62 anni, nel 2013, potranno accedere alla pensione di vecchiaia tra il 2014 e il 2015, scegliendo di lavorare ancora per 1 o 2 anni; le lavoratrici di 61 anni, nel 2013, potranno sperare di accedere alla pensione di vecchiaia nel 2015; le lavoratrici che hanno tra i 57 e i 60 anni nel 2013, andranno in pensione con il sistema di pensione di vecchiaia dal 2018 in avanti (dovranno lavorare per almeno altri 4 anni!).

Da questi dati emerge come sia consigliabile, per la dipendente tra i 57 e i 60 anni di età, che raggiunge i 35 anni di contributi entro la fine di novembre 2014, di valutare attentamente la possibilità dell'“opzione donna” tenuto conto

della pensione di vecchiaia e del progressivo allontanamento dell'età, quale condizione per il suo accesso.

In alternativa, un'altra possibilità che viene data alla lavoratrice (valida anche per l'uomo, in questo caso), è quella di scegliere la pensione anticipata, un sistema che non si basa sull'età anagrafica, bensì contributiva, alla quale una donna potrebbe accedere con 41 anni e 5 mesi nel 2013 e 41 anni e 6 mesi nel 2014.

Certo è che se la politica del Governo in merito alle pensioni è stata improntata in un'ottica di allungamento dell'età lavorativa della persona (tra cui, in modo evidente, per le donne), che può spingersi fino ai 70 anni senza subire alcuna minaccia di perdita del posto di lavoro (salvo per altre ragioni), **si presume non mancheranno degli inconvenienti** per la lavoratrice che sceglie l'“opzione donna”, che dà accesso alla pensione a partire dai 57 anni, ovvero una pensione anticipata, che non fissa nemmeno un'età anagrafica.

**Nel caso dell'“opzione donna”, potrebbero esserci due aspetti da valutare.**

Il primo è la c.d. finestra mobile, che garantisce il percepimento della pensione, trascorsi 12 mesi (18 mesi per la lavoratrice autonoma) dal momento del raggiungimento dei requisiti e dalla presentazione della relativa domanda. Il sistema delle finestre mobili è venuto meno per gli altri tipi di pensione, a partire dal 2012. Durante questi mesi, la dipendente può continuare a lavorare; i contributi che maturerà non andranno ad aumentare l'importo dell'assegno pensionistico.

Un secondo elemento è il sistema di calcolo: la dipendente opterebbe per un sistema di calcolo della pensione totalmente contributivo, rinunciando ad un calcolo misto, che terrebbe in conto, a seconda dei casi, anche delle retribuzioni della dipendente. Questo porterebbe, nella maggior parte dei casi, ad una riduzione dell'importo della pensione.

**D'altro canto, anche l'accesso alla pensione anticipata, penalizza le lavoratrici, che vi accedono prima dei 62 anni.** Per disincentivare la richiesta di pensione anticipata, per coloro che hanno meno di 62 anni (requisito anagrafico di accesso alla pensione di vecchiaia), sono state introdotte alcune riduzioni. Infatti, sulla quota del trattamento pensionistico, relativo alle anzianità contributive maturate antecedentemente al 1° gennaio 2012, è applicata una riduzione pari a 1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento, rispetto all'età di 62 anni; tale riduzione è elevata a 2 punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni.

Tuttavia, la riduzione non si applica a chi matura il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, se tale anzianità contributiva deriva esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, inclusi i periodi di astensione per maternità, per servizio militare, per infortunio, per malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria.

**Da quanto prospettato, sia nel caso dell’“opzione donna”, sia nel caso della pensione anticipata, il vantaggio per la dipendente sarebbe quello di poter accedere ad un regime di pensione, anche diversi anni prima** (a seconda dell’età), rispetto a quanto stabilisce la pensione di vecchiaia; come contraltare, la lavoratrice accetterebbe, in molti casi, una riduzione dal suo assegno pensionistico, tenuto conto del regime totalmente contributivo, nel primo caso, e della disincentivazione, per la pensione anticipata. Una consultazione presso un ente patronale, aiuta molto spesso la dipendente, nel valutare le sue scelte.

## Salvate il soldato Mastrapasqua

di Giuliano Cazzola

**Ebbene sì, lo confesso. Credo di essere stato l'unico ad aver preso le difese di Antonio Mastrapasqua.** Pur conoscendoci da una dozzina di anni non eravamo particolarmente amici, anche nei momenti in cui lui era “folgorante in soglio”. Anzi, in passato tra di noi ci furono parecchie occasioni di scontro, quando io ero presidente del Collegio dei sindaci dell'Inps e lui un potente consigliere di amministrazione che, in pratica, aveva egemonizzato l'organo, spesso in contrasto con il presidente Gian Paolo Sassi. Poi i rapporti si erano normalizzati quando io ero stato eletto alla Camera e lui nominato al vertice dell'Istituto previdenziale.

**Chi fosse Mastrapasqua era noto:** manager di indubbia capacità, ben introdotto nel mondo dell'economia pubblica, soprattutto romana, capace di navigare al vento della politica. Ricordo che entrò nel CdA dell'Inps, all'inizio degli anni 2000 come punto di riferimento del gruppo di consiglieri di Forza Italia, ma che, con la vittoria di Romano Prodi nel 2006, non esitò ad avvicinarsi alla Margherita. Si sa, la politica non è un pranzo di nozze. Poi, nel 2008, passò dal CdA alla presidenza, con nomina da parte del governo Berlusconi. Eppure Mastrapasqua fu il solo ad ottenere nelle Commissioni lavoro di Camera e Senato il parere di competenza con voto favorevole anche da parte del Pd, allora all'opposizione. Ma non è finita, perché nel 2011, l'esecutivo dei tecnici, pensò bene di affidargli la gestione iniziale e fondativa del Super Inps con una norma del decreto Salva Italia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5](#), *Politically (in)correct*.

**Che avesse molti incarichi era cosa arcinota.** A volte la questione emergeva come un fiume carsico poi tornava ad immergersi nel silenzio. Grande propagandista di sé stesso era riuscito a far credere, ai media ossequienti, che fossero merito suo gli avanzamenti importanti dell'Inps di quegli anni, quando è sufficiente conoscere un po' le cose per capire che ogni euro che entra o che esce dall'Istituto lo fa sulla base di una norma di legge avendo sempre sullo sfondo il quadro macroeconomico del Paese. È giusto però riconoscergli di aver reso più efficiente l'Istituto, tagliato alcuni rami secchi, innovato l'assetto informatico, disboscato alcune clientele storiche e soprattutto dimezzato le direzioni centrali (riducendole da 43 a 27).

**Quando è iniziato il declino di questo signore tanto potente?** Nel momento in cui, come novello Icaro, si è messo a volare troppo vicino al sole si è scoperto che le sue erano ali fatte di cera. A Mastrapasqua, il *kombinat* sinistra-sindacati non gli ha perdonato di essere finito, per ben tre anni, al vertice del Super Inps (dopo aver già svolto un mandato pieno nell'Istituto di via Ciriaco De Mita), sulla carta il più grande ente previdenziale d'Europa, probabilmente tra i più grandi del mondo.

**Ricordo di essere stato, da deputato nella XVI Legislatura, il primo a porre, con un ordine del giorno** nel contesto dell'approvazione del decreto Salva Italia, **la questione di una più adeguata governance del Super Inps** per il peso, politico ed organizzativo, che il nuovo Istituto avrebbe assunto da molti punti di vista. Per la cronaca rammento pure che l'odg venne sottoscritto anche da alcuni colleghi del Pd, mentre quei deputati del mio partito di allora (il Pdl) che l'avevano presentato insieme a me, furono indotti (da chi?) a ritirare precipitosamente la firma. Ovviamente nessuno si azzardò a chiedere a me di ritirare l'odg che, per altro, venne accolto dal governo.

**Della norma del decreto mi aveva colpito il carattere praticamente *ad personam*,** in quanto il presidente in carica dell'Inps (mancava solo che vi fossero scritti nome e cognome) veniva "blindato" fino al 2014. Ricordo sempre che nell'odg facevo riferimento ad esigenze di collegialità e di riconoscimento del ruolo delle parti sociali.

**Confesso, tuttavia, di aver trovato esagerati, nei mesi successivi, i toni del dibattito, in Aula alla Camera, sulla mozione sulla governance dell'Inps,** tanto da aver sentito l'esigenza di far notare che in Via Ciriaco De Mita non c'era un "uomo solo al comando", ma continuava a coesistere un equilibrio tra

organi: un Presidente, un Direttore generale, un Collegio dei Sindaci, un Consiglio di indirizzo e vigilanza in cui sedevano (e siedono) le parti sociali, con la presenza a tempo pieno di un magistrato della Corte dei Conti. Allo stesso modo non ho mai ben compreso perché si ponesse e con tanta insistenza (c'è stato un periodo in cui il problema della *governance* veniva sollevato continuamente, in Aula e in Commissione, al ministro in carica) con riferimento all'Inps, dimenticando che le medesime condizioni esistevano anche all'Inail, divenuto un grande polo della sicurezza.

**Anche il Governo Monti si impegnò a presentare delle proposte**, tanto che il ministro Elsa Fornero istituì una Commissione con l'obiettivo di formulare un nuovo disegno di *governance*, che trovò spazio in una corposa relazione. **Il nodo politico era e rimane il ripristino o meno del consiglio di amministrazione**, un organo previsto dalla riforma del 1994, poi soppresso dal governo Berlusconi, con l'attribuzione dei relativi poteri in capo al presidente.

**Sembra assodato, oggi, che la nuova *governance* non deluderà quanti rivendicano il superamento della gestione monocratica.** Credo, però, che occorrerebbe partire da una valutazione delle esperienze compiute dal 1994 ad oggi (sono circa 20 anni) e da un bilancio del modello duale, che tutti sembrano intenzionati a riconfermare. Avendo trascorso, come ricordato, molti anni all'interno degli organi istituzionali dei maggiori enti previdenziali mi sono fatto l'idea che il vero limite del dualismo non sia quello dei poteri effettivi da conferire al Civ soprattutto per quanto riguarda l'applicazione delle sue direttive. Il più delle volte sorge un problema di applicabilità ovvero della concreta possibilità dell'amministrazione di dare corso alle indicazioni dell'organo di vigilanza: il che determina che divenga normale il fatto che esse rimangano mere petizioni di principio, in un contesto complessivo (si vedano i rapporti tra Governo e Parlamento) in cui prevalgono nettamente le istanze esecutive.

**Arrivo, quindi, alla conclusione che, se si devono dare maggiori poteri alle parti sociali, si deve investire le loro rappresentanze di una diretta responsabilità amministrativa**, all'interno di quella gestione collegiale, che sembra prefigurarsi alla fine del regime transitorio del commissariamento, dopo le dimissioni di Antonio Mastrapasqua.



**Per quanto riguarda la gestione monocratica essa ha evidenziato spesso un limite: quello di coinvolgere, nei fatti, il collegio sindacale nelle decisioni, quasi alla stregua di un consiglio di amministrazione.** È prassi, infatti, dei presidenti deliberare in riunione con il collegio dei sindaci e il magistrato della Corte dei Conti.

**Sulla questione della *governance* degli enti previdenziali c'è un altro aspetto**, a mio avviso, colpevolmente ignorato: **quello relativo alle Casse “privatizzate”**. Sin da adesso sarebbero necessari processi di accorpamento fra le Casse per traguardare una maggiore efficienza gestionale attraverso economie di scala e di scopo con accordi di tipo cooperativo che prevedano l'utilizzo congiunto di strutture e di attività di servizio. È noto, poi, che il decreto Salva Italia ha chiesto alle Casse di elaborare piani di sostenibilità nella prospettiva dei prossimi 50 anni, senza includere, fatto salvo l'aspetto del rendimento reale, il valore del patrimonio. Non è stata una imposizione vessatoria ma una richiesta (a fronte di un debito latente stimato in 100 miliardi) posta a salvaguardia delle future generazioni di liberi professionisti.

**Le stime precedenti riguardavano un arco temporale troppo breve**, non tenevano adeguatamente conto delle trasformazioni intervenute nei singoli mercati del lavoro, ma immaginavano un futuro sempre uguale al passato (nonostante i pesanti effetti della crisi finanziaria sulla consistenza patrimoniale); non prevedevano forme di solidarietà oltre i confini di ciascun ordine o albo professionale. **L'istituzione di una “Super Cassa” delle professioni consentirebbe, invece, di compiere quell'operazione che è a base e a garanzia del sistema Inps e dei modelli di previdenza obbligatoria**: il bilancio unitario ovvero uno strumento finanziario che consente, a seconda delle condizioni determinatesi nei diversi mercati del lavoro, di trasferire risorse eccedenti in una particolare gestione ad altre in difficoltà, in un contesto tendenzialmente di regole comuni. Non si vede, infatti, perché un'impostazione solidaristica che, nell'Inps, tiene insieme, pur nella diversità, artigiani, commercianti, lavoratori dipendenti, dirigenti e collaboratori, non possa valere anche per gli avvocati, gli ingegneri e i medici.

**Si potrebbe almeno cominciare, accorpando, nella Cassa già ora “intercategoriale”, quelle istituite ai sensi del d.lgs. n. 103/1996 per le quali sono disposte le medesime regole di calcolo contributivo.** Ma queste problematiche ci saranno nella riforma della *governance* degli enti

previdenziali oppure si sarà soltanto colta l'occasione per portare a compimento un'operazione di potere?

Comunque, con le sue dimissioni Antonio Mastrapasqua ha dimostrato di essere più serio di quanti hanno scoperto con decenni di ritardo l'esistenza di un vuoto legislativo improvvisamente divenuto "incolmabile". Oggi sappiamo che non solo il diritto di fare politica, ma anche di amministrare la cosa pubblica è nelle mani dei nostri *ayatollah*: le procure e i circuiti mediatici ad esse collegati.

## **Inps e Mastrapasqua: guai a strumentalizzare persino le pensioni degli italiani**

di Giuliano Cazzola

**Insisto: è inaccettabile che si sia decretata la morte civile di Antonio Mastrapasqua** da parte di quegli stessi media che si prostravano al suo incedere felpato (una brillante “grande firma” di un quotidiano ha persino commentato ironicamente la lunghezza dei suoi piedi e il numero delle sue scarpe), quando era ancora “folgorante in soglio”.

**La mia difesa dell'ex presidente del SuperInps non è un gesto di amicizia** (visto che amici non lo siamo mai stati e che, nei ruoli da noi ricoperti all'interno dell'Istituto abbiamo avuto, a suo tempo, anche molti contrasti), ma un atto di ragionevolezza, perché in un Paese, per chi ricopre cariche pubbliche, ci devono essere delle regole da rispettare che, però, non possono scaturire all'improvviso e valere retroattivamente.

**Che cosa viene rimproverato a Mastrapasqua?** Sullo sfondo c'è una indagine della magistratura su fatti che riguardano il rapporti tra l'ospedale israelita di Roma (di cui il nostro è direttore generale) la Asl da un lato e l'Inps dall'altro. I media – se lo avete notato – girano al largo da questi argomenti – limitandosi ad evidenziare, nei titoli, i possibili reati in cui sarebbe incorso l'ex presidente – perché si rendono conto della fragilità delle prove ed avvertano la probabilità di una sollecita archiviazione, non appena si sarà depositato il polverone di questi giorni. Ma questa è una nostra convinzione che mettiamo subito da parte, perché non intendiamo assolvere Mastrapasqua con la medesima superficialità con cui altri lo condannano.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6](#), *Politically (in)correct*.

**In verità, il messaggio neanche tanto subliminale che si è fatto passare, per giustificare la rimozione, è quello delle numerose cariche e del reddito che ne consegue.** Non si compie neppure lo sforzo di distinguere quanto, delle entrate di Mastrapasqua, derivi dagli incarichi pubblici (i più importanti dei quali sono corollari dell'essere presidente dell'Inps, come la vice presidenza di Equitalia o la presidenza dei fondi immobiliari) e quanto dalla sua attività professionale. Certo, il nostro è un uomo di mondo, ben inserito nel contesto politico ed economico di Roma, dotato di appoggi importanti che gli hanno sempre garantito aiuto e sostegno. È un andazzo questo che in Italia è divenuto insostenibile agli occhi di un'opinione pubblica aizzata dall'odio e dall'invidia sociale, protesa all'esaltazione di un pauperismo egualitario dove ognuno deve avere secondo i suoi bisogni e non secondo i suoi meriti. Ma è Mastrapasqua che deve pagare per tutti e subire, lui e la sua famiglia, lo tsunami plebeo che si è abbattuto sul Paese?

**Quando nel 2008 venne nominato presidente dell'Inps (in precedenza era componente del cda) il suo curriculum venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.** Vi erano elencati in buon ordine 53 incarichi. Le Commissioni parlamentari chiamate ad esprimere il parere di loro competenza lo diedero favorevolmente – il solo caso nella trascorsa legislatura – in modo bipartisan. Tutti quegli incarichi furono considerati requisiti positivi a sostegno della validità della nomina. Nel 2011 – si disse che gli incarichi si erano dimezzati – nulla ostò perché il governo Monti blindasse il presidente dell'Istituto di via Ciro il Grande al vertice del superInps fino alla fine del 2014 con il compito di realizzare l'incorporazione. **Poi, il colpo si scena: l'inchiesta e una campagna di stampa forsennata** inducono un governo tremebondo a farsela sotto e ad inventarsi delle incompatibilità con effetto *ex tunc*.

**Una mossa che, al dunque, ha messo in difficoltà lo stesso governo che, adesso, stenta a trovare una persona disposta a prendere il posto di Mastrapasqua.** Tutti i possibili candidati ricoprono degli altri incarichi, a cui dovrebbero rinunciare senza avere certezze del loro destino all'Inps dopo aver svolto per qualche tempo il ruolo di commissario straordinario. Tanto che il disegno di legge del governo che avrebbe dovuto tagliare come una spada affilata il nodo dei possibili conflitti di interesse, in realtà è solo una norma programmatica che rinvia il problema. Il compenso del presidente dell'Inps (un ente con un bilancio di 500 miliardi) è pari a 220 mila euro lordi. L'Ad di Fs ne guadagna 870mila, il presidente di Poste S.p.A. 1,5 milioni, il DG della

Rai 650mila, quello della Cassa depositi e prestiti 952mila; e via di questo passo.

**Ma la cosa più abominevole è ancora un'altra: per denigrare Mastrapasqua, i media non hanno esitato a procurare allarme sociale, denunciando lo sfascio dell'Inps,** sulla base del bilancio preventivo per il 2014, come se fosse colpa del suo ex presidente. Questo sgarbo, Mastrapasqua, un po' se lo è meritato, perché a lui piaceva – quando le cose andavano bene – attribuirsi il merito. Ogni euro che entra all'Inps o che ne esce lo fa in base a disposizioni di legge che agiscono sul grande scenario dell'economia, dell'andamento dell'occupazione e dei salari, della prosperità delle imprese. È questo il *tapis roulant* su cui camminano i gestori, i quali possono sicuramente migliorare le performance della più grande azienda di servizi d'Europa (importanti sono i risultati della lotta all'evasione o il costo del personale, per esempio), ma agiscono sempre su percentuali molto modeste, nell'ambito di un bilancio secondo solo a quello dello Stato. Come, gli importanti saldi attivi del 2008 e 2009, derivavano dagli aumenti della contribuzione in tutti i settori da parte del governo Prodi, così adesso i conti in rosso dipendono dalla crisi economica. Nessuno dice però che, con la prima variazione di bilancio i saldi, ora in rosso, torneranno in nero – per 13,2 miliardi il risultato d'esercizio e per 20,7 miliardi la situazione patrimoniale – a causa del semplice motivo che il bilancio preventivo non tiene conto degli effetti della legge di stabilità, la quale ha sistemato, con il riconoscimento di 25,2 miliardi, un rapporto di carattere finanziario aperto tra lo Stato e l'Inpdap, poi riversatosi in termini negativi nel bilancio del superInps.

**La storia merita di essere raccontata di nuovo.** Una norma maligna del 2007 (legge finanziaria 2008) ha trasformato in anticipazioni di Tesoreria (e quindi in debiti dell'ente verso lo Stato) gli iniziali trasferimenti (e quindi crediti dell'Inpdap verso lo Stato) stanziati dalla legge Dini del 1995 a copertura dello stock delle pensioni degli statali, quando venne istituita la loro Cassa. Prima della legge n. 335/1995 le amministrazioni dello Stato si limitavano ad incassare la quota di contribuzione dovuta dai loro dipendenti (un terzo di quella complessiva); poi, quando essi cessavano dal servizio le amministrazioni erogavano direttamente i trattamenti spettanti in termini di cassa come gli stipendi.

**Con l'istituzione della Gestione pensionistica degli statali presso l'Inpdap** (l'ente era stato costituito in via definitiva nel 1994) le amministrazioni hanno

dovuto cominciare a versare alla Gestione stessa la loro quota in quanto datori di lavoro. **Si pose il problema di come far fronte allo stock delle pensioni in essere, erogate senza che vi fosse mai stata la corrispondente copertura contributiva.** Così lo Stato si impegnò per legge a trasferire, annualmente, il corrispettivo 14 mila miliardi di vecchie lire alla Gestione, dal momento che essa si prendeva in carico il servizio. Questo stanziamento, che nel frattempo si è tradotto in euro (circa 8 miliardi), ha subito quella trasformazione in anticipazioni accennata in precedenza. Ciò per alleggerire di qualche miliardo la posizione debitoria del bilancio dello Stato presso gli attenti censori di Bruxelles.

**In sede di legge di stabilità 2014 è stato affrontato questo problema prettamente di natura finanziaria e contabile.** Lo Stato si è accollato, come già ricordato, una partita da 25 miliardi che dovrebbe alleggerire sia il risultato di esercizio sia la situazione patrimoniale del SuperInps. Pertanto, il quadro dovrebbe migliorare, in particolare nelle gestioni ex Inpdap che, al momento, presentano, per il 2014, un deficit di 8,8 miliardi ed una situazione patrimoniale negativa per 26 miliardi. Dei problemi di carattere strutturale ci sono comunque e Mastrapasqua, in ossequio alle direttive del governo, sbagliava a nasconderli.

**Da anni il bilancio dell'Inps si regge (spesso anche evidenziando un avanzo d'esercizio) per tre dati di fondo:**

- 1) il sostanziale pareggio del fondo lavoratori dipendenti che è l'architrave dell'intero sistema pensionistico italiano. Erano gli ex fondi speciali confluiti (elettrici, telefonici, trasporto locale, ecc.) a determinare semmai una situazione di disavanzo;
- 2) i colossali saldi attivi di due gestioni, quella delle prestazioni temporanee: la c.d. previdenza minore tra cui la cig, la disoccupazione, le indennità di malattia e maternità, gli assegni al nucleo familiare; la gestione dei parasubordinati ovvero i collaboratori ed altri, che essendo stata istituita nel 1996 incassa solo i contributi senza erogare, in pratica, ancora pensioni. Queste due gestioni negli ultimi anni hanno assicurato, insieme e nell'ambito del bilancio unitario, un saldo attivo di 12 miliardi, che è servito a coprire i disavanzi delle gestioni pensionistiche in passivo, in particolare quelle dei lavoratori autonomi. La crisi ha azzerato l'avanzo derivante dagli ammortizzatori sociali. Così di galline dalle uova d'oro ne è rimasta una sola, il cui saldo attivo, ora intorno ad 8 miliardi, non è più in grado di andare in soccorso a tutti.

**Non si deve, tuttavia, fare confusione tra l'andamento del bilancio Inps e quello della spesa pensionistica.** L'Inps ha al suo interno gran parte del welfare, le pensioni, l'assistenza, il mercato del lavoro, le altre politiche previdenziali (tranne gli infortuni e le malattie professionali), gli sgravi contributivi. In via di principio non è detto che se il bilancio è in disavanzo vi sia anche uno squilibrio nella spesa pensionistica. I dati però stanno a dimostrare che la riforma Fornero non è stata approvata solo per "fare cassa", come si è detto. Grazie alla riforma dell'anzianità e all'incremento dell'età pensionabile il numero dei trattamenti che saranno liquidati nell'anno in corso finirà quasi per dimezzarsi. Se non fosse stato così, a fronte dei chiari di luna del bilancio preventivo, la situazione sarebbe sicuramente peggiore e non facilmente rimediabile, come è stato possibile realizzare grazie ad un'operazione di carattere finanziario nella legge di stabilità. Quelle misure erano necessarie. Ancora nel 2010, come dati effettivi, si andava in pensione di anzianità ad una età media di 58,3 anni se dipendenti e a 59,1 se autonomi. Quanto alla vecchiaia, erano 65,4 anni per gli uomini e 60,8 per le donne.

## C'è un giudice anche a Bergamo

di Giuliano Cazzola

Il tribunale di Bergamo, in funzione di giudice monocratico del lavoro, con sentenza del 12 dicembre 2013, ha condannato l'Inps a riconoscere i contributi dovuti e non versati dal committente nel periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 marzo 2012 alla persona ricorrente che aveva svolto la propria attività come collaboratrice iscritta alla Gestione separata presso l'INPS. Quando aveva presentato domanda per la pensione di vecchiaia, infatti, la ricorrente si era sentita rispondere dall'Istituto che, mentre in precedenza la sua posizione era regolare, quel periodo lavorativo risultava scoperto da versamenti contributivi. Pertanto, non applicandosi, secondo l'INPS, ai collaboratori il principio della automaticità delle prestazioni di cui all'art. 2116 c.c. (in forza del quale i contributi dovuti sono comunque riconosciuti anche se il datore titolare dell'obbligazione contributiva non li avesse versati, essendo l'Inps il garante della correttezza del rapporto assicurativo) non era possibile considerare utili, quelli non versati, ai fini della maturazione dei requisiti per il trattamento pensionistico. Vediamo più diffusamente i termini del problema. Il citato articolo 2116 c.c. è un caposaldo del diritto previdenziale in quanto stabilisce, al primo comma, che le prestazioni di previdenza e di assistenza «sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza». La tutela dei diritti del prestatore di lavoro è ulteriormente rafforzata ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, il quale dispone che nei casi in cui «le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7](#), *Politically (in)correct*.



lavoro». La domanda è: quale figura professionale è evocata nella definizione di “prestatore di lavoro”? Sicuramente il lavoratore dipendente. Con altrettanta certezza sono esclusi i lavoratori autonomi su cui grava l’obbligazione contributiva. Ma cosa capita alla fattispecie del lavoratore parasubordinato di cui il legislatore del 1942 non aveva neppure supposto l’esistenza?

Nell’istituire una gestione separata presso l’INPS (articolo 2, commi 26-32, della legge 8 agosto 1995, n. 335), destinata ad assicurare la tutela pensionistica e poi anche le tutele di malattia, maternità, per il nucleo familiare ai titolari di collaborazione coordinata e continuativa, ai lavoratori a progetto, agli esercenti un’attività di lavoro occasionale e ai venditori a domicilio nonché agli associati in partecipazione, si è posto l’interrogativo circa l’applicabilità del principio dell’automaticità delle prestazioni ai rapporti che intercorrono tra i soggetti tutelati e l’ente di previdenza. Identico interrogativo ha riproposto l’estensione, ai soli lavoratori parasubordinati, della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (articolo 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2000 n. 38).

Al riguardo è da segnalare come i due maggiori enti previdenziali – INPS e INAIL – abbiano assunto posizioni diametralmente opposte.

L’INPS, infatti, ha definito un orientamento ormai consolidato (circolare del 6 settembre 2006, n. 95-bis e messaggio del 22 maggio 2007, n. 12768) per l’inapplicabilità del principio dell’automaticità delle prestazioni in ragione della natura giuridica autonoma del rapporto di lavoro dei soggetti iscritti alla gestione separata, nonostante che la struttura soggettiva dell’obbligazione contributiva sia stata dalla legge conformata, almeno per alcuni di quei rapporti, sul modello adottato finora soltanto nell’ambito del lavoro subordinato, che prevede la distinzione tra soggetto protetto (il lavoratore) e soggetto obbligato (il datore) al pagamento della contribuzione.

Tale interpretazione dell’INPS è alla base della mancata corresponsione delle prestazioni previdenziali riconosciute dalla legge a dei lavoratori (iscritti alla Gestione separata) che ne hanno diritto e che non ne fruiscono per altrui responsabilità; in tal senso vanno tenuti presenti gli effetti della prescrizione dei diritti nei confronti di un lavoratore-collaboratore che resta del tutto indifeso rispetto ai comportamenti omissivi del committente.

L’INAIL, invece, ha sostenuto e confermato una linea interpretativa del tutto diversa. Dapprima (circolare del 7 maggio 1998, n. 30), ha ritenuto inapplicabile il principio di cui all’articolo 2116 c.c. unicamente ai «casi di identità fra soggetto assicurato...e soggetto assicurante», tipicamente riferibili al lavoro autonomo (artigiani, commercianti, coltivatori). In seguito (circolare 11 aprile 2000, n. 32), ha ribadito tale orientamento con specifico riferimento

ai lavoratori parasubordinati di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 38 del 2000. In altri termini, se è la coincidenza tra soggetto assicurato e soggetto assicurante a giustificare l'inapplicabilità del principio di automaticità, questo effetto non può prodursi, invece, laddove si riscontri una dissociazione tra i due soggetti analogamente a quanto avviene nel caso del lavoro subordinato.

La scelta di individuare – con riferimento ai soggetti del rapporto di collaborazione di cui alla Gestione separata presso l'INPS – nel committente l'unico debitore verso l'ente previdenziale è prevista non solo dal comma 30, dell'articolo 2 della legge n. 335 del 1995 (dove il contributo previdenziale è espressamente suddiviso in 2/3 a carico del committente e 1/3 a carico dell'iscritto), ma anche dall'articolo 1, primo comma, del decreto ministeriale 2 maggio 1996, n. 281. Diverse modalità di versamento sono, invece, previste nel caso in cui il collaboratore sia titolare di partita IVA e quindi unifichi su di sé l'identità di soggetto assicurante e di soggetto assicurato.

Secondo la Corte Costituzionale (sentenza 5 dicembre 1993 n. 374) sussiste un nesso logico tra la «finalità di protezione sociale inerente ai sistemi di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti» e l'automaticità delle prestazioni. Ma l'Inps ha sempre mantenuto la sua linea di condotta, sostenuta in ciò dai governi. Chi scrive ne è buon testimone.

Lungo l'intero corso della XVI Legislatura, in qualità di deputato e di vice presidente della Commissione Lavoro della Camera, ho avuto la possibilità di “gestire” (come relatore o come punto di riferimento del Pdl e quindi del più importante partito della maggioranza, anche durante il c.d. governo dei tecnici) i provvedimenti in materia di lavoro e di previdenza. In tale veste ho presentato dei progetti di legge, a mia prima firma o con altri colleghi, ho proposto degli emendamenti ad atti del governo (è questa l'iniziativa legislativa, addirittura per decreto legge, largamente prevalente) e ordini del giorno (il cui accoglimento – disse una volta in Aula un autorevole sottosegretario – non si nega a nessuno). Capita, quindi, di intestarsi una norma e di proporla in ogni circostanza possibile. Per ciò che mi riguarda, fin da quando presentai il mio progetto di legge sulla riforma delle pensioni nel giugno del 2008 (AC 1299) contenente soluzioni che allora furono viste come fumo negli occhi, ma che ora sono divenute norme di legge (come l'estensione pro rata a tutti del calcolo contributivo) o fanno parte del dibattito (come il c.d. pensionamento flessibile), io mi ero intestato a proporre una norma di interpretazione autentica che riconoscesse l'applicazione dell'articolo 2116 c.c. – ovvero il principio dell'automaticità delle prestazioni – anche ai lavoratori iscritti alla gestione separata che non fossero titolari di partita Iva. A

testimonianza di questo mio impegno riporto di seguito l'articolo del progetto di legge citato.

*Art. 6: Le parole «prestatore di lavoro» di cui al primo comma dell'articolo 2116 del codice civile si interpretano nel senso che esse si intendono riferite anche ai lavoratori iscritti alla Gestione separata presso l'Inps, istituita ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995 n.335, chiamati a svolgere in via esclusiva le attività per le quali sono iscritti alla Gestione stessa. Ai medesimi lavoratori sono pertanto riconosciute le tutele previste dal predetto articolo 2116 del codice civile.*

Il medesimo testo fu ripreso come emendamento in altre circostanze (persino, da ultimo, alla legge n.92 del 2012 con il titolo: Tutela dei collaboratori contro l'evasione contributiva) precisando che dall'applicazione della norma reinterpretata sarebbero stati esclusi quei collaboratori titolari di partita Iva tenuti, per legge, a versare i loro contributi caricando solo la quota del 4% nella fattura per il committente; la loro posizione, rispetto all'obbligazione contributiva è del tutto simile a quella dei lavoratori autonomi di cui è pacifica la mancata applicazione dell'articolo 2116 c.c.. In sostanza, la nuova disposizione – riporto di seguito il testo dell'emendamento che andavo riproponendo – avrebbe avuto valore solo per quei casi in cui è il committente tenuto a versare la contribuzione alla gestione separata rivalendosi sul lavoratore per la quota a suo carico (in ragione rispettivamente di 2/3 e 1/3): una posizione del tutto analoga a quella di un lavoratore dipendente.

#### *Emendamento standard*

*L'articolo 2116 del codice civile si intende applicabile anche ai collaboratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'INPS, di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 9 agosto 1995, n. 335, purché versino in regime di monocommittenza e non siano titolari dell'obbligazione contributiva.*

Merita anche di essere ricordata una risoluzione approvata dalla XI Commissione della Camera il 16 dicembre 2009. Anche il c.d. collegato lavoro (legge n.183 del 2010) tra le tante questioni affrontate si occupò del problema (dopo che in prima lettura era stato ritenuto inammissibile un emendamento che ribadiva la proposta di interpretazione autentica) prevedendo delle specifiche sanzioni per l'omesso versamento alla Gestione

separata presso l'INPS, da parte del committente, della quota parte di contribuzione trattenuta al proprio collaboratore. Con tale disposizione il legislatore tentò di mettere riparo all'inconveniente più volte denunciato, riguardante l'applicabilità del principio di automaticità delle prestazioni, di cui all'articolo 2116 del codice civile, anche al caso dei collaboratori.

Tutti i tentativi di modificare la norma fallivano perché la Commissione Bilancio, su indicazione del Mef e a sua volta su richiesta dell'onnipotente Dipartimento della Ragioneria Generale, sosteneva che occorresse la copertura finanziaria. Una valutazione opinabile dal momento che le prestazioni assicurate a questi lavoratori sono finanziate attraverso il prelievo contributivo previsto e la gestione è in forte attivo di esercizio e patrimoniale. A chi scrive è sempre sembrato assurdo sostenere che occorre una copertura finanziaria per contrastare una violazione degli obblighi contributivi. Una volta, alla Camera, si riuscì pure a trovare una soluzione di copertura nell'ambito di un progetto di legge (AC 2100 e abb.) che venne persino approvato dall'Aula, ma che "morì" al Senato, dopo una lunghissima agonia, nonostante che il governo avesse accolto, nel luglio del 2012, alla Camera il seguente ordine del giorno che richiamava appunto il testo di progetto di legge approvato in precedenza.

*“La Camera, premesso che:*

- l'articolo 2116 del codice civile rappresenta uno dei principali capisaldi del diritto previdenziale in quanto stabilisce il principio della automaticità delle prestazioni, secondo il quale le prestazioni di previdenza ed assistenza sono dovute ai lavoratori anche quando il datore di lavoro non abbia versato i contributi dovuti, e che, qualora a causa del mancato versamento dei contributi a suo carico, le prestazioni non siano erogate, in tutto o in parte, il predetto datore di lavoro è comunque responsabile dei danni per il lavoratore;*
- tale norma fondamentale non è ritenuta applicabile ai lavoratori parasubordinati ancorché iscritti in via esclusiva alla Gestione l'INPS separata, in regime di monocommittenza e quindi non titolari dell'obbligo di versare i contributi;*
- tale discutibile interpretazione lascia indifeso il lavoratore parasubordinato che si trovi nelle condizioni sopradescritte, dal momento che la legge attribuisce al committente la titolarità dell'obbligazione contributiva, anche per la quota a carico del lavoratore (a meno che non abbia la partita IVA);*
- per risolvere questo problema la Camera ha approvato un progetto di legge (AC 2100 e abb.) da tempo giacente al Senato;*

### *Impegna il Governo*

*A valutare l'opportunità, compatibilmente con le disponibilità di finanza pubblica, ad emanare opportune disposizioni affinché, le parole «prestatore di lavoro» di cui al primo comma dell'articolo 2116 del codice civile si interpretino nel senso che esse si intendano riferite anche ai lavoratori iscritti alla Gestione separata presso l'Inps, istituita ai sensi dell'articolo e, comma 26, della legge 8 agosto 1995 n.335, purché siano chiamati a svolgere in via esclusiva le attività per le quali sono iscritti alla Gestione stessa. Ciò allo scopo di riconoscere ai medesimi lavoratori la garanzie previste dal predetto articolo”.*

La sentenza del tribunale di Bergamo ha dunque capovolto un'interpretazione discutibile e iniqua, sulla base della seguente valutazione: il principio della automaticità delle prestazioni ha un valore di carattere generale, a fronte del quale non è da ritenersi ammissibile una deroga che non sia in forma esplicita. Inoltre, diversamente da quanto previsto per i lavoratori autonomi, nei rapporti di collaborazione “il sistema di pagamento dei contributi è speculare a quello esistente nell'AGO per i lavoratori dipendenti”. Inoltre, il collaboratore “non ha alcun sistema per costringere il committente a versare i contributi dovuti in favore dell'Inps, come non lo ha il lavoratore dipendente”. Ne consegue che “la mancata applicazione del principio dell'automaticità delle prestazioni potrebbe costituire una violazione dell'art. 3 della Costituzione, trattando situazioni che allo stesso modo meritano tutela in modo irragionevolmente diverso”.

Queste ed altre considerazioni sono molto significative e risolvono un problema particolarmente importante per quanto riguarda l'effettiva tutela dei diritti previdenziali riconosciuti a questa categoria di lavoratori. Che altro dire? C'è un giudice anche a Bergamo. Non solo a Berlino. Quanto a noi, a volta ad essere *politically(in)correct* conviene.

# Una delega per semplificare e Durc smaterializzato

di Pierluigi Rausei

Semplificazione del quadro regolatorio, snellimento delle procedure amministrative e armonizzazione del sistema sanzionatorio sembrerebbero essere tre delle parole chiave della nuova riforma del lavoro o piano per il lavoro che va sotto il nome di “*Jobs Act*”. Tuttavia, almeno per il momento, questi tre importanti capitoli di intervento rimangono nell’alveo delle (pur molto apprezzabili) buone intenzioni, essendo soltanto in parte trasferiti nel decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo, mentre la parte più ampia delle azioni prospettate per macroaree è confluita in un disegno di legge delega, rispetto al quale l’incognita dei tempi del processo parlamentare e legislativo rischia di pesare forse troppo per stimare oggi l’efficienza del programma normativo.

## **Smaterializzare il Durc**

In assenza del testo del decreto-legge, ci si deve limitare a quanto ufficialmente prospettato all’esito della conferenza stampa dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In questo senso, dal documento ufficiale pubblicato sul sito del Ministero del Welfare (*Jobs Act: le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*) si evince che, accanto alle misure per snellire l’apprendistato di primo e secondo livello e per ampliare le possibilità di utilizzo del contratto a tempo determinato, il decreto-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

legge ospita disposizioni atte ad operare una semplificazione in merito al «Documento unico di regolarità contributiva» (di seguito «Durc») per conseguire l'immediata e completa “smaterializzazione” del documento, allo scopo di superare “l'attuale sistema che impone ripetuti adempimenti burocratici alle imprese”.

Il Durc nasce quale certificazione unificata relativa alla regolarità dei versamenti di contributi previdenziali e assistenziali, nonché dei premi assicurativi, da parte delle imprese edili, appaltatrici di lavori pubblici e privati, rilasciata dalle Casse Edili, in forza di una convenzione fra le stesse e i due Istituti, Inps e Inail, titolari della gestione delle forme di assistenza e previdenza obbligatorie del settore. In questo senso, il Durc consente di comprovare lo stato di regolarità di un'impresa, in materia previdenziale, ai fini del regolare affidamento dei lavori, mediante l'acquisizione e la produzione di un solo documento, che, data la sua peculiare efficacia e finalità, non può essere sostituito da una autodichiarazione dell'interessato (così il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 12 del 12 giugno 2012).

In seguito, il Durc è stato esteso, per effetto dell'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 a tutte le attività e a tutti i settori, a far data dal 1° luglio 2007, al fine di godere dei «benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale» che sono subordinati, appunto, «al possesso, da parte dei datori di lavoro, del Documento unico di regolarità contributiva», secondo l'esplicito dettato normativo. Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 ottobre 2007 (attuativo dell'art. 1, comma 1176, della legge n. 296/2006), dal 30 dicembre 2007, si è avuta una profonda modifica nel sistema di tutele e garanzie preventive che il Legislatore ha posto in capo agli operatori, un sistema che trova nella certificazione della regolarità contributiva una frontiera invalicabile, posta quasi a baluardo difensivo del lavoro, valutato nella prospettiva dei suoi quattro tradizionali pilastri: sicurezza, retribuzione, contribuzione e tutela.

La Circolare 30 gennaio 2008, n. 5 del Ministero del lavoro evidenziò i quattro momenti essenziali nei quali si sviluppa la relazione fra azienda e Durc: analisi preliminare dei benefici e delle agevolazioni godute; verifica del possesso dei requisiti di regolarità; constatazione dell'assenza di elementi ostativi e inibenti; segnalazione agli Istituti previdenziali e agli organismi bilaterali interessati delle conclusioni sanzionatorie definitive ostative.

La complessità del procedimento e la gravità della crisi economica finanziaria che ha interessato il nostro Paese subito dopo l'avvento generalizzato del Durc ha spinto il Legislatore, negli anni immediatamente successivi, ad avviare

progressivamente forme ampie di semplificazione e di smaterializzazione. Così l'art. 16-bis, comma 10, del decreto-legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009, stabilì che le stazioni appaltanti pubbliche dovevano acquisire d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il Durc, mentre l'art. 14, comma 6-bis, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, ha disposto l'acquisizione d'ufficio da parte delle amministrazioni pubbliche anche con riguardo ai lavori privati.

Inoltre con il decreto ministeriale 13 marzo 2013 si è disposto, in attuazione dell'art. 13-bis del decreto-legge n. 52/2012, convertito in legge n. 94/2012, circa la possibilità per le imprese con irregolarità contributive accertate di ottenere comunque il Durc regolare con una certificazione che attesta la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni di importo almeno pari ai versamenti contributivi mancanti. Mentre con l'art. 31 del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, sono state inserite ulteriori importanti semplificazioni procedurali.

Peraltro dal 1° luglio 2013, per effetto del DPCM 22 luglio 2011 che ha attuato sul punto il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), tutte le comunicazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni sono state smaterializzate ed avvengono esclusivamente utilizzando tecnologie informatiche e telematiche.

Ne consegue che, in attesa di poter leggere il testo del decreto-legge varato dal Governo, il Durc oggi già smaterializzato potrebbe ricevere dal Legislatore una ulteriore e definitiva spinta di semplificazione volta a consentire il rilascio automatico del Durc regolare a fronte di crediti capienti certi, liquidi ed esigibili, senza orpelli procedurali, ovvero anche, ma troppo presto per dirlo, l'attestazione automatica di regolarità contributiva mediante il Durc rilasciato a mezzo PEC all'impresa senza tempi di istruttoria e senza lungaggini procedurali.

Se il decreto-legge "*Jobs Act*" contenesse tali misure si tratterebbe di una importante innovazione legislativa, a fronte dei molteplici interventi normativi di modifica che hanno reso il quadro regolatorio di riferimento complesso e farraginoso, anche per la duplice esigenza di preservare il valore del Durc quale certificazione di regolarità degli obblighi previdenziali contemperando le evidenti esigenze di semplificazione temporale e procedurale.



## Semplificare procedure e adempimenti

Sotto altro e più ampio profilo, il disegno di legge delega “*Jobs Act*” contiene una fondamentale delega volta a perseguire obiettivi di “*semplificazione e razionalizzazione delle procedure*” in materia di “*costituzione e gestione dei rapporti di lavoro*”, nella prospettiva precipua di “*ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese*”.

L’operazione di semplificazione e di de-regolazione sembra inserirsi a pieno titolo nel contesto delle procedure di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese italiane, già avviate nel 2008 allorquando dall’esito della misurazione venne introdotto il Libro unico del lavoro, abolendo i libri matricola e paga generali e speciali, con un notevole risparmio per i datori di lavoro.

Per la nuova azione di semplificazione e di abbattimento degli oneri amministrativi, in attesa di poter leggere il testo del disegno di legge, la delega dovrebbe una serie di sette principi e criteri direttivi che dovranno orientare l’intervento del Governo quale legislatore delegato.

Il primo principio di delega (*lettera a*) attiene, appunto, alla razionalizzazione e alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti “*connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro*”, con lo specifico obiettivo di “*dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico ed amministrativo*”. Sul punto gli interventi possibili sono molteplici e l’obiettivo del dimezzamento degli oneri burocratici è davvero a portata di mano:

- *snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro* (modelli UniLav, UniSomm ecc.), giacché senza alcun abbassamento di tutele sostanziali si possono ridurre le informazioni obbligatorie a quattro soltanto: codice fiscale datore di lavoro, codice fiscale lavoratore, data di inizio del rapporto di lavoro, tipologia del rapporto di lavoro; tutte le restanti informazioni oggi obbligatoriamente richieste (CCNL applicato, orario di lavoro, retribuzione/compenso, luogo di lavoro, recapiti e indirizzi delle parti ecc.) possono essere ricavate senza fatica dal Libro unico del lavoro e dalla denuncia mensile UniEmens;
- *snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di cessazione del rapporto di lavoro*, anche qui senza abbassamento di tutele sostanziali si possono ridurre le informazioni obbligatorie a tre soltanto: codice fiscale datore di lavoro, codice fiscale lavoratore, data di cessazione del rapporto di lavoro;

- *eliminazione degli obblighi di convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali* ad eccezione degli eventi che necessitano particolare tutela (maternità, paternità e matrimonio): la cancellazione di questo obbligo non danneggia in alcun modo la tutela sostanziale delle lavoratrici e dei lavoratori posto che tutti gli adempimenti potranno essere telematici in attuazione delle lettere d) ed f);
- *eliminazione dell’obbligo di presentazione del prospetto informativo annuale per il collocamento obbligatorio*, nessun abbassamento di tutele sostanziali in quanto le informazioni necessarie a determinare la quota d’obbligo (numero lavoratori in forza computabili) possono essere ricavate automaticamente dal sistema semplificato delle comunicazioni obbligatorie;
- *eliminazione del registro degli infortuni* (la cui abrogazione è ancora “sospesa” pur essendo già prevista dal d.lgs. n. 81/2008), senza nessuna minorazione per le tutele sostanziali, stante la ricavabilità delle informazioni dal data base dell’Inail;
- *eliminazione dell’obbligo di autoliquidazione Inail*, nessun abbassamento di tutele sostanziali in quanto le informazioni necessarie a determinare il calcolo dei premi assicurativi, potrebbero essere inserite nella denuncia mensile UniEmens oggi riservata solo all’Inps ma che potrebbe ospitare anche i dati ai fini Inail;
- *eliminazione del prospetto di paga o cedolino* (abrogazione della legge n. 4/1953), senza alcun abbassamento di tutele sostanziali, le informazioni obbligatorie per il lavoratore sono ricavabili dal Libro unico del lavoro.

Col secondo principio di delega (lettera *b*) ci si propone di “*eliminare e semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi*”. Tale affermazione si presenta particolarmente oscura, salvo a voler estendere l’ambito di operatività dell’istituto del diritto di interpello di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 124/2004 che consente, appunto, di dirimere questioni controverse mediante disposizioni interpretative. Altrimenti l’operazione di semplificazione potrebbe avvenire in sede legislative con norme di interpretazione autentica relative a fattispecie lavoristiche di particolare complessità e oggetto di contrasti giurisprudenziali e nella prassi amministrativa, come ad esempio nel caso dei lavoratori in trasferta e dei trasfertisti oppure del cosiddetto “tempo tuta” e in ogni ipotesi del tempo impiegato prima di avviare la prestazione lavorativa.

Il terzo principio di delega (lettera *c*) rappresenta un vero e proprio volano per il possibile snellimento delle procedure e dei rapporti fra impresa e pubblica amministrazione. Si tratta della previsione di “*unificare le comunicazioni alle*

*pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi*” con conseguente obbligo per ciascuna amministrazione che detiene l’informazione di trasmetterla alle altre amministrazioni competenti. L’esempio che viene portato nel documento di sintesi reso noto è quello degli infortuni sul lavoro, ma a questo possono aggiungersi tutte le informazioni attinenti al rapporto di lavoro ricevute da Inps (nella denuncia mensile UniEmens) che potrebbero essere automaticamente trasferite a Inail e Ministero del lavoro, anche per snellire le verifiche e i controlli in sede di vigilanza e di ispezione.

Nel quarto criterio (lettera *d*) per l’esercizio della delega trova spazio la promozione delle *“comunicazioni in via telematica e l’abolizione della tenuta di documenti cartacei”*. In questa prospettiva si tratterebbe di implementare le funzionalità del già collaudato sistema di comunicazioni obbligatorie gestito dal Ministero del Lavoro nonché dei portali tematici di Inps e Inail, snellendo i dati ed ampliando le possibilità di comunicazione, con riferimento a tutte le informazioni che possono essere necessarie nei rapporti fra impresa e pubbliche amministrazioni ed anche fra lavoratori e imprese, oltreché fra lavoratori e pubbliche amministrazioni.

Il quinto principio di delega (lettera *e*) riguarda l’armonizzazione del sistema sanzionatorio in materia di gestione dei rapporti di lavoro. La norma prevede la revisione del regime delle sanzioni, *“valorizzando gli istituti di tipo premiale, che tengano conto della natura sostanziale o formale della violazione e favoriscano l’immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita”*. La disposizione riprende letteralmente quanto già previsto dall’art. 1, comma 2, lettera *f*), della *“Delega al Governo per la predisposizione di uno Statuto dei lavori”* sottoposta dall’allora Ministro del Lavoro alle Parti sociali l’11 novembre 2010, volta ad estendere i principi contenuti nella diffida a regolarizzare di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dalla legge n. 183/2010, allo scopo di individuare un quadro regolatorio dell’apparato sanzionatorio che punti sulle sanzioni civili (*astreintes*) e riduca al minimo le sanzioni penali (secondo principi di meritevolezza di tutela costituzionalmente rilevante) e razionalizzi le sanzioni amministrative pecuniarie secondo graduazioni che tengano conto della natura formale oppure sostanziale dell’inadempimento datoriale. In questo contesto, peraltro, troverebbe adeguato spazio il rilancio del provvedimento di disposizione (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004) con il quale il personale ispettivo potrebbe incidere per ordinare il ripristino di condizioni di regolarità in tutti i casi in cui il nuovo quadro regolatorio non preveda reazioni sanzionatorie immediate. In siffatto ambito di interventi potrebbe trovare spazio anche una rivisitazione complessiva del sistema della vigilanza e dell’ispezione in materia di lavoro e

previdenza sociale chiamato a dare efficace attuazione al nuovo sistema sanzionatorio.

Nel sesto criterio di delega (lettera *f*) si intende individuare specifiche “*modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere, anche in via telematica, tutti gli adempimenti di carattere burocratico e amministrativo connesso con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro*”. Questo profilo sembrerebbe aprire le porte, ad esempio, alla possibilità di un sistema telematico gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in sede centrale e territoriale, che consenta in *open data* e gratuitamente a ciascuna impresa di piccole e medie dimensioni di elaborare il Libro unico del lavoro in forma totalmente telematica, acquisendo in automatico i dati da Inps (così comunicati nella denuncia mensile UniEmens) e procedendo anche mediante autocompilazione. Analogamente i lavoratori potrebbero accedere *on line* al medesimo sistema telematico gratuito per presentare le proprie dimissioni o accordare la risoluzione consensuale al rapporto ovvero comunicare l’avvio di una procedura di conciliazione o anche difendersi in un procedimento disciplinare.

L’ultimo dei principi di delega (lettera *g*) riguarda la “*revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino*” di cui al decreto ministeriale 10 ottobre 2005, e in tale prospettiva l’intervento legislativo appare pienamente in linea con quanto già delineato dall’art. 2 del decreto-legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, rispetto al quale, tuttavia, si ritiene che il nuovo intervento di revisione possa portare ad una effettiva e completa semplificazione nell’utilizzo e nella raccolta di informazioni utili a preservare un profilo fondamentale per un corretto esercizio delle politiche attive e passive del lavoro e per un effettivo adeguamento delle risorse alle esigenze del mercato del lavoro.

## Nuova Gestione del “DURC interno”

di Vincenzo Sorrentino

L’Inps con [Messaggio n. 2889 del 27 febbraio 2014](#) ha reso noto il nuovo sistema di gestione del “**DURC interno**” a decorrere dal mese di **aprile**.

La richiesta del DURC interno viene effettuata direttamente dall’Istituto, in qualità di ente tenuto a riconoscere i benefici di legge subordinati alla regolarità contributiva e non è più effettuata dal datore di lavoro attraverso la denuncia contributiva relativa al mese in cui sono richiesti i benefici stessi.

**I sistemi informativi centrali interrogano, con frequenza mensile verso la metà del mese, gli archivi elettronici dell’Istituto per rilevare eventuali situazioni di irregolarità incompatibili con i benefici.**

**Nell’ipotesi in cui non siano rilevate situazioni di irregolarità, viene immediatamente attivata all’interno del cassetto previdenziale una segnalazione positiva (Semaforo Verde),** che assume il significato di **DURC interno positivo**. Ne consegue che il datore di lavoro può godere dei benefici che competerebbero per il mese in relazione al quale è attivato il semaforo verde. Il Durc interno positivo consente anche il godimento dei benefici che competerebbero **per i tre mesi successivi**, a prescindere se nel frattempo insorga una situazione di irregolarità.

**Nell’ipotesi in cui vengano rilevate situazioni di irregolarità, si attiva all’interno del Cassetto previdenziale una segnalazione di allarme temporaneo (Semaforo Giallo),** il datore di lavoro e chi lo rappresenta per gli adempimenti previdenziali viene inviata una comunicazione “**preavviso di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 marzo 2014, n. 12.](#)

**DURC interno negativo**” mediante posta elettronica certificata (PEC), recante le indicazioni delle irregolarità, l’invito a regolarizzare entro 15 giorni con avvertenza che decorsi inutilmente i termine indicati, verrà generato un DURC interno negativo.

Se il datore di lavoro provvede a regolarizzare, gli operatori di sede, attiveranno il Semaforo verde e potrà godere dei benefici.

Qualora, invece, il datore di lavoro non provveda a regolarizzare la propria posizione, all’interno del cassetto previdenziale sarà attivata dai sistemi informativi centrali una segnalazione negativa (**Semaforo rosso**), che si sostituisce al precedente segnale di temporaneo allarme e assume il significato di **DURC interno negativo**.

**Nel mese in relazione al quale è attivato il Semaforo rosso, non può godere dei benefici.**

Se il datore di lavoro regolarizza, si genera un Durc interno positivo sul nuovo mese considerato; tale DURC consente il godimento dei benefici anche per i tre mesi successivi, mentre rimangono **definitivamente preclusi** i benefici relativi al mese per il quale si era precedentemente generato il DURC interno negativo.

Le irregolarità sono visibili nella sezione “Regolarità contributiva”.

L’Inps stila anche un calendario delle note di rettifica che saranno spedite:

- 1) **15 maggio 2014**, note rettifiche per periodi fino a marzo 2013;
- 2) **16 giugno 2014**, note rettifiche per periodi da aprile a luglio 2013;
- 3) **15 settembre 2014**, note rettifiche per periodi da agosto 2013 a maggio 2014.

## Che cosa insegna la Germania

di Giuliano Cazzola

**Dalla Germania sono in arrivo importanti novità in materia di pensioni.** C'è da presumere che queste novità apriranno – magari con un bel po' di malafede – un dibattito anche in Italia, magari al servizio di quel movimento bipartisan che punta a cambiare i capisaldi della riforma Fornero.

Nei giorni scorsi, su proposta del governo Cdu-Spd di Angela Merkel, il Bundestag ha approvato una legge (che entrerà in vigore dal prossimo primo luglio) in cui sono contenute due modifiche significative del sistema per quanto riguarda il parametro fondamentale dell'età pensionabile.

**I giornali, in proposito, hanno fornito un'interpretazione non corretta della nuova norma. Non è vero infatti che l'età pensionabile è stata ridotta da 67 a 63 anni. In pratica viene introdotta, in Germania, una forma di pensionamento di vecchiaia anticipato, senza penalizzazioni economiche, purché il soggetto interessato sia in grado di far valere 63 anni di età e 45 di anzianità contributiva. Un ulteriore beneficio (che passa da uno a tre anni) verrà applicato alle lavoratrici in rapporto ai figli avuti prima del 1992: anche loro potranno accedere ad un pensionamento anticipato avvalendosi del bonus previsto.**

**Come si può notare, la prima di tali misure si muove nella medesima logica del pensionamento anticipato previsto, da noi, nel 2011 nel decreto Salva Italia. E lo fa con criteri più severi: da noi sono sufficienti circa 42 anni di contributi effettivi e figurativi e 62 anni di età. Ad un'età inferiore opera, nel nostro sistema, una penalizzazione economica pari a un punto percentuale**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#), *Politically (in)correct*.

all'anno per i primi due anni e a due punti per quelli successivi. Poi, il requisito contributivo si sposta in avanti adeguandosi all'attesa di vita. Ricordiamo altresì che, per un periodo transitorio fino al 2018, chi potrà fare valere un'anzianità contributiva effettiva, pari a quella richiesta (comprendendovi pure taluni periodi di natura figurativa), potrà accedere al trattamento senza penalizzazioni prima dei 62 anni. In sostanza, anche quando "addolciscono" i requisiti pensionistici i tedeschi si fanno sempre riconoscere sul versante del rigore. Accumulare 45 anni di anzianità contributivo non è certo facile (ovviamente – immaginiamo – considerando pure la contribuzione figurativa). È interessante ed innovativo, invece, il riconoscimento di un bonus anagrafico/contributivo per le maternità ante 1992. In sostanza, però, si tratta di provvedimenti che tutelano i lavoratori e le lavoratrici anziani. Alla base della legge sta, dunque, una precisa scelta politica a favore dei "pensionandi", in ragione del loro peso elettorale crescente. Sia la Spd che la Cdu-Csu si sono intestati il provvedimento: il primo partito ha la paternità del pensionamento anticipato mentre il secondo ha insistito per lo sconto a favore delle madri.

**In Germania, la riforma ha sollevato un dibattito che in Italia potrebbe sembrare anomalo.** Da noi, delle norme che addolciscono i requisiti pensionistici sarebbero salutate come un ritorno all'equità (chissà poi perché?) o con altri peana di lodi. In quel Paese invece l'iter della riforma è stato accompagnato da commenti preoccupati perché il provvedimento non produrrà risparmi ma costi, calcolati cumulativamente in 60 miliardi nel 2020 e in 130 miliardi dieci anni dopo, su di una platea di 900 mila soggetti. Praticamente, in quegli stessi anni in Italia risparmieremo – grazie agli ultimi interventi in materia di pensioni – importi superiori a quelli che, invece, i tedeschi spenderanno.

**Sempre che non sia manomessa la riforma Fornero. Ma che cosa succederà nel nostro Bel Paese, innamorato delle pensioni, quando si scoprirà, con raccapriccio, di essere più virtuosi – anche se solo apparentemente – dei perfidi tedeschi?** Ammesso e non concesso che quelle approvate dal Bundestag siano norme poco severe (comunque i maggiori costi sono previsti), nessuno in Italia si darà premura di spiegare che tali misure (al pari dell'elevazione del salario minimo a 8,5 euro l'ora) sono possibili in un Paese come la Germania che in questi anni si è preoccupato, innanzi tutto, di tenere in ordine i conti pubblici. Siamo appena usciti da una campagna elettorale per l'elezione del Parlamento europeo in cui tutti i partiti – chi più chi meno – hanno promesso di alzare la voce (e magari anche di battere i



pugni sul tavolo) nei consessi europei, al cospetto della Cancelliera di ferro. Insomma, ci facciamo sempre riconoscere.

## In Germania pensione a 63 anni

di Silvia Spattini

**La Germania ha approvato una nuova riforma delle pensioni che prevede, a decorrere dal prossimo 1° luglio, la possibilità del pensionamento a 63 anni, con 45 anni di anzianità contributiva, senza decurtazioni.**

**L'accesso alla pensione a 63 anni è possibile soltanto per i lavoratori nati prima del 1° gennaio 1953, che maturino il diritto alla pensione a decorrere dal 1° luglio 2014 e soddisfino gli altri requisiti.**

**Per i lavoratori nati negli anni successivi, l'età di pensionamento viene gradualmente aumentata di due mesi per ogni anno, secondo la progressione indicata in tabella. Così che i lavoratori nati dopo il 1° gennaio 1964, potranno andare in pensione senza decurtazioni con 45 anni di contributi, al raggiungimento dei 65 anni.**

Anno di nascita	Mesi aggiuntivi	Età di pensionamento	
		Anni	Mesi
1953	2	63	2
1954	4	63	4
1955	6	63	6
1956	8	63	8
1957	10	63	10

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#).

Anno di nascita	Mesi aggiuntivi	Età di pensionamento	
		Anni	Mesi
1958	12	64	0
1959	14	64	2
1960	16	64	4
1961	18	64	6
1962	20	64	8
1963	22	64	10

**Gli economisti e i commentatori** (per tutti cfr. Klaus F. Zimmermann, *Germany's hypocrisy on pensions will cost money and friends*, in *Financial Times*, 23 maggio 2014, ma anche l'ex Cancelliere Gerhard Schroeder) **sono molti critici**. Da un lato mostrano sorpresa per l'approvazione di questa riforma, perché dato il progressivo invecchiamento della popolazione eventualmente servirebbe un aumento dell'età pensionabile. Tanto è vero che nel 2007 era stata approvata una riforma delle pensioni che aveva previsto l'incremento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni a decorrere dal 2029.

**Invece di una riduzione dell'età pensionabile, si ritiene sarebbe stato più opportuno aumentare gli incentivi per ritardare l'accesso alla pensione e supportare l'invecchiamento attivo dei lavoratori.**

La pressione per la modifica alla legge è venuta dal partito socialdemocratico e si tratta di uno dei tanti **compromessi che la Cancelliera Merkel** ha dovuto accettare per concludere il Patto di Coalizione.

**La criticità principale è certamente rappresentata dai costi della riforma, stimati in € 30 miliardi entro il 2030. Ma la preoccupazione è rivolta in particolare al contesto politico europeo.** Infatti, si sottolinea come la Germania abbia richiesto e imposto riforme strutturali e misure molto dure agli altri paesi europei per ridurre il rapporto tra debito e PIL, **esponendosi ora a pesanti critiche per l'approvazione di una riforma che comporta la crescita della spesa sociale.**

## **Pensioni: salvate il soldato Fornero**

di Giuliano Cazzola

**«Non sono a favore di una diminuzione dell'età pensionabile, caso mai per un graduale aumento. Mi chiedo che cosa succederà in Germania».** A parlare così è il Ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, con quella “faccia un po' così” che starebbe bene se riprodotta sulla pubblicità di un callifugo nella versione di prima della cura. Il titolare del Mef si trova a Trento per partecipare al Festival dell'economia che ogni anno si svolge in quella città. E in quella sede è chiamato a rispondere al Governatore Ignazio Visco che, il giorno prima, da Palazzo Koch, ha messo in discussione la copertura del bonus fiscale (da cui, si dice, sia derivato un aiuto importante per il successo elettorale del premier) ed ha ipotizzato una manovra di aggiustamento dell'ordine di 14-15 miliardi.

**Padoan** (come fa di secondo cognome: Schioppa?) è **vago su questo problematico aspetto, ma per fortuna lo è di meno per quanto riguarda il tormentone dell'età pensionabile**, anche se il Ministro lascia intendere la possibilità (il riferimento alla Germania va in questo senso e riguarda le recenti innovazioni introdotte per quanto riguarda il pensionamento anticipato) di una maggiore gradualità (terreno comunque insidioso per conti pubblici già messi a dura prova) nell'andata a regime delle regole introdotte dalla riforma Fornero.

**Le affermazioni di Padoan sono comunque importanti nel contesto del dibattito aperto nel Paese. Non dimentichiamo che Forza Italia ha aderito alla raccolta delle firme per un referendum abrogativo della legge**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#), *Politically (in)correct*.

**Fornero**, promossa dalla Lega Nord. Si tratta di un'iniziativa sgangherata e propagandistica, destinata, a meno che gli asini non imparino a volare, ad infrangersi nel momento in cui la Consulta dichiarerà inammissibile il quesito. Ma, nel frattempo, il dibattito sull'abrogazione avvelenerà le acque del vivere civile e tirerà, mellifluamente, la volata alle iniziative "politicamente corrette" che giacciono alla Camera, recanti proposte di pensionamento c.d. flessibile: che è un modo elegante per abbassare l'età di pensionamento, magari con il pretesto di tutelare non solo gli esodati, ma anche gli esodandi. In altre parole, di ripristinare, a certe condizioni, la possibilità di andare in quiescenza prima di aver compiuto 60 anni, come avveniva, di norma, ai tempi precedenti la legge Monti-Fornero.

**Chi scrive avverte l'esigenza di mettere in campo**, per quanto minoritaria e zittita dal frastuono dei media e dei talk show, **una posizione differente**, che non si rassegni a veder smontare – sotto l'imperversare dei luoghi comuni – una delle più importanti iniziative del governo dei tecnici: una compagine benemerita, ormai esposta nello stand da tre palle un soldo nelle fiere strapaesane di una nazione di ingrati.

**Nei prossimi giorni, insieme ad alcuni amici, mi farò promotore della costituzione di un comitato per la difesa della riforma delle pensioni del Ministro Elsa Fornero**: un comitato pronto a trasformarsi a sostegno del No se, per caso, la Corte Costituzionale dovesse sovvertire tutta la sua giurisprudenza e violare palesemente il dettato della Carta, ammettendo il quesito. Adottai la medesima linea di condotta, quando, dopo la vittoria del centrosinistra nel 2006, venne portato un attacco forsennato alla legge Biagi. Ricordo ancora che il 20 ottobre del 2007 il comitato organizzò una manifestazione in difesa della legge n. 30, proprio quando la sinistra neocomunista (allora al governo) aveva promosso un'iniziativa di piazza contro la legge stessa. A tale manifestazione, oltre ad esponenti politici, presero parte rappresentanti delle principali forze sociali, esclusa la solita Cgil.

**Intanto, a proposito di pensioni, in occasione della presentazione del [Rapporto della Covip](#) sullo stato della previdenza complementare privata nel 2013, è emersa una proposta interessante per sbloccare un trend problematico delle adesioni alle diverse forme previste.** Al 31 marzo di quest'anno i lavoratori iscritti erano 6,3 milioni (ma 1,4 milioni di posizioni, dette "silenti", non sono state alimentate nel corso del 2013) con 116,4 miliardi di risorse destinate alla prestazioni alla fine del 2013 (7,5% del Pil,

3% delle attività finanziarie delle famiglie). La proposta si riferisce alla possibilità di recepire, *mutatis mutandis*, una misura adottata nel Regno Unito, in forza della quale i datori di lavoro, già al momento dell'assunzione o ad una data determinata, iscrivono i loro dipendenti ad una forma di previdenza privata, con possibilità riconosciuta di revocare l'adesione entro un arco temporale definito. In assenza di revoca, il lavoratore resterebbe comunque iscritto.

Dal momento che sono trascorsi più di sei anni dalle ultime misure adottate per rilanciare il settore senza che nel frattempo qualcuno, stando al Governo, si sia fatto venire qualche idea nuova, è il caso di ringraziare la Covip per averci provato, proprio quando il governo Renzi ne ha disposto la soppressione. Come a dire: *morituri te salutant*.

## **Riforma pensionistica tedesca: una questione di *generational fairness***

di Luisa Tadini

**Il futuro, in ambito previdenziale, coincide, quasi sempre, con un patto tra generazioni**, in virtù del quale i figli, ancora lontani dall'età pensionabile, versano i contributi a favore dei loro “padri”, pensionati attuali, senza alcuna certezza – né pieno diritto – di ricevere lo stesso trattamento in futuro e non maturano il diritto alla prestazione pensionistica fino al momento in cui la fattispecie sarà giunta a compimento.

**Sotto questo profilo**, con riguardo, cioè, alla responsabilità nel rapporto tra “padri e figli”, e rispetto alle future generazioni, **si potrebbe discutere delle nuove misure pensionistiche tedesche**, approvate nei giorni scorsi dal Bundestag su proposta del governo Cdu-Spd di Angela Merkel.

**La nuova riforma ha sollevato un acceso dibattito tra economisti e commentatori**, che hanno criticato aspramente le nuove misure introdotte, destinate inevitabilmente ad accrescere la spesa sociale. **Oggetto di critica**, invero, non sono stati i provvedimenti che hanno aumentato i contributi figurativi per le maternità ante '92, né gli incrementi previsti per le pensioni di inabilità, ma **le modifiche introdotte in materia di età pensionabile**.

**Le nuove regole consentiranno ai lavoratori con un'anzianità contributiva di 45 anni di accedere alla pensione di vecchiaia, senza alcuna penalità, a 63 anni di età** (la riforma del 2007 aveva previsto un incremento dell'età pensionabile a 67 anni a decorrere dal 2029). Facoltà contemplata solo per i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2014, n. 22](#).

nati prima del Cinquantatré, mentre per i lavoratori nati successivamente l'età di pensionamento aumenterà gradualmente di due mesi ogni anno (si veda S. Spattini, [In Germania pensione a 63 anni](#), in *Boll. ADAPT*, n. 21/2014).

In realtà, **le norme in argomento possono sembrare severe, se accostate alla pensione anticipata prevista dalla c.d. riforma “Salva Italia”** che, pur avendo inasprito i requisiti prima previsti, consente il ritiro dall'attività lavorativa con soli 62 anni di età e 42 anni circa di anzianità contributiva (per l'anno 2014, 42 anni e 6 mesi per gli uomini e 41 anni e 6 mesi per le donne, con una “penalizzazione” per coloro che accederanno al trattamento pensionistico prima dei 62 anni).

Anche **le obiezioni mosse sotto il profilo della sostenibilità andrebbero approfondite e circoscritte**, nonostante, in base alle prime stime, le misure adottate peserebbero ogni anno sui bilanci pubblici tedeschi, fino al 2030, per una cifra compresa tra 9 e 11 miliardi di euro. Infatti, come è stato autorevolmente osservato (si rimanda a G. Cazzola, [Che cosa insegna la Germania](#), in *Boll. ADAPT*, n. 21/2014), la Germania in questi anni «si è preoccupata di tenere in ordine i conti pubblici» sul versante della spesa sociale.

**Pare lecito, tuttavia, interrogarsi rispetto all'opportunità, in termini diacronici, delle misure adottate**, che suscitano perplessità ove si consideri la direzione intrapresa dal legislatore tedesco. **I provvedimenti, infatti, paiono invertire bruscamente la rotta imboccata con le riforme pensionistiche del 2004 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) e del 2007**, dettate dall'intento di rendere sostenibile il sistema pensionistico e adeguarlo al fenomeno dell'invecchiamento demografico, per non creare un debito implicito per le giovani generazioni.

Tale interrogativo si pone, inoltre, con maggior evidenza, ove si consideri che le nuove norme sembrano muoversi **in controtendenza rispetto all'indirizzo dominante adottato dalla maggior parte dei sistemi pensionistici europei, orientato a prolungare il periodo di vita attiva dei lavoratori e a garantire una maggiore integrazione sociale degli anziani**.

Nonostante, infatti, sia indiscutibile l'esclusiva sovranità di ciascuno stato in materia di previdenza pubblica obbligatoria (le norme dell'UE e la giurisprudenza della Corte europea ne sono una costante conferma), **una riflessione s'impone sulla ratio che sottende alle nuove disposizioni**,



facilmente ravvisabile ove si abbia riguardo ai beneficiari dei provvedimenti, tesi a **tutelare lavoratori e lavoratrici *âgé***.

**Tale scelta**, che redistribuisce le risorse dalla generazione dei figli a quella dei genitori, **realizza la medesima «degenerazione usurpativa» del *welfare* che**, fino al cd. decreto “Salva Italia”, è **possibile individuare nelle riforme intervenute in Italia a partire dagli anni ‘90**, che hanno cercato di fronteggiare le esigenze di riequilibrio dei conti pubblici senza mettere in discussione diritti ormai acquisiti da ampi settori della popolazione, che avrebbero potuto suscitare la prevedibile resistenza. **In questa «arena politica del *welfare*», i giovani, irrilevanti politicamente, ne sono usciti perdenti**, impossibilitati a far sentire la propria voce a difesa delle legittime spettanze.

**Le nuove misure** pensionistiche introdotte nella patria di Bismark, se pur con presupposti diversi, **sembrano dettate dalla medesima scelta politica redistributiva**, ad esclusivo vantaggio della popolazione *âgé* in ragione del suo peso elettorale.

**Il processo evolutivo di un moderno ed efficiente sistema di *welfare*** che si muova nello spazio “allargato” dell’Unione europea (efficace è l’ipotesi del «*virtuous nesting scenario*» di Ferrera) **dovrebbe, a parere di chi scrive, tenere in debito conto anche le prospettive diacroniche, facendosi carico della tutela dei diritti e delle aspettative delle giovani e delle future generazioni.**

## Dimenticare Fornero?

di Giuliano Cazzola

San Carlo Canavese è un piccolo comune della provincia di Torino. Vanta ben 3.852 abitanti e si estende per 21 kmq a 370 metri di altezza sul livello del mare. **Il 19 maggio, a pochi giorni dalle elezioni europee, quei tranquilli paesani piemontesi hanno visto confluire sulle loro strade un corteo vociante di militanti leghisti**, i quali, brandendo ogni possibile tratto distintivo del loro movimento – dalle bandiere, alle corna, alle mutande verdi – **si sono recati a manifestare sotto un’anonima palazzina, come tante altre, inveendo contro l’ex ministro Elsa Fornero che lì è proprietaria**, insieme alla sorella, di un appartamento ereditato dai genitori.

**A stare a quanto ha raccontato, il giorno dopo, su La Stampa, Cesare Martinetti** (se non siamo distratti è stato l’unico giornalista ad accorgersene, definendo quel gesto “un piccolo atto di squadristo”), **pare che il segretario Matteo Salvini** (colui che gli antropologi ritengono essere l’anello di congiunzione tra “*l’homo neanderthalensis*” e “*l’homo sapiens*”) **si sia esibito in una dichiarazione** (“Per fortuna il ministro non è in casa perché mi prudono le mani...”) **che ne metteva in evidenza l’arroganza** (se solo si pensa all’esile figura di Elsa Fornero) e lo stile.

**Gli era compagno in questa bravata, oltre ad una fitta schiera di “padani” avvinazzati, il presidente Roberto Cota**, che non si è fatto riguardo di compiere un gesto invero discutibile (quando la lotta politica degrada alle minacce personali) per essendo ancora in carica, in Regione, per l’ordinaria amministrazione. **I motivi del “dalli alla Fornero”**, che hanno interrotto il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 giugno 2014, n. 23](#), *Politically (in)correct*.

silenzio di San Carlo Canavese, **sono stati i medesimi che gli italiani hanno visti affissi sui manifesti elettorali della Lega Nord recanti l'immagine (con la scritta "Cancelliamola")** dell'allora Ministro del lavoro in lacrime, all'atto della presentazione del decreto salva Italia, con annessa quella riforma delle pensioni per la cui abolizione, tramite referendum abrogativo, il Carroccio sta raccogliendo le firme. Anzi, è divenuta questa l'"impresa" che ha ravvicinato Forza Italia alla Lega Nord, nella più completa noncuranza per la stabilità dei nostri conti pubblici. Ma non è dell'importanza di questo provvedimento che intendiamo parlare, dopo averlo fatto più volte anche di recente.

**La riforma Fornero, ai nostri occhi, ha il merito storico non solo di aver "ferito a morte" l'istituto del pensionamento di anzianità** (la tipica pensione "padana"), che ha devastato il sistema consentendo a milioni di persone, in età compresa tra i 50 e i 60 anni, di andare in quiescenza senza avere versato una contribuzione adeguata a dare copertura alle pensioni erogate tra il momento del pensionamento e quello dell'estinzione del trattamento (includendo anche la reversibilità), **ma ha provveduto anche a tutelare quelle situazioni meritevoli di salvaguardia onde evitare che delle persone in carne ed ossa restassero prive di lavoro**, di reddito sostitutivo (ammortizzatori sociali od extraliquidazioni) o di pensione. Per non parlare poi del merito per aver messo in crisi la prassi degli scivoli agevolati verso la quiescenza per i dipendenti più anziani, gestita per decenni, con favore complice, tanto dai datori quanto dai lavoratori.

**Ci interessa, piuttosto, fare un ragionamento di carattere più generale.** Nella "Termidoro" della politica italiana (ora si prendono le distanze dall'epopea del rigore con la medesima determinazione con cui i "termidoriani" vollero lasciarsi alle spalle il "Terrore") tutti si riconoscono ormai in una parola d'ordine comune: "Dimenticare Fornero!". Che è poi la quintessenza del "Dimenticare Monti!", visto che il "governo dei tecnici" ha avuto un qualche senso soltanto per le riforme che portano il nome dell'ex Ministro del lavoro. Il resto è stato – direbbe un noto cantautore ora defunto – solo noia. Persino Mario Monti ha dimenticato se stesso e sta facendo un sacco di aperture di credito ad un premier-ragazzino che, da studente alla Bocconi, avrebbe bocciato all'esame di economia politica.

**Chi scrive, a suo tempo, fece il possibile per correggere sia la riforma delle pensioni sia quella del mercato del lavoro.** In particolare, fu particolarmente

critico nei confronti della legge n. 92/2012, prendendo parte ad un lavoro parlamentare che introdusse importanti modifiche al testo iniziale. Oggi, però, a due anni di distanza, se consideriamo il pacchetto-lavoro di Elsa Fornero, “novellato” dai decreti Giovannini e Poletti (in fondo la via della liberalizzazione del contratto a termine è iniziata con la legge n.92) possiamo notare i seguenti aspetti: 1) il mercato del lavoro è divenuto più flessibile, grazie alla possibilità di utilizzo *acausale* del contratto a tempo determinato; b) i rapporti di lavoro-canaglia (abuso delle collaborazioni, delle partite Iva e di altri contratti atipici) sono diventati rischiosi sul versante del contenzioso e meno “sicuri” del contratto a termine di nuovo conio; c) si è aperta, sia pure in modo confuso e rocambolesco, la strada per una revisione più netta dell’articolo 18 dello Statuto che potrà trovare uno sbocco nel contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, come previsto dal disegno di legge delega attualmente all’esame del Senato; d) l’Aspi costituisce un primo importante passo verso una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali, che dovrebbe essere completata quando sarà approvata e attuata la delega.

**La legge n. 92/2012 ha disegnato un modello che potrebbe servire anche per conferire una copertura finanziaria ad un sistema di protezione del reddito tendenzialmente universale.** Si prevede, infatti, l’esaurimento della cassa in deroga, l’estensione dei fondi di solidarietà per le categorie sprovviste di tutela. Le risorse “risparmiate” potrebbero concorrere a finanziare l’estensione ai soggetti ora sprovvisti. Ecco perché ad Elsa Fornero dovremmo dire grazie.

## Pensioni: tornano per la sesta volta gli esodati

di Giuliano Cazzola

Oggi, 30 giugno, non è il giorno dei Santi Crispino e Crispiniano e Cesare Damiano non è certo Enrico V alla battaglia di Azincourt. Ma il presidente della Commissione Lavoro della Camera va a riscuotere oggi, in Aula alla Camera, un altro risultato importante nella sua missione in difesa dello *status quo* in materia di diritto del lavoro e di politiche del welfare. Se non ci saranno incidenti di percorso – e pare proprio che non se ne presenteranno – nel giro di qualche giorno la Camera, con un voto favorevole più ampio di quello di una maggioranza di per sé drogata per via del premio assegnato dalla legge elettorale, approverà il sesto (sì proprio il sesto) intervento di salvaguardia per gli esodati (quei soggetti che mantengono il diritto di andare in quiescenza con i requisiti previgenti la riforma del 2011).

La storia, anche questa volta, ha seguito il solito copione su cui abbiamo visto recitare, più o meno, tutti i partiti in occasione delle precedenti operazioni di salvaguardia (chi volesse ricostruire la vicenda può trovare un'accurata narrazione attivando il link: <http://www.camera.it/leg17/522?tema=653&La+questione+degli+esodati>). Di solito si parte con un testo di legge multipartisan già predisposto nella passata legislatura. E ad ogni passaggio topico (la quinta salvaguardia era inclusa nella legge di stabilità per il 2014) l'implacabile Commissione Lavoro della Camera compie un passo avanti nello smantellamento – con il pretesto degli esodati – della riforma Fornero, in attesa che maturino le condizioni (finanziarie prima ancora che politiche – queste ci sarebbero già – per giungere ad una “soluzione finale” di quella “legge maledetta”).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26](#), *Politically (in)correct*.

Il testo, nella sua completezza, viene stroncato, in sede di relazione tecnica, dalla Ragioneria dello Stato e dall'Inps. Così, Damiano, contento di averci provato e di aver dimostrato che il "cattivo" non è lui, ritira la mano che ha lanciato il sasso e si accontenta di quanto si riesce a conseguire.

Questa volta, in Commissione, l'avevano combinata grossa (il Pd dispone di 21 componenti su 46), mettendo insieme un piano in cui gli esodati c'entravano come i cavoli a merenda. Tanto per fare degli esempi che non risolvono l'intera casistica: veniva proposta l'abrogazione dell'adeguamento automatico alla speranza di vita nei confronti delle lavoratrici che accedono al regime sperimentale previsto fino a tutto il 2015; veniva introdotta una deroga dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso e decorrenza al pensionamento previsti dalla riforma Fornero del 2011 in presenza del requisito di 15 anni di contribuzione al 31 dicembre 1992 ovvero per coloro che anteriormente a tale data erano stati ammessi alla prosecuzione volontaria; era proposta l'eliminazione della modesta penalizzazione economica prevista per chi ricorre al trattamento anticipato prima dei 62 anni di età; era riconosciuta piena validità agli accordi di esubero, stipulati entro la fine del 2011, anche in sede non governativa ed anche con l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga (di cui – è noto – è quasi impossibile la certificazione).

Ma la norma più discutibile riguardava l'introduzione di una nuova categoria di salvaguardati: i lavoratori con contratto a tempo determinato cessati dal lavoro tra il 2007 e il 2011 non rioccupati a tempo indeterminato che raggiungevano le decorrenze previste dalla legge n.241/2011 entro 36 mesi dalla sua entrata in vigore. Il costo cumulato (2014-2025) del progetto era stato valutato nell'ordine di 47 miliardi (partendo da 2,8 miliardi nell'anno in corso che salirebbero al picco di 8,8 miliardi nel 2018). Troppo da sostenere, anche per l'ultimo caposaldo della "linea di classe" del Pd. Così, si è dovuto "fare di necessità virtù" e accontentarsi. Come nelle volte precedenti. Ma stavolta è andata di lusso.

Si è scoperto (a prova del fatto che gli esodati erano meno di quelli che venivano contrabbandati quando il caso era di moda) che nella seconda e nella quinta operazione di salvaguardia si era esagerato nella stima dei possibili utilizzatori e quindi anche nelle coperture di spesa; e che c'erano quindi dei risparmi disponibili. Nella sesta salvaguardia, allora, entreranno a far parte 32 mila lavoratori, ma, a fronte delle contestuali riduzioni operate sugli interventi

precedenti il numero netto dei tutelati aumenterà di 8 mila circa, raggiungendo quello complessivo di 170 mila.

La nuova misura di tutela è molto semplice: si limita ad ampliare da 36 a 48 mesi (e quindi al 6 gennaio 2016) dall'entrata in vigore della legge Fornero, il periodo di maturazione dei previdenti requisiti pensionistici. Tale condizione permetterà agli interessati di andare in quiescenza con i vecchi e non con i nuovi requisiti.

Cerchiamo di spiegare bene questo passaggio, che, a nostro avviso, è scandaloso. Chi ha risolto il rapporto di lavoro prima dell'entrata in vigore della riforma potrà andare in pensione con i previdenti requisiti purché li maturi entro un quadriennio. Che dire? Abbozziamo.

Invece, non riusciamo proprio a giustificare che sia salita a bordo della Zattera della Medusa del sistema pensionistico italiano, una "categoria" di tutelati completamente nuova: i c.d. cessati da un contratto a termine tra il 2007 e il 2011. Nel numero massimo di 4 mila, è sufficiente che costoro non si siano rioccupati a tempo indeterminato per rientrare nel sistema di salvaguardie fino a 48 mesi (a questo punto è scattato un anno in più anche per loro rispetto a quanto prevedeva il testo varato dalla Commissione). Questi soggetti potrebbero non aver perso neppure un giorno di lavoro, contraendo rapporti a termini uno dopo l'altro o contratti di collaborazione anche interessanti sul piano economico. Ma tutto ciò non conta: se non si lavora a tempo indeterminato si è comunque "figli di un dio minore", che deve intervenire a risarcirti al momento della pensione. Tanto è Pantalone che paga.

## La continuità tra presente e passato nella circolare INPS n. 79 del 2014

di Carmen Di Stani

L'inarrestabile avanzamento della crisi finanziaria del 2008 ha costretto molti governi a porre attenzione alle poste di bilancio mediante la predisposizione di severi piani di consolidamento della finanza pubblica, noti con il termine di *spending review*.

In Italia segnali di promozione di misure concrete volte ad agire con incisività sulle inefficienze della pubblica amministrazione si ebbero con il Governo Monti, grazie alla conversione del Decreto legge 95 del 6 luglio 2012 in legge n. 135 del 2012; legge attuativa di un solido programma di revisione dei bilanci pubblici. Una delle novità più interessanti introdotta dal programma italiano di *spending review* fu quella inerente il **prepensionamento dei dipendenti pubblici in esubero**; un provvedimento di non semplice interpretazione da un punto di vista fiscale su cui i riflettori sembrano non essersi ancora spenti.

Recentemente l'INPS con **circolare 79 del 24 giugno 2014**, alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 125 del 2013, di conversione del decreto legge 101 di agosto 2013, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, ha insistito a **chiarire i termini di pagamento dei Tfs e dei Tfr e di altri aspetti previdenziali connessi ai prepensionamenti per soprannumero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**.

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 22 luglio 2014, n. 0.](#)



L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale "inaugura" la sua circolare chiarendo che le disposizioni in materia di esuberi del personale trovano applicazione nelle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs n. 165/2001, ossia **tutte le amministrazioni dello Stato**, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e l'Agenzia di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

Con riferimento ai soggetti destinatari della norma, l'INPS richiama quanto disposto dall'art. 2 comma 11 del DL 95/2012 e successive modifiche, secondo il quale tra gli interessati alla procedura di riduzione dei soprannumeri rientrano **esclusivamente** i dipendenti che **hanno maturato** i requisiti anagrafici e contributivi per il diritto a pensione **entro il 31 dicembre 2011** e i dipendenti che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 24 del DL n. 201 del 2011 (riforma delle pensioni Monti-Fornero), **avrebbero maturato** i requisiti anagrafici e contributivi **entro il 31 dicembre 2016**. Dopo aver individuato il campo di applicazione della norma e aver chiarito i requisiti per l'identificazione del personale in esubero, all'interno della circolare si fa luce sul *dies a quo* far decorrere il termine di pagamento della prestazione di fine lavoro; *dies* che cambia a seconda che il dipendente sia già in possesso dei requisiti pensionistici al 31 dicembre 2011, o che li maturi entro il 31 dicembre 2016 sulla base della normativa vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011.

Per tutti coloro che entro il 31 dicembre 2011 hanno maturato i requisiti anagrafici e contributivi ai fini della pensione, il termine di pagamento del trattamento di fine servizio (Tfs) o di fine rapporto (Tfr) decorre dalla data di cessazione dal servizio. Per questa classe di soggetti è opportuno richiamare quanto disposto dal decreto legge n. 138/2011 che permette di ottenere termini di pagamento più brevi rispetto a quelli in vigore. Infatti, per i dipendenti che maturano i requisiti per la pensione di vecchiaia entro il 12 agosto 2011, il pagamento avviene nei 105 giorni successivi alla cessazione del servizio, mentre, per tutti coloro che entro il 12 agosto 2011 maturano il diritto alla

pensione anticipata con la “quota” il pagamento avviene nei 6 mesi successivi dalla data di collocamento a riposo.

Per tutti i dipendenti che dovessero maturare in deroga i requisiti pensionistici stabiliti dalla previgente normativa in data successiva al 31 dicembre 2011, il termine per il pagamento del Tfs o del Tfr non decorre dalla cessazione dal servizio, bensì dal momento in cui il dipendente avrebbe maturato il diritto pensionistico sulla base di quanto previsto dalle disposizioni dell'art. 24 del decreto legge 201/2011, in ossequio al criterio secondo il quale **la liquidazione del Tfr/Tfs dei lavoratori interessati non può in alcun caso essere anticipata rispetto a quanto si sarebbe verificato se i lavoratori avessero avuto accesso al pensionamento secondo i requisiti previsti dalla normativa vigente, ossia secondo le disposizioni del DL 201 del 2011.** Quindi, risulta inevitabile valutare il tipo di prestazione pensionistica cui gli interessati avrebbero diritto se fossero applicate le disposizioni dell'art. 24 del decreto legge 201/2011.

In altri termini, è necessario richiamare la vecchia normativa (quella precedente al decreto legge 201 del 2011) per quanto attiene la determinazione dei requisiti anagrafici e contributivi di coloro che sono individuati come dipendenti in esubero, ma nel contempo, richiamare la nuova normativa per quanto attiene il termine di decorrenza della liquidazione del Tfr o Tfs, per il quale si farà riferimento esclusivamente a quanto disposto dall'art. 24 del decreto legge n. 201 del 2011.

## **La gestione della previdenza complementare. Il TFR e il ruolo del datore di lavoro**

di Giulia Alessandri e Roberta Monte

In Italia si è affermato un modello previdenziale misto, c.d. a più “pilastri”, caratterizzato dalla coesistenza di sistemi di previdenza obbligatoria (Inps, ex Inpdap, Casse professionali, ecc.) che assicurano a tutti i cittadini pensione di base e sistemi di previdenza complementare, con adesione volontaria. Quest’ultima, pur essendo facoltativa, rappresenta una necessità fondamentale soprattutto per i lavoratori più giovani, poiché in prospettiva futura, essendo la pensione di base determinata sulla base del calcolo c.d. “contributivo”, non sarà in grado di assicurare un tenore di vita paragonabile a quello derivante dalla retribuzione percepita durante la vita lavorativa.

Attraverso l’adesione a strumenti previdenziali collettivi o individuali (fondi pensione), la previdenza complementare offre ai cittadini la possibilità di costituire una pensione aggiuntiva, che integra in tutto o in parte le prestazioni erogate dal sistema di adesione obbligatoria. In quest’ottica, la previdenza complementare risulta fortemente incentivata da parte dello Stato ed è aperta, con forme diverse, a tutti i cittadini, anche a quelli che non dispongono di un reddito da lavoro.

La previdenza complementare è gestita da appositi Fondi pensione, enti dotati di personalità giuridica, cui ciascun lavoratore, sia esso dipendente, autonomo, libero professionista, socio di cooperative, può aderire liberamente.

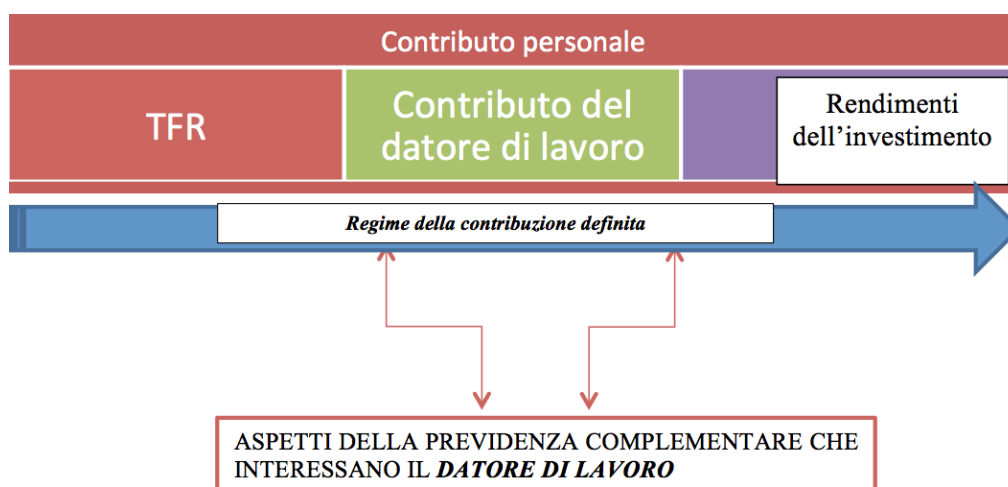
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30, HR ADministration/4.](#)

Il quadro normativo di riferimento, contenuto all'interno del d.lgs. n. 252/2005 (previdenza complementare collettiva), prevede diverse forme pensionistiche, tra cui:

- **fondi pensione chiusi (o negoziali):** sono forme pensionistiche complementari, istituite dai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'ambito della contrattazione nazionale, di settore o aziendale. L'adesione avviene su base collettiva, tramite la previsione di contratti e accordi collettivi, anche aziendali, accordi fra soli lavoratori, regolamenti di enti ed aziende qualora i rapporti di lavoro non siano disciplinati da contratti o accordi collettivi. I lavoratori dipendenti, che intendono aderire, devono appartenere al medesimo settore, comparto o raggruppamento anche territorialmente delimitato di attività.
- **fondi pensione aperti:** sono forme pensionistiche promosse da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR) o società di intermediazione mobiliare (SIM). L'adesione può essere su base individuale o su base collettiva;
- **piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP):** sono attuate mediante contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali. Possono aderirvi tutti i soggetti, anche non titolari di redditi da lavoro e da impresa, e l'adesione avviene su base individuale;
- **fondi pensione istituiti dalle Regioni:** possono aderirvi i lavoratori dipendenti che svolgono attività nel territorio della Regione che ha istituito il Fondo;
- **fondi pensione preesistenti:** sono forme pensionistiche così denominate in quanto già esistenti prima del d.l. n. 124/1993, che ha disciplinato per la prima volta la previdenza complementare. L'adesione avviene su base collettiva.

La previdenza complementare si basa sul cosiddetto *regime della contribuzione definita*, ovvero la somma che viene accantonata per la pensione dipende dall'importo dei contributi versati alla forma pensionistica complementare, dalla durata del periodo del versamento (più anni = più contributi) e dai rendimenti ottenuti, al netto dei costi, con l'investimento sui mercati finanziari dei contributi versati.



La previdenza complementare è finanziata, quindi, con i *contributi a carico del lavoratore* e del *datore di lavoro* (a seconda che l'adesione sia collettiva o individuale), nonché con quote prelevate dall'accantonamento per il TFR.

Il **TFR** si configura come la somma pagata dal datore di lavoro al lavoratore dipendente nel momento in cui termina il rapporto di lavoro. Si calcola accantonando per ciascun anno di servizio una quota pari al 6,91% dell'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso; la somma accantonata, con esclusione della quota maturata nell'anno, viene rivalutata sulla base di un tasso costituito dall'1,5% in misura fissa più il 75% dell'aumento dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevato a dicembre dell'anno precedente.

Al lavoratore viene affidata la possibilità di scegliere se mantenere il TFR sotto forma di liquidazione da incassare alla risoluzione del rapporto di lavoro oppure costruire una pensione integrativa. Dal 1° gennaio 2007, ciascun lavoratore dipendente deve decidere, entro **6 mesi dalla data di assunzione**, se destinare il proprio TFR da maturare alle forme pensionistiche complementari o mantenere lo stesso presso il datore di lavoro. La scelta del lavoratore può essere manifestata in modo esplicito (dichiarazione espressa) o tacito (silenzio-assenso all'adesione) attraverso la compilazione di un modulo consegnato dal datore di lavoro al momento dell'assunzione (apposito modulo predisposto dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale). Il dipendente può scegliere quindi di:

- destinare in via definitiva a una forma pensionistica complementare le quote del TFR ancora da maturare;
- lasciare il TFR presso il datore di lavoro. Il lavoratore può decidere anche in un secondo momento di destinare alla previdenza complementare il TFR

futuro; il TFR maturato fino a quel momento resta accantonato presso il datore di lavoro e sarà liquidato alla fine del rapporto di lavoro. Il TFR che viene lasciato in azienda, verrà gestito in maniera differente da parte del datore di lavoro a seconda che lo stesso abbia più o meno di 50 dipendenti. Nel caso in cui ci siano fino a 49 dipendenti, la gestione è affidata totalmente al datore di lavoro; contrariamente, in aziende con più di 50 dipendenti, il TFR verrà versato dal datore di lavoro al FTINPS, il fondo tesoreria costituito presso l'INPS (in materia di limite dimensionale *l'art. 1 del DM 30/01/2007, recante le modalità di attuazione delle disposizioni dei commi 755 e 756 della legge finanziaria 2007, precisa che nel predetto limite dimensionale devono essere computati tutti i lavoratori con contratto di lavoro subordinato a prescindere dalla tipologia del rapporto di lavoro e dall'orario di lavoro*). Per questa ragione, è opportuno che il datore di lavoro comunichi all'INPS annualmente la dimensione occupazionale, computando tutti i dipendenti con contratto di lavoro subordinato (*in tal senso, confronta con la circolare INPS 3 aprile 2007, n. 70*);

- non effettuare alcuna scelta in modo esplicito. In questo caso, trascorsi sei mesi, il TFR confluisce automaticamente in una forma collettiva di previdenza complementare (negoziale, aperto o preesistente) previsto dal CCNL ovvero, se il contratto individua più fondi, in quello al quale è iscritto il maggior numero di dipendenti dell'azienda di appartenenza (c.d. conferimento tacito); in alternativa, se i CCNL o gli accordi non prevedono alcuna forma pensionistica complementare, il TFR viene versato al Fondoinps, la forma pensionistica complementare appositamente istituita presso l'INPS.

La scelta di destinare il TFR al fondo complementare è **una scelta irrevocabile**. Una volta compilata la modulistica non si può più tornare indietro e quindi decidere di lasciare il TFR in azienda; al contrario, chi opta per la prima ipotesi, può cambiare idea nel corso del rapporto di lavoro dando tempestiva comunicazione al datore di lavoro.

Mentre le norme sul conferimento del TFR sono valide universalmente, le modalità di versamento dei contributi, tra cui l'ammontare minimo, la periodicità, ecc., sono, almeno in parte, stabilite dagli accordi collettivi e dalle intese aziendali.

Il **datore di lavoro** può decidere di riconoscere un contributo aggiuntivo a proprio carico a chi desidera aderire alla previdenza complementare (in caso di

adesione collettiva da parte del dipendente). Solitamente, questo contributo viene previsto in sede di contrattazione collettiva o in presenza di un accordo aziendale, ma il datore di lavoro può decidere di versarlo anche in assenza di accordi collettivi e anche in caso in cui il lavoratore scelga una forma pensionistica diversa da quella prevista dalla contrattazione. Possiamo dire che, normalmente, la differenza per il lavoratore dipendente nell'aderire ad un fondo pensione su base collettiva o individuale, spesso lo fa il contributo da parte del datore di lavoro che, nel primo caso, è quasi sempre garantita. A tal proposito, è bene ricordare che la differenza tra forme individuali (d.lgs. n. 47/2000) e forme collettive (d.lgs. n. 252/2005) di adesione a forme di previdenza complementare consiste nel fatto che, fatto salvo il principio della volontarietà, quelle individuali richiedono la sola adesione del singolo al piano previdenziale, mentre quelle collettive trovano le loro radici nella contrattazione collettiva.

Dal canto suo, il **lavoratore** è libero di determinare l'entità dei contributi a proprio carico: oltre a versare il TFR, può infatti decidere di destinare una somma aggiuntiva al finanziamento della forma di previdenza complementare prescelta. In presenza di accordi collettivi, possono essere determinate le modalità e la misura minima del contributo a carico del lavoratore, o in cifra fissa o in percentuale della retribuzione o del reddito.

Le prestazioni erogate dai Fondi possono essere diverse, tra cui una rendita e un capitale fino ad un massimo del 50% del capitale finale accumulato, una rendita vitalizia periodica, ovvero il capitale, nel caso in cui la rendita, derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante finale, risulti inferiore al 50% del capitale finale accumulato. Le suddette prestazioni, vengono però erogate se, a norma del d.lgs. n. 252/2005, il titolare abbia già maturato i requisiti di accesso alle prestazioni previsti dal regime obbligatorio di appartenenza, e possa far valere almeno 5 anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari.

Nel caso in cui l'attività lavorativa comporti un periodo di inoccupazione superiore a 48 mesi, il lavoratore può richiedere la prestazione pensionistica con un anticipo massimo di 5 anni rispetto ai requisiti sopra previsti.

In determinati casi la legge consente, in modo analogo a quanto avviene per il TFR lasciato presso il datore di lavoro, di usufruire di anticipazioni. La somma da anticipare è calcolata sulla posizione individuale maturata, formata dai versamenti effettuati e dai rendimenti realizzati fino a quel momento. In questi

casi, l'anticipazione è concessa, a prescindere dall'anzianità contributiva, per sostenere spese sanitarie in situazioni molto gravi che coinvolgono il lavoratore stesso o un familiare, e la quota anticipata può essere pari al 75% dell'ammontare accantonato; diversamente, dopo 8 anni di anzianità contributiva, è possibile chiedere un'anticipazione fino al 75%, per l'acquisto della prima casa o attività di ristrutturazione della stessa.

Per quanto riguarda le altre categorie di lavoratori, anche i lavoratori autonomi possono aderire a forme di previdenza integrativa, godendo delle agevolazioni fiscali previste dalla nuova normativa, con la possibilità di dedurre i contributi dal reddito complessivo e disporre di un sistema di tassazione delle prestazioni pensionistiche con aliquote agevolate rispetto a quelle applicate per altre forme di investimento.

La previdenza complementare interessa anche chi non ha un impiego o chi dipende economicamente da un'altra persona. I soggetti privi di reddito possono infatti aderire alle forme pensionistiche complementari di carattere individuale, come i fondi aperti ad adesione individuale e i PIP assicurativi. Chi, invece, risulta fiscalmente a carico di altri, come ad esempio i figli o il coniuge, può iscriversi ad una forma pensionistica individuale o collettiva cui aderisce (o può aderire) la persona nei confronti della quale il soggetto è a carico. In questo caso, sono previsti dei vantaggi fiscali per colui che versa i contributi.



## **Che fine ha fatto la tutela previdenziale dei lavori usuranti?**

di Giuliano Cazzola

Innanzitutto, che cosa sono i lavori usuranti e quale è la disciplina applicabile sul versante previdenziale? Come riconoscere requisiti più favorevoli, per il conseguimento della pensione, a quei lavoratori adibiti a mansioni di particolare disagio, consentendo agli interessati di anticipare, in modo ragionevolmente congruo, i limiti della quiescenza? Tutte le riforme dal 1992 in poi (almeno fino a quando il problema non ha trovato una soluzione nella legge n. 183/2010) hanno sempre previsto delle norme rivolte a disciplinare tale fattispecie, la quale è entrata, quindi, a far parte, da tempo e a pieno titolo, dell'ordinamento previdenziale.

Nella legge Amato del 1992 venivano salvaguardati dei limiti di età pensionabile più ridotti (rispetto a quelli canonici di vecchiaia: 65 anni per gli uomini e 60 per le donne) in ragione dell'attività svolta per gli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia nonché per i Vigili del Fuoco, gli iscritti al Fondo Volo, il personale viaggiante FS ed autoferrotranvieri, i lavoratori dello spettacolo, gli sportivi e gli allenatori professionisti.

Nel caso di lavorazioni esposte all'amianto viene applicata – con riferimento agli aspetti pensionistici – una disciplina specifica (che riduce il requisito contributivo con criteri di proporzionalità rispetto agli anni di esposizione) operante anch'essa dal 1992 e in seguito rivisitata in termini più restrittivi. Tornando ai lavori usuranti, la materia è stata regolata – citiamo solo gli atti principali – dal d.lgs. n. 374/1993 e dalla Circolare interministeriale del 19

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#), *Politically (in)correct*.

maggio 1999 (che aveva recepito le indicazioni di una commissione tecnico-scientifica istituita dalla legge n. 449/1997), dall'articolo 78 della legge n.388/2000, la Finanziaria per il 2001. La relativa tutela prevista (ampiamente rivisitata in seguito dalla legge n. 335/1995) si applicava tanto ai dipendenti, privati e pubblici, quanto agli autonomi e consisteva nell'anticipo dell'età pensionabile in ragione di un anno ogni dieci di occupazione in attività usuranti fino ad un massimo di 24 mesi.

Per le pensioni liquidate solo col metodo contributivo, i vantaggi previsti erano ancora maggiori: il lavoratore poteva scegliere l'applicazione del coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica all'atto del pensionamento, aumentato di un anno ogni sei di lavoro usurante; oppure poteva utilizzare tale periodo per l'anticipazione dell'età pensionabile fino al massimo di un anno rispetto al normale accesso. Nel caso di lavori particolarmente usuranti (già individuati dal d.lgs.n. 374/1993 nel lavoro notturno continuativo, alle linee di montaggio, con ritmi vincolati, in cave, galleria, serra, spazi ristretti, ecc.) erano ridotti fino ad un anno anche i requisiti di età anagrafica della pensione di anzianità. Per questi ultimi casi, contraddistinti da particolari condizioni di disagio, intervenne – *una tantum* e nei limiti di uno stanziamento di 250 miliardi di vecchie lire – la Finanziaria del 2001, permettendo ad oltre 6mila lavoratori, adibiti a mansioni particolarmente usuranti, di avvalersi degli sconti previsti (si veda la Circolare Inps n. 115 del 25 maggio 2001). L'unica “zona grigia” rimasta, dunque, era quella relativa alla definizione dei lavori (non particolarmente) usuranti.

Nel Memorandum del settembre 2006 sottoscritto da sindacati e Governo, che precedette, tracciandone il perimetro, l'accordo del 23 luglio 2007, all'argomento fu dedicato solo un cenno, laddove si parlava del prolungamento della vita attiva “tenendo conto delle attività maggiormente usuranti” (la scelta dell'avverbio presupponeva un preciso indirizzo politico). Queste norme rimasero sempre inapplicate. La spiegazione di ciò va cercata nelle modalità di copertura (indicate dalla normativa) consistente nell'individuazione di un'aliquota contributiva aggiuntiva, definita secondo criteri attuariali e raccordati all'anticipo di età pensionabile. Si poneva, pertanto, un problema di maggior costo del lavoro, un problema che le parti sociali hanno sempre preferito evitare.

Dopo 15 anni di prediche inutili, di norme rimaste sulla carta, questa problematica è venuta in evidenza durante il negoziato del luglio 2007, in

pratica come contrappeso all'elevazione dell'età pensionabile di anzianità (che pur veniva rimodulata in termini di maggiore gradualità rispetto alle regole del c.d. scalone della riforma Maroni). Inoltre, nella trasformazione del testo del protocollo del 23 luglio 2007 in norma del disegno di legge delega n. 3178 dell'ottobre dello stesso anno dapprima, nella l. n. 247 poi, fu soppresso il riferimento, contenuto nel protocollo di luglio, a 5mila pensioni all'anno, (anche se questo numero fu preso come riferimento per lo stanziamento della relativa copertura finanziaria). I soggetti abilitati ad avvalersi del pensionamento anticipato (fino a tre anni in meno) erano quelli appartenenti alle seguenti categorie: con uno stanziamento di 2,52 miliardi su di un apposito Fondo:

- a) lavoratori che svolgono le attività particolarmente usuranti previste dal dm 19 maggio 1999 (ovvero le tipologie già individuate in precedenza e che esaurivano la platea dei possibili aventi diritto;
- b) lavoratori notturni come definiti dall'articolo 1, comma 2, lettera e) del d.lgs. n. 66/2003 (riforma orario di lavoro);
- c) lavoratori addetti alla catena di montaggio;
- d) conducenti di mezzi pubblici pesanti per trasporto di persone.

Venne disposto, contestualmente, uno stanziamento di 2,52 miliardi su di un apposito Fondo nell'arco di un decennio. Ma anche questa non era la volta buona per arrivare a capo della questione. Allo scopo di riassumere i termini generali della vicenda, è appena il caso di ricordare che la l. n. 247/2007, all'articolo 1, comma 3, aveva previsto una delega legislativa, da esercitare entro tre mesi dall'entrata in vigore della medesima legge, volta a concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in lavori o attività connotati da un particolare indice di stress psico-fisico, che maturassero i requisiti pensionistici a decorrere dal 1° gennaio 2008, la possibilità di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico.

In attuazione della menzionata delega di cui alla l. 247/2007, all'inizio del 2008, venne predisposto e trasmesso alla Camera e al Senato, ai fini dell'espressione del parere, lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti" (atto n. 238), volto appunto a consentire ai lavoratori subordinati addetti a lavori particolarmente faticosi e pesanti (c.d. "attività usuranti") di accedere anticipatamente al pensionamento, con requisiti inferiori e modulati fino a tre anni rispetto a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti.

Su tale schema di decreto legislativo la XI Commissione della Camera espresse un parere favorevole con osservazioni in data 1° aprile 2008, mentre la XI Commissione (Lavoro e previdenza sociale) del Senato, pur avendo avviato l'esame del provvedimento, non espresse il parere entro la scadenza del termine. Così, il termine finale per l'esercizio della delega (30 maggio 2008) venne a scadenza – nel frattempo era cambiato il Governo – senza che tale decreto legislativo fosse stato definitivamente emanato.

Il nuovo governo di centro destra fissò la riapertura dei termini in un articolo del c.d. collegato lavoro (A.C. 1441 del 2008). Mal gliene incorse, perché quel provvedimento incappò in tante traversie da richiedere ben 27 mesi e 7 letture per la sua approvazione (con legge 4 novembre 2010 n. 183). Alla fine, venne varato anche il decreto legislativo attuativo (n. 67 del 2011) sostanzialmente identico a quello elaborato nella primavera del 2008. La norma, inoltre, disponeva che, nella specificazione dei criteri per la concessione dei benefici pensionistici in questione, dovesse essere assicurata la coerenza con il limite massimo delle risorse finanziarie di nello specifico Fondo, la cui dotazione finanziaria era pari a 83 milioni di euro per l'anno 2009, 200 milioni di euro per l'anno 2010, 312 milioni di euro per l'anno 2011, 350 milioni di euro per l'anno 2012, 383 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

I lettori chiederanno perché abbiamo voluto raccontare – sia pure per sommi capi – questa storia di “ordinaria previdenza”. Molto semplice. Secondo un documento della Ragioneria generale dello Stato “il cavallo non beve”: le risorse destinate al finanziamento del Fondo dedicato ai trattamenti pensionistici dei lavoratori usurati non si spendono da anni, tanto da aver assicurato un “risparmio” di ben 1,4 miliardi. Pertanto, visto che l'esperienza concreta ci conferma che i lavori usuranti esistono, ciò significa che i requisiti previsti non consentono l'accesso al bonus previdenziale, consistente in un anticipo dell'età pensionabile. Su tale circostanza ha influito sicuramente l'ampia rivisitazione della materia attuata dalla riforma Fornero (legge n.214 del 2011).

Tale legge non si è limitata soltanto ad anticipare al 1° gennaio 2012 (rispetto al 2013) l'entrata in vigore del d.lgs. n.67, ma ne ha attenuato anche i benefici, prevedendo che, dal 2012, i lavoratori c.d. usurati (che in precedenza potevano usufruire di uno “sconto” sull'età pensionabile fino a tre anni) possono andare in quiescenza con una quota (anzianità + età anagrafica) pari a 96 (età non

inferiore a 60 anni), mentre dal 2013 la quota è salita a 97 (con un'età minima non inferiore a 61 anni). È rimasta, inoltre, confermata la c.d. finestra mobile per cui l'erogazione del trattamento pensionistico slitta di ulteriori 12 mesi.

In sostanza, un meccanismo che – per le stesse caratteristiche esistenziali e professionali dei soggetti interessati – poggiava essenzialmente sul pensionamento di anzianità (l'anticipo prendeva a riferimento i requisiti necessari per accedere a questa tipologia) è crollato insieme al superamento dell'istituto. Sarà bene allora riconsiderare la materia nel suo insieme per non continuare a impiegare risorse in un “fantasma pensionistico”. Tuttavia, anche le norme contenenti requisiti più severi di cui alla l. n. 214/2011 non giustificano uno “zero assoluto” alla voce lavori usuranti.

## **Consulenti del Lavoro: il protocollo siglato a Milano per l'asseverazione**

di Andrea Asnaghi

Il 25 luglio 2014 è stato siglato [un importante protocollo](#) in tema di esternalizzazioni produttive fra la Direzione Territoriale del Lavoro di Milano e l'Ordine Provinciale dei Consulenti del Lavoro (per l'Ordine di Milano quella sulle esternalizzazioni è un'attenzione “che viene da lontano”: anche attraverso l'attività del proprio Centro Studi e Ricerche – unificato con AnclUp di Milano – l'Ordine ha dato vita a numerose ed importanti iniziative sul tema; basti ricordare, negli ultimi anni: un Convegno di Studio e confronto sull'Appalto nel settembre 2011, un intervento con proposte normative ed operative al Festival del Lavoro di Brescia del 2012, un e-Book sull'appalto, una commissione unitaria con la DTL per la certificazione specifica dei contratti di appalto, e recentissimamente, di concerto con i colleghi lombardi, la formulazione di concrete proposte di modifica normativa presentate al Convegno Regionale del 19 maggio 2014).

Le esternalizzazioni produttive – ovvero le attività di terziarizzazione e committenza di opere e servizi (che si realizzano normalmente tramite un contratto di appalto, ma che possono presentarsi anche sotto forme contrattuali differenti) e ancora le attività di utilizzo di forza lavoro non propria (come il distacco e la somministrazione di lavoro) – sono ormai il cuore dell'attività economica, che vi ricorre per molteplici ragioni legittime (specializzazione, divisione del lavoro, reperimento di personale, etc.).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 ottobre 2014, n. 35](#), e in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 10 ottobre 2014, n. 39.

Riconoscendo al fenomeno in argomento “particolare rilevanza”, le Parti sottoscrittrici si sono confrontate sulla possibilità di individuare buone prassi in grado di contribuire allo sviluppo delle fattispecie di esternalizzazione garantendone, per quanto possibile, la serietà e conferendo certezze agli operatori.

Come si vedrà, le buone prassi non si sono limitate ad individuare procedure di asseverazione ma hanno stilato un protocollo comportamentale per il contrasto di esternalizzazioni non corrette.

La parola asseverazione deriva la propria radice etimologica dal latino *severus*, che significa serio, austero e rigoroso.

Asseverare significa pertanto “affermare con serietà e sicurezza” (per un approfondimento del concetto di asseverazione sia concesso il rimando a: A. Asnaghi, P. Rausei, *Asseverazione: peculiarità e funzioni*, in *Dir. Prat. Lavoro*, n. 32/2011, pagg. 1845 e segg.).

La serietà e sicurezza sono assicurate, nel caso in questione, da due diversi aspetti:

- dalla personalità del soggetto asseveratore, ovvero – in questo caso – dalle competenze e dalla caratura deontologica del consulente del lavoro, che il protocollo riconosce come “fondamentale punto di riferimento del mondo del lavoro” dotato di una “posizione professionale di garanzia”;
- dalla meticolosità dell’azione di analisi ed accertamento sulla fattispecie asseverata, che il protocollo si preoccupa di individuare arrivando anche a proporre, come vedremo, due diversi modelli di asseverazione.

L’asseverazione è oggi utilizzata in vario modo nel campo fiscale, ove tuttavia, spesso si occupa di un campo di osservazione così vasto ed eterogeneo da rappresentare un’area di rischio troppo elevata per il professionista asseveratore (a meno di controlli che la renderebbero di fatto impraticabile per onerosità), mentre a parere di chi scrive, uno dei principali aspetti di successo di una (qualsiasi) pratica di asseverazione consiste nella sua *possibilità*, ovvero nell’individuazione di un raggio di azione ben specifico e delimitato, in grado di rendere possibile ed esercitabile, ma anche conveniente sotto un profilo squisitamente operativo, l’azione di riscontro.

Peraltro, proprio una forma di asseverazione nel campo di cui stiamo trattando, quello della responsabilità solidale negli appalti, era stata inizialmente prevista dall’art. 35 c. 30 (poi abrogato) del D.L. n. 223/2006 (conv. in legge n. 248/2006), ed è tuttora in vigore, nella parte residuale della norma fiscale non

abrogata, ovvero il solo comma 28 dell'art. 35, per quanto riguarda le ritenute fiscali.

A parere di chi scrive è proprio nella cifra deontologica professionale che si radica il principio stesso di asseverazione, che pertanto non può che essere affidata ad un soggetto che sia sottoposto, anche con puntuali responsabilità disciplinari e personali, ad un preciso codice di comportamento garantito per legge (il regolamento deontologico, appunto). Ed è proprio questa caratteristica, la deontologia, più che una generica terzietà (a meno che non si usi il termine terzietà in senso lato ed omnicomprensivo) che risulta a livello sociale, ed in via normativa, sinonimo di garanzia. Pertanto – sempre ad idea dello scrivente – non sarebbe altrettanto valevole e garantita una asseverazione che fosse affidata ad un organismo (ad esempio, la commissione di un ente bilaterale) che pur “terzo” in quanto di composizione paritetica, non avesse altra garanzia (di funzionamento, di competenza e finanche economica) che quella autoattribuitasi dalle proprie componenti.

Mette conto, prima di proseguire nella esposizione del protocollo, un breve punto sul meccanismo della responsabilità solidale nelle esternalizzazioni che promana anzitutto da alcune fonti normative ed in particolare, per quanto riguarda l'**appalto** dall'art. 29 della L. Biagi (per la parte lavoristica) , dalla citata L. 223/06 (per la parte fiscale) e dall'art. 1676 del Codice Civile.

Rimandando per un'analisi dettagliata della fattispecie e delle specificazioni intervenute da norme successive e prassi, a un precedente contributo( A. Asnaghi, *La responsabilità solidale negli appalti fra Decreto Lavoro e Decreto del fare*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, n. 35/2013, pagg. 8 e segg.), il complesso di norme è riassumibile nel seguente schema:

Oggetto della solidarietà	Ciclo/soggetti della solidarietà	Decadenza e limiti dell'azione	Asv*	Esc.**	Tipo *** Committente (No appalti pubblici)	Norma
<b>Lavoro</b>						
Retribuzioni Tfr Contributi Premi assicurativi	Committente 1 Appaltatore 1 Subappaltatori	Due anni dalla cessazione di appalto o subappalto.	NO (Solo Ccnl) ***	Sì	Imprenditore o datore di lavoro Tranne persona fisica	D lgs 276/03 Art. 29 c. 2



Su dipendenti e lavoratori autonomi (co.pro./co.co.) impiegati nell'appalto		Illimitata			non imprenditore	
Retribuzioni (Tfr-Contributi Premi assicurativi ?)	Committente Appaltatore Subappaltatori	5 anni Nei limiti di quanto non ancora corrisposto	NO	NO	Tutti (anche privati e appalti pubblici)	Cod. Civ. Art. 1676
<b>Fisco</b>						
Ritenute Irpef (relative all'appalto)  Solo lavoro dipendente	Appaltatore Subappaltatori*****	Prescriz. Ordinaria (5 anni) Nei limiti del valore dell'appalto	Sì****	NO	Imprenditore o datore di lavoro***** NO per appalti pubblici, soggetti privati, condominio	248/06 Art. 35 c. 28
note:	* Asv: = Possibilità di asseverazione ** Esc= Escussione obbligatoria dell'obbligato principale *** Solo Ccnl = controlli da individuare dalla contrattazione collettiva, che però può intervenire solo su retribuzioni **** Possibile dich. sostitutiva di appaltatore e subappaltatore ***** Committente sanzionato se non effettua i controlli sull'appaltatore					

Per amore della precisione, occorre anche precisare che per quanto riguarda le ritenute fiscali, è stata annunciata nel Decreto Semplificazione (DdL sulle semplificazioni fiscali) una revisione della norma che porterebbe alla definitiva abolizione della responsabilità solidale fiscale (probabilmente sostituita da un obbligo di verifica, il che farebbe risaltare ancor di più, peraltro, l'importanza di prassi serie e certificate di controllo).

Anche per quanto riguarda la **somministrazione**, l'art. 23 comma 3 del D. Lgs. 276/03 prevede una responsabilità in solido fra utilizzatore e somministratore per “i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali”. Una norma di tal genere non vi è invece nella casistica del distacco, anche se in proposito vi sono progetti di legge (il c.d. “Codice Semplificato del Lavoro”) di ampio accreditamento rispetto ai lavori del Jobs Act che ne prevedono l'istituzione anche per tale fattispecie.

Infine, anche se non prevista da alcuna legge, nei contratti di affidamento o di associazione (Ati, imprese consortili etc.) in genere il contratto fra le parti prevede una manleva dell'azienda capocommessa o mandataria per tutti gli adempimenti relativi al personale delle imprese sottoposte.

Contrattuale o legale che sia la genesi della responsabilità solidale, si tratta, in buona sostanza, di un onere diffuso e di tutto rilievo, e non sempre ben posto all'attenzione degli operatori economici, dai quali spesso ci si sente rispondere frasi tipo: “Io ho già saldato la fattura (dell'appaltatore), quindi sono a posto” oppure “Ma questi sono debiti dell'esecutore, io cosa c'entro?”. L'impegno e la difficoltà del controllo è peraltro spesso di grande rilievo. Per tali motivi i riscontri nella catena dell'esternalizzazione non sono fatti o sono particolarmente carenti, limitandosi talvolta alla mera richiesta del DURC (che, è bene dirlo con chiarezza, non fornisce alcuna garanzia in merito) o poco più.

Chi scrive, peraltro, ritiene – così come evidenzia anche il Protocollo qui in commento – che nell'ambito delle esternalizzazioni la responsabilità solidale abbia e debba mantenere una “centralità strategica” nel (tentare di) assicurare che nella successione dei lavori affidati (dal committente sino all'ultimo subappaltatore o esecutore) non vi sia una significativa perdita di tutele, di diritti e di conseguenti oneri in campo lavoristico.

Passando ai contenuti, il Protocollo individua, predisponendo al riguardo anche due distinti modelli (adattabili dal consulente asseveratore alle eventuali fattispecie considerate, ma non “liberamente” bensì rispettando comunque l'indicazione di tutti i dati essenziali previsti dal modello) , una «verifica certificata (...), individuata per nominativo di lavoratore e per periodo di paga, degli adempimenti e dei versamenti relativi al personale impiegato in un determinato appalto» (da intendersi nel senso ampio di attività esternalizzata).

Uno sguardo a tali modelli fa immediatamente comprendere che i dati che il consulente deve “fotografare” ed asseverare sono assolutamente alla portata del professionista che elabora le retribuzioni aziendali:

- il lavoratore viene identificato attraverso nome e codice fiscale, e viene chiesta l’indicazione della qualifica e delle ore dallo stesso lavorate nel mese; il dato è desumibile da LUL, ed in particolare l’indicazione puntuale di questi dati ha il duplice scopo di riparare il consulente da impossibili asseverazioni “tombali” e di consentire al committente di rendersi conto (responsabilizzandosi) del contenuto dell’asseverazione. Ad es. la mancanza di un nominativo fra i lavoratori esposti rispetto a quelli impiegati nell’appalto oppure un numero particolarmente esiguo di ore rispetto a quelle esercitate nella lavorazione effettiva dovranno mettere sull’allarme il committente, mentre in tali casi nessuna responsabilità avrà il consulente che abbia fedelmente riportato i dati contenuti nel LUL;
- vanno poi verificati i trattamenti retributivi ed i relativi pagamenti al personale;
- infine vanno verificati i pagamenti agli enti previdenziali ed al fisco ed i connessi adempimenti.

La verifica dei pagamenti può essere effettuata anche senza provvedere materialmente agli stessi (peraltro qualche professionista lo fa) ma semplicemente effettuando gli opportuni riscontri nella documentazione aziendale.

Vi è anche un modello, intuitivamente utilizzabile solo nella fase iniziale del contratto, in cui il consulente assicura la regolarità dell’inquadramento del personale (ovvero la comunicazione preventiva di assunzione e l’esistenza e correttezza delle posizioni assicurative).

Va subito chiarito che l’asseverazione conseguente al Protocollo *non libera il committente dalla responsabilità solidale*, né d’altra parte avrebbe il potere di farlo, ma rappresenta e verrà considerata da tutto il personale ispettivo quale «importante indice di genuinità e regolarità dell’appalto», impegnando inoltre gli organismi di vigilanza a «non procedere con atti per responsabilità solidale nei confronti del committente (...) se non in caso di comprovate irregolarità o divergenze rispetto al contenuto dell’asseverazione, dandone immediata nozione (...) al professionista asseveratore ed al committente».

Si configura pertanto un meccanismo di azione non particolarmente dissimile (a parere di chi scrive) da quello della certificazione del contratto, tale per cui non solo l’asseverazione rappresenta una forma di garanzia (che idealmente si

“sposerebbe” con la certificazione preliminare del contratto di appalto) sull’esame e la qualità dell’appalto, ma l’azione di controllo e vigilanza deve tenere conto e rispettare proceduralmente (pur senza che venga inibita, ci mancherebbe, ogni possibilità di controllo) la volontà delle parti di sottoporre e far sottoporre a controllo “asseverato” il proprio operato.

Ma, sotto un profilo eminentemente operativo, il risultato forse più vistoso dell’asseverazione qui in commento è la gigantesca semplificazione e razionalizzazione procedurale e documentale conseguente ai controlli sull’appalto.

Questi controlli, infatti, sono tutt’altro che facili ed immediati e dai molteplici risvolti e non sono allo stato attuale per nulla disciplinati, risolvendosi perlopiù (e già è un passo avanti, poiché nemmeno sempre accade) in accordi contrattuali fra le parti.

In ogni caso le tendenze sono opposte: il committente accorto – esposto alla solidarietà – può essere indotto a richiedere una quantità di documenti con un controllo che può diventare particolarmente intrusivo, generando la resistenza dell’appaltatore; si creano problemi di privacy (ad esempio con la lettura delle buste-paga) e di riservatezza di dati critici (una troppa ampia trasparenza elimina quella alterità contrattuale fra esecutore e committente alla base di un sano e genuino appalto).

Ma per poter essere certo del corretto adempimento di ogni onere, il committente dovrebbe anche entrare nel merito di scelte gestionali non facili da chiarire e, soprattutto, dovrebbe avere la piena visibilità di tutto il personale impiegato dal committente, indipendentemente dall’appalto.

Qualche esempio può chiarire meglio questo aspetto.

Se devo controllare il corretto versamento contributivo di un’azienda appaltatrice, poniamo una impresa di pulizia, una volta osservati i listini delle due o tre persone che eseguono i servizi presso la mia azienda, come posso essere certo che il versamento (f24) che mi viene presentato sia corretto e soddisfacente? Per esserlo dovrei ripercorrere la formazione di quell’importo riprendendo tutto il personale dell’appaltatore, in pratica dovrei rifare in proprio i conteggi delle paghe e dei contributi del mese (!), magari riguardanti decine di persone.

Se tale impresa avesse trattamenti retributivi particolari (magari scaturenti da una contrattazione di secondo livello o da un particolare assetto societario, come le cooperative) per potermi accertare della regolarità di tali trattamenti dovrei ingerirmi in scelte aziendali anche complesse, e comprenderle.

Se tale impresa, ancora, fosse soggetta a sgravi particolari, avesse un inquadramento previdenziale o contrattuale derivante da una propria (legittima) situazione particolare, ancora una volta sarei chiamato a comprendere tali meccanismi.

In una parola: il consulente del committente in una fase di controllo che si pretendesse efficace dovrebbe ... (ri)fare il lavoro del consulente dell'appaltatore, condividendo le scelte di quest'ultimo (partendo, oltretutto, da una prospettiva tendenzialmente divergente).

A chi scrive sembra invece che la contezza dei dati sopra esaminati (a parte la verifica del pagamento materiale, comunque di solito ottenibile con una certa facilità) sia quanto è chiesto normalmente al consulente del lavoro di verificare ed applicare nella quotidiana attività e pertanto. se l'azienda assistita rispetta tali indicazioni, possa essere attestato per il proprio cliente con relativa facilità.

Peraltro il consulente può tranquillamente asseverare anche quanto elaborato da terzi e poi sottoposto alla sua sola verifica; in tal modo si perderebbe soltanto la caratteristica di immediatezza operativa ma resterebbe del tutto valida la portata qualificatoria ed il significato dell'asseverazione (pertanto l'asseverazione potrebbe, oltre che essere offerta dall'esecutore, anche eseguita su incarico del committente).

Senza contare che la mole di documentazione voluminosa e non facilmente intelligibile (tanto che alcuni soggetti la richiedono ma poi non la controllano o lo fanno superficialmente) nel caso di asseverazione sarebbe sostituita da un unico e chiaro documento, che con pochi dati permetterebbe di avere una sufficiente intelligibilità del flusso relativo al personale occupato e della certezza degli adempimenti relativi.

Una domanda potrebbe sorgere spontanea: ma come opporre al committente "resistente" una validità legale all'asseverazione (al fine di farla accettare al posto di altra documentazione) ? In fondo anche in passato può essere capitato ai consulenti o ad altri professionisti di rilasciare asseverazioni in merito, più o meno similmente, con procedura del tutto volontaria ed autopredispota. Il valore di questo Protocollo, ad avviso di chi scrive, sta proprio in questo: pur rimanendo nell'ambito delle operazioni volontarie, **l'asseverazione oggi è legittimata da un riconoscimento autorevole**, che ne investe sia il profilo soggettivo che quello oggettivo, **e da una cornice di garanzia**: ciò cambia radicalmente lo spessore e il prestigio dell'attestazione, che pertanto potrà

convenientemente essere accettata ed apprezzata dal committente in tutto il suo valore, addirittura maggiore della copia di documentazione.

Proprio per questo, appare chiaro che il termine “asseverazione” per il consulente milanese potrà da oggi essere riservato (a meno, ovviamente, di altre prerogative individuate in merito dalla legge o a livelli superiori) solo alla procedura ed al soggetto conformi a quanto previsto da protocollo e regolamento attuativo e non a pratiche similari prodotte “in autonomia” fuori dalle regole protocollari.

Un ulteriore quesito potrebbe essere quello riguardante la validità territoriale dell’asseverazione: essa, allo stato attuale, è stata protocollata solo da organismi dell’area milanese: se quindi, sotto un profilo squisitamente oggettivo, essa sembrerebbe applicarsi solo a quelle esternalizzazioni produttive che si esplicano entro tale territorio, ad avviso di chi scrive potrebbe altrettanto validamente essere ritenuta efficace una procedura asseverativa anche “extraterritoriale” che provenisse da un soggetto accreditato (un consulente del lavoro milanese autorizzato) e pertanto comunque fonte di garanzia per il terzo. Peraltro, tale buona prassi non è dai consulenti milanesi “custodita come tesoro riservato” ma, attivata in via sperimentale, viene immediatamente proposta al libero apprezzamento nella speranza che possa essere accolta e condivisa sul territorio da chiunque ne riconosca il valore.

Il 17 settembre 2014, il Consiglio Provinciale dell’Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano ha approvato il **regolamento attuativo** del Protocollo, demandato alla sua competenza, regolamento che si caratterizza per la particolare snellezza ed immediatezza operativa.

Il consulente, iscritto al predetto Ordine Provinciale, che vorrà accreditarsi dovrà indirizzare all’Ordine di Milano una semplice comunicazione in cui, dichiarando la propria volontà ad iniziare attività di asseverazione, si impegna a rispettare i contenuti di protocollo e regolamento.

Gli oneri che in particolare vanno evidenziati (ma sono molto chiaramente elencati del regolamento) sono:

- accertarsi che sia coperta assicurativamente (a ulteriore garanzia del proprio operato) l’attività di asseverazione;
- essere in regola con la formazione continua e partecipare (nell’ambito di detta formazione e con le medesime regole) ad almeno ogni biennio ad 8 ore di formazione specifica riguardante i temi dell’appalto, della

- esternalizzazione, della asseverazione e della certificazione, attestando anche questa formazione speciale nella comunicazione biennale;
- accertarsi precisamente dei contenuti di quanto asseverato, riportando nella asseverazione tutti i dati previsti dai modelli predisposti dal protocollo;
  - astenersi dalla asseverazione qualora, dagli elementi esaminati, sorgessero elementi dubbi o ambigui rispetto alla regolarità dell'appalto, dei trattamenti retributivi o degli assoggettamenti fisco-previdenziali;
  - raccogliere ordinatamente le asseverazioni e conservarle per 5 anni, collaborando con Ordine ed Enti ad eventuali accertamenti in caso di verifica sulle asseverazioni effettuate.

Come si vede, accanto ad un'organizzazione lineare e molto semplice, si è dato particolare rilievo all'aspetto non formale ma sostanziale dell'asseverazione ed in particolare a quegli elementi che possono rendere la garanzia e l'affidabilità non solo della singola asseverazione ma della serietà dei processi e dei soggetti coinvolti (in due parole: poca burocrazia e tanta efficacia).

A riprova di ciò, con la predetta comunicazione all'Ordine e nel rispetto di quanto previsto nel Protocollo, la pratica dell'asseverazione sarebbe *immediatamente operativa*, anche da oggi, per ciascun consulente di Milano.

Come il lettore ricorderà, il 15 gennaio 2014 è stato siglato fra L'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro e il Ministero del Lavoro un importante protocollo sulla c.d. Asse.Co. (asseverazione contrattuale). Ogni utile riferimento sull'Asse.Co. potrà essere rinvenuto sul sito ufficiale dei Consulenti del Lavoro (<http://www.consulentidellavoro.it>); si consiglia anche la lettura del commento di P. Stern, *Il sistema di asseverazione dei Consulenti del lavoro: Asse. Co.*, consultabile su [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

Può essere legittima la domanda su quali rapporti vi siano fra le due asseverazioni e perché, partendo dal territorio milanese, è stata avvertita la necessità di stipulare un ulteriore e diverso protocollo.

Sicuramente i due protocolli si muovono con il medesimo presupposto, quello di una collaborazione fattiva, attraverso l'istituzione di "*best practice*", alla regolarità del mercato del lavoro da parte di un ordine professionale (i Consulenti del Lavoro) a cui viene riconosciuta centralità, autorevolezza, competenza ed affidabilità.

Insieme a diverse similitudini e convergenze fra i due protocolli, la differenza principale che emerge è che, a differenza del Protocollo in commento,

l'Asse.Co. è una procedura di certificazione a vasto raggio, riguardante in genere tutta l'attività lavoristica di un'azienda e ideata sulla base e con i presupposti di una certificazione di qualità ISO; uno sguardo quindi sull'intera azienda sotto il profilo lavoristico, senz'altro nobile e di elevatissimo valore aggiunto, ma che tuttavia proprio per tale motivo appare a prima vista di più difficile realizzazione e tendenzialmente meno utilizzabile nell'immediato o in realtà di piccolo o piccolissimo calibro.

Per dirla in altri termini, limitandosi all'intento di risolvere una determinata esigenza pratica e contingente (cioè la certificazione degli adempimenti significativi ai fini della valutazione della responsabilità solidale nella esternalizzazione) l'asseverazione del protocollo "milanese", più contenuta e circoscritta nel proprio ambito, non risulta tuttavia necessariamente meno pregnante, anzi, proprio per la specialità del proprio contenuto, può considerarsi particolarmente focalizzata e mirata.

Inoltre, proprio nell'ottica di certificare ma al tempo stesso corresponsabilizzare il committente e la catena dell'appalto, essa – oltre ad essere prevista con cadenza mensile – non consiste nella apposizione di un "bollino di qualità" (per quanto importante ed autorevole) il cui contenuto resta tuttavia "cieco" al ricevente ed ai terzi, ma esplicita e riporta con chiarezza tutti gli elementi posti alla base dell'asseverazione. Anche la cadenza mensile, peraltro, risulta molto utile ed efficace per le quotidiane operazioni di controllo della esternalizzazione.

Nessuna competizione, pertanto, fra le due prassi (nemmeno ipoteticamente) ed anzi una possibile utile integrazione (in caso di coesistenza, quando Asse.Co. sarà a regime) in un sistema in cui la più "piccola" rappresenterebbe un utilissimo "zoom" rispetto alla più estesa.

Vi è, infine, un punto di particolare interesse nel protocollo milanese, laddove è previsto (precisamente, al punto 5) l'impegno (tutt'altro che formale) del Consiglio provinciale milanese ad intraprendere azioni disciplinari verso propri iscritti che non solo utilizzino in modo scorretto o improprio la pratica dell'asseverazione ma che «palesamente organizzino attività (o comunque vi concorrano) volte ad eludere la regolarità degli appalti e delle esternalizzazioni, con la messa in atto di veri e propri sistemi (...) a vario titolo interpositori o fraudolenti».



Qui un ordine professionale (peraltro sintetizzando in pieno alcuni principi del proprio codice deontologico, fra cui la “probità”) si mette in gioco radicalmente, vigilando ed essendo disponibile ad intervenire, sulla regolarità e legalità dell’operato dei propri iscritti, intercettando con decisione eventuali comportamenti devianti.

Non bisogna avere chissà quale esperienza per osservare come nel mondo delle esternalizzazioni spesso si assiste ad una pesante “*emorragia di legalità*” a vario titolo e sotto molteplici aspetti; il fenomeno è stato ancor di più acuito con la presente profonda crisi economica e spesso è caratterizzato da sistemi di elusione “scientifica” costruiti ed elaborati con competenze ben definite.

I consulenti del lavoro, in questo specifico caso nella realtà milanese ma sicuramente è da ritenersi caratteristica condivisa da tutta la categoria, non vogliono far finta di non vedere, ma vogliono collaborare in pieno (come squisitamente proprio di un autentico esercizio professionale ordinistico) ad una cultura di affermazione della legalità, senza la quale non solo si perdono diritti e tutele, ma si distrugge il tessuto produttivo più sano e a discapito di esso sorge l’affermazione di un’economia malata e deviante.

Senza alcuna enfasi, vorrei prendere a prestito, per chiudere, il lucido commento di un collega che spesso compare su queste pagine, Alessandro Rapisarda, che nel proprio blog personale ha scritto a proposito e in occasione di questo protocollo alcuni concetti davvero illuminati, fra cui questo: “Emerge una categoria che dimostra come **la professione sia uno strumento di funzione e crescita sociale**, prendendosi anche delle responsabilità. Questo protocollo racconta di professionisti che credono che ogni giorno il proprio lavoro si evolve, facendo, sbagliando ma sempre con la volontà di crescere”.

## **Fondi pensione: non si ammazzano così anche i cavalli?**

di Giuliano Cazzola

Del disegno di legge di stabilità non si conosce ancora la versione definitiva. I commenti sono pertanto “scritti sull’acqua”, in attesa che siano chiariti tutti gli aspetti di norme per loro natura complesse. Fatta doverosamente questa premessa ci azzardiamo ad affermare – pronti ad aggiustare le nostre opinioni nel momento in cui “la carta canterà” – che **talune scelte compiute da Governo non sono soltanto sbagliate, ma appaiono ispirate ad una visione “criminale” della politica economica e sociale.**

Non vediamo come potrebbe essere diversamente definita la **decisione dell’esecutivo di ammazzare il settore del risparmio previdenziale e della previdenza privata** sia con misure punitive di carattere fiscale sia con il progetto di dirottare nelle buste paga quelle quote di tfr che – secondo una strategia perseguita con coerenza da almeno vent’anni da parte del legislatore – avrebbero dovuto costituire la fonte principale del finanziamento delle forme di previdenza complementare.

**Il Governo ha deciso, infatti, di portare avanti l’operazione del trattamento di fine rapporto (tfr) in busta paga**, allo scopo di incentivare i consumi rimasti “in sonno” anche dopo l’erogazione del bonus di 80 euro. In proposito, non è la prima volta che qualcuno si alza, al mattino, e si vanta di aver inventato l’acqua calda, salvo poi arretrare una volta verificate le controindicazioni che una misura siffatta avrebbe comportato. Chi scrive ha

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36](#), *Politically (in)correct*.

sempre nutrito seri dubbi su proposte di tale natura, anche se i loro sostenitori presentavano, in via di principio, argomenti non privi di senso.

È vero: **il tfr è un istituto vigente solo nel nostro Paese** al punto che, nei consessi europei e internazionali, i rappresentanti italiani stentano a spiegarne la funzione ai propri interlocutori. Così, il relativo ammontare, nei monitoraggi comunitari della spesa sociale, finisce per essere conteggiato o in quella pensionistica oppure alla voce disoccupazione. Inoltre, c'è sempre il rischio di essere accusati di paternalismo e di voler insegnare ai lavoratori che cosa è più conveniente, anche nell'utilizzare le risorse loro spettanti.

Il diritto del lavoro, infatti, è sovraccaricato di diritti inderogabili ed indisponibili per il dipendente che ne è titolare, come se fosse un *minus habens*, perennemente sottoposto ad un tutore, sia esso il legislatore, il giudice o il sindacato. Certo – si dirà – il prestatore d'opera è capace di intendere e di volere e di scegliere ciò che è meglio per lui e per la sua famiglia: lasciamoglielo fare, dunque! Altrimenti che liberali saremmo? Un ragionamento siffatto potrebbe portarci lontano. Visto che è prioritario avere a disposizione delle risorse da spendere subito allo scopo di rilanciare l'economia, qualcuno tra gli indefessi consiglieri del premier potrebbe proporre di sospendere volontariamente il pagamento dei contributi obbligatori all'Inps per un triennio. Preveniamo subito gli eventuali critici.

Non ci sfugge la differenza tra un modello di finanziamento a ripartizione, come nel caso della previdenza obbligatoria ed uno a capitalizzazione come in quella privata. Se si adottasse l'esonero dal pagamento dei contributi obbligatori sorgerebbero problemi seri nel pagamento delle pensioni in essere perché verrebbero a mancare le entrate, mentre nel caso della previdenza a capitalizzazione individuale ciascuno, il danno, lo farebbe soltanto a se stesso. Affidiamoci, allora, al buon senso degli italiani, i quali sapranno compiere le valutazioni del caso, includendovi la **conseguenza del maggior carico fiscale (almeno 5 punti in più di aliquota) che la monetizzazione del tfr comporterebbe**. Stendiamo un velo pietoso sul marchingeo escogitato di far liquidare, nel silenzio dell'Abi, il tfr alle banche, salvo consentire loro di rivalersi, in caso di inadempienza dei datori, su di un apposito fondo di garanzia presso l'Inps. Ma perché aggiungere al danno della diversa allocazione dei ratei di trattamento di fine rapporto (i “liberali de noantri” imporranno che la scelta di intascare il *conquibus* resti ferma per tre anni), anche la beffa di un maggior prelievo fiscale?

**L'aliquota sui rendimenti dovrebbe passare dall'11,5% ad almeno il 20%.** Il che determinerà un effetto meccanico e matematico: la riduzione corrispondente del montante contributivo individuale su cui saranno calcolate, su base attuariale, le pensioni complementari di domani. **In sostanza, il Governo ha deciso di tagliare dell'8,4% la futura pensione privata di 6,2 milioni di italiani aderenti ad una forma di previdenza a capitalizzazione.** Diverso, ma **egualmente abominevole, il caso delle Casse privatizzate dei liberi professionisti**, per le quali l'incremento della tassazione dei rendimenti dei patrimoni mobiliari corrisponde ad un proporzionale abbattimento delle risorse accantonate a garanzia del pagamento delle pensioni. Insomma, ai tecnici del premier è proprio difficile far comprendere il ruolo del risparmio previdenziale dal momento che hanno deciso di abatterlo come se fosse un cavallo azzoppato in una storia raccontata da un fumetto di Tex Willer.

Cambiando settore, emerge un'altra decisione truffaldina del Governo. Si consideri la mossa tanto strombazzata del **bonus contributivo triennale per i nuovi assunti a tempo indeterminato nel corso del 2015.** È poi tanto grande la differenza tra questa misura e quella compresa nel "pacchetto Giovannini" che peraltro è ancora operante? In quel caso si trattava di 650 euro mensili per diciotto mensilità, il cui ammontare complessivo non è molto lontano dal limite dei 6,2 mila euro per il beneficio fiscale indicato nel disegno di legge di stabilità. Eppure la misura del 2013 si è afflosciata non appena è entrato in vigore il decreto Poletti sui contratti a termine. Per quale motivo, se riveduta e corretta, dovrebbe funzionare adesso? **L'occupazione non si crea e, soprattutto, non si conserva, assumendosi lo Stato una parte considerevole del costo del lavoro, ma attraverso una crescita reale dell'economia,** che il disegno di legge di stabilità non garantisce, limitandosi ad una redistribuzione clientelare delle risorse reperite.

## Nasce “Perseo Sirio”, il fondo pensione per i dipendenti della PA e della Sanità

di Luisa Tadini

**Il processo di unificazione per fusione di due dei tre fondi pensione destinati ai pubblici dipendenti (Perseo e Sirio) è giunto a compimento**, accogliendo l’indirizzo di “razionalizzazione” dell’offerta previdenziale sostenuto dalla Covip, che, in assenza di strumenti vincolanti nei confronti dei soggetti istitutori e dei fondi medesimi, esercita da tempo una costante “*moral suasion*” in questa direzione.

Nei primi mesi del 2014, i due fondi pensione avevano avviato un percorso di confronto con le parti istitutive e con la Covip, al fine di verificare la possibilità di procedere ad un’integrazione, *iter* conclusosi il 30 settembre con la sottoscrizione dell’atto di fusione e con **la decorrenza degli effetti giuridici dal 1° ottobre 2014**.

Con questa operazione si intende creare un **unico fondo pensione di natura negoziale per tutto il personale “contrattualizzato”** (ad eccezione del personale della Scuola), ampliando la platea dei potenziali aderenti e **raggiungendo così, più velocemente, la base minima associativa necessaria per ottenere l’autorizzazione per la definitiva operatività**.

Com’è noto, infatti, nonostante gli sforzi compiuti, i fondi pensione Perseo e Sirio non hanno raggiunto, alla scadenza del termine previsto, il numero di aderenti minimo necessario per procedere all’elezione degli organi definitivi del fondo e alla gestione finanziaria del patrimonio e per garantirne, quindi, la completa operatività (dei 30.000 iscritti necessari, il numero di aderenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36](#).

risultava essere, al 31 dicembre 2013, per Perseo pari a 5.695-12.000 nei primi mesi del 2014 –, mentre Sirio aveva raggiunto a tale data solo 1.443 unità).

Con la costituzione dei fondi pensione Perseo e Sirio che, insieme ad Espero, rappresentano la quasi totalità dei dipendenti pubblici in regime di diritto privato, si era completata l'offerta previdenziale complementare destinata a tali lavoratori.

A differenza di **Espero, il cui ambito di estensione riguarda solo i lavoratori della scuola pubblica e privata**, le parti negoziali di Sirio e Perseo hanno convenuto per l'istituzione di un solo fondo pensione per più comparti.

Un unico accordo istitutivo, infatti, era stato sottoscritto per il **Fondo Sirio** (costituito il 14 settembre 2011), **rivolto** ad un bacino di potenziali aderenti di circa 350.000 lavoratori, **dipendenti delle amministrazioni statali**, degli enti Pubblici non economici, della presidenza del consiglio dei ministri, dell'ENAC e del CNEL, oltre che ai lavoratori delle università e degli enti di ricerca e delle agenzie fiscali.

Medesimo l'orientamento accolto dal **Fondo Perseo**, costituito il 21 dicembre 2010 con l'intento di offrire, ai **dipendenti pubblici ricompresi nei comparti delle Regioni-Autonomie Locali e della Sanità** – un bacino di utenza di oltre un milione e duecentomila addetti –, uno strumento di previdenza complementare “dedicato”.

La **congiuntura economico-finanziaria** ha inciso in maniera considerevole sull'avvio delle attività dei due fondi, realizzatosi in un contesto di blocco dei rinnovi contrattuali e di contrazione delle risorse disponibili, che **ha acuito irrimediabilmente le criticità della previdenza complementare**, specie nel settore pubblico.

Infatti, nonostante la previdenza complementare non si sia ancora adeguatamente imposta neppure nel settore privato (sul punto, L. Tadini, [La previdenza complementare: un intervento necessario per il futuro dei giovani](#), Working Paper ADAPT, n. 161/2014), la partecipazione da parte dei dipendenti pubblici è ancor più limitata.

Considerando l'ambito dei **fondi pensione negoziali, su circa 2 milioni di iscritti complessivi, solo circa 160.000 sono lavoratori del settore pubblico.**

**Le adesioni**, se pur in costante crescita, sono alquanto modeste in termini assoluti e **corrispondono complessivamente a circa il 4,5% dei potenziali aderenti, l'età media dei quali si colloca intorno ai 48 anni**, replicando l'universo complessivo dei lavoratori pubblici. Tale condizione determina,

inevitabilmente, scarsa penetrazione tra le giovani generazioni, breve permanenza nei fondi pensioni e, di conseguenza, un ricambio insufficiente.

Agli ostacoli comuni al comparto pubblico e privato – la scarsa conoscenza e comprensione delle tematiche previdenziali e l’attuale crisi finanziaria che ha inficiato la già limitata capacità di risparmio dei lavoratori ed ha acuito la diffidenza verso qualunque forma di investimento finanziario –, **nel pubblico impiego si aggiungono una serie di ulteriori intralci** di ordine giuridico ed economico (per un approfondimento, sia consentito il rinvio a L. Tadini, *Nasce il Fondo pensione “Perseo Sirio”*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2014, n. 41, 2233 ss.), destinati a creare notevoli resistenze nella fase dell’adesione.

**L’operazione di fusione di Perseo e Sirio persegue, dunque, l’intento di rendere più efficiente ed economica la gestione dei due fondi**, realizzando un aumento del patrimonio che determinerà, grazie ad economie di scala, la riduzione dei costi, a beneficio della redditività del portafoglio e, dunque, degli aderenti che potranno fruire di un servizio più elevato qualitativamente a condizioni economicamente più vantaggiose.

Un aumento della massa gestita comporterà, infatti, la possibilità di una maggiore diversificazione degli investimenti e una minore esposizione al rischio finanziario, migliorando l’incidenza dei costi sul patrimonio.

Il “progetto” prevede, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2501 ter c.c., **la fusione per incorporazione del Fondo Sirio nel Fondo Perseo**, per effetto della quale l’incorporante (il Fondo pensione Perseo) assume, previa delibera dei due fondi pensione, la nuova denominazione **“Fondo Perseo Sirio”**, **subentrando in tutti gli obblighi e diritti anche tributari al Fondo incorporato Sirio che, contestualmente, si estingue**.

Il passaggio è previsto senza oneri o spese a carico dei destinatari e, per quanto attiene al servizio di gestione amministrativa, sarà mantenuta la storicità dei dettagli contributivi registrati fino alla data di fusione, consultabili sia nelle procedure interne che sul sito *web* a disposizione degli aderenti.

Le Parti costitutive, accogliendo l’invito espresso dalla Covip in relazione alla composizione degli organi collegiali, dopo aver stabilito in sedici unità il numero dei componenti il nuovo Consiglio di Amministrazione paritetico del Fondo e in quattro quello dei componenti effettivi del nuovo Collegio sindacale (oltre a due unità per i membri supplenti), hanno ritenuto necessaria

la revoca degli organi di amministrazione e controllo di Perseo dal primo giorno di operatività del nuovo soggetto e, per garantire la continuità della gestione, la contestuale sostituzione degli stessi con altri componenti, designati e nominati con le modalità esplicitate nel verbale.

L'operazione in corso sembra, dunque, dettata da un disegno **preordinato all'efficienza ed efficacia gestionale del nuovo soggetto**, il cui modello organizzativo deve essere improntato a “principi di funzionalità, unità di indirizzo e gestione, eliminazione delle ridondanze, efficienza”, **nell'ottica del contenimento dei costi**.

**Un progetto, dunque, ben disegnato**, che integra l'offerta previdenziale integrativa per i lavoratori pubblici contrattualizzati e **che potrebbe contribuire al rilancio della previdenza complementare nel settore pubblico**, ove maggiormente ristagna.



## Pensioni: quando i difetti stanno nel dna del sistema

di Giuliano Cazzola

“C’è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi di antico”. Proprio così, nel sistema pensionistico italiano – dove c’è sempre il rischio di rimettere in discussione quei precari equilibri raggiunti dall’ultima riforma in ordine di tempo per effetto della crisi economica – si è posto con forza un problema appartenente al codice genetico del sistema stesso, voluto così dal legislatore del 1995 nella convinzione di agire nell’interesse delle generazioni future. Anche in questa circostanza il destino ha dimostrato, una volta di più, il suo cinismo: costretta a denunciare il difetto genetico della legge n. 335/1995 (la c.d. riforma Dini) è stata la persona che a quel tempo era Ministro del lavoro e che oggi siede sulla poltrona più importante del SuperInps, l’ente previdenziale più grande d’Europa e tra i primi al mondo: Tiziano Treu.

Il commissario straordinario dell’Inps si è limitato a ricordare quanto già si sapeva e cioè che **il trend negativo del pil**, secondo una corretta e meccanica interpretazione della legge, **inciderà in modo egualmente negativo sul montante contributivo sul quale saranno calcolate le pensioni del futuro**. Vediamo di fare sommariamente il punto della questione.

Mentre nel **sistema retributivo** la base di riferimento per il calcolo della pensione è quella degli ultimi dieci anni (i nove che precedono il decimo sono rivalutati con un meccanismo che tiene conto dell’inflazione), nel **sistema contributivo** si accredita – nel caso dei dipendenti – il 33% della retribuzione annua rivalutando il montante sulla base dell’andamento del pil nominale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39](#), *Politically (in)correct*.

riscontrato nei cinque anni precedenti. Allora, vent'anni or sono, nessuno avrebbe mai pensato che da quel calcolo potesse derivare un valore di segno negativo. Invece è successo e si è posto il problema del “che fare?”.

La prospettiva è tutt'altro che incoraggiante, perché, se invece di aggiungere ai montanti l'importo della rivalutazione, si dovesse usare il segno meno, si finirebbe per incidere addirittura sui contributi accreditati, il cui ammontare serve come base per il calcolo della pensione. Il problema, poi, non riguarda solo quanto è già avvenuto negli ultimi anni sotto gli occhi di tutti, ma il futuro.

Se nel 1995 **si pensava, infatti, che non si sarebbe mai verificata l'ipotesi di un pil nominale con segno negativo**, oggi sappiamo, invece, che tale circostanza non è affatto peregrina, è tutt'altro che un classico “caso di scuola” e che **negli anni a venire non dobbiamo aspettarci solo la crescita**. Occorrerebbe, allora, correre ai ripari. La soluzione logica (una sorta di uovo di Colombo) sarebbe quella di “sterilizzare” gli indici negativi, come ha proposto lo stesso Tiziano Treu.

Ma la Ragioneria generale dello Stato (Rgs) ha messo le mani avanti ribadendo che una correzione siffatta richiederebbe una copertura finanziaria tutt'altro che contenuta negli oneri o semplice da definire, visto che dovrebbe proseguire avanti negli anni in parallelo con lo svolgersi degli effetti della riforma Dini. A posteriori viene da chiedersi se, a suo tempo, l'adozione del calcolo contributivo non sia stato determinato da un vizio di intellettualismo, con qualche venatura ideologica, dal momento che, il medesimo risultato poteva essere raggiunto rafforzando quanto aveva già stabilito la Riforma Amato del 1992 con l'applicazione del calcolo retributivo a tutta la vita lavorativa.

È questo, in fondo, il sistema prevalente in Europa. Da noi, nel 1995, si volle adottare, nel regime obbligatorio, un modello di “capitalizzazione simulata” coerente a suo modo con l'istituzione dei fondi pensione e delle altre forme di previdenza complementare a cui veniva affidata una funzione strategica nel quadro della riforma complessiva. Oggi, anche questo settore corre dei rischi seri che ne aggravano la vita stentata condotta dalla sua introduzione nell'ordinamento previdenziale, con la *mission* di compensare la riduzione del peso e del tasso di sostituzione della previdenza obbligatoria. **Anche la Banca d'Italia ha criticato**, nella sede ufficiale di un'audizione parlamentare,

**l'operazione tfr in busta paga**, mettendo in evidenza – questo è un colpo mortale inferto alle motivazioni su cui si basa la misura – che **i primi a rimetterci sarebbero proprio i lavoratori di reddito medio basso**, per effetto tanto della tassazione sulla base dell'aliquota marginale, quanto per il venir meno del meccanismo di rivalutazione previsto per il trattamento di fine rapporto.

Insomma, nel suo complesso e soprattutto per il notevole incremento della imposta sui rendimenti, l'operazione tfr in busta paga è un vero e proprio atto di criminalità economica. Da circa sette anni il settore della previdenza complementare giace dimenticato dai Governi che nel frattempo si sono succeduti. Dopo la riforma del 2007, costruita sul trasferimento del tfr maturando ad una forma di previdenza complementare, non vi sono stati ulteriori interventi, salvo qualche tentativo, sempre fallito, di eliminare la Covip portando le sue funzioni sotto l'egida di Bankitalia (Renzi farebbe bene a chiudere una volta per tutte questo ente inutile) e la proposta, rimasta sulla carta della Riforma Fornero, di consentire *l'opting out* volontario e parziale per stornare, dalla previdenza obbligatoria, qualche punto di aliquota pubblica alla previdenza a capitalizzazione.

La gelata, che a partire dal 2008, ha interessato i mercati finanziari ha prodotto un generale imbarazzo ad occuparsi di un comparto che, essendo finanziato a capitalizzazione individuale, è stato costretto a misurarsi con la crisi. Nonostante queste difficoltà gli aderenti alle forme di previdenza privata – pur con evidenti squilibri tra le possibili tipologie e tra i diversi comparti del mercato del lavoro (la previdenza privata non riesce a decollare nel lavoro autonomo e nel pubblico impiego) – hanno continuato a crescere arrivando, nel giugno di quest'anno, a poco meno di 6,4 milioni di utenti. L'ammontare delle risorse destinate alle prestazioni ha superato i 121 miliardi (anche va detto che 50 miliardi sono detenuti dalle forme preesistenti ovvero dai fondi di più antica costituzione). Alla previdenza privata sono destinati ogni anno – secondo un equilibrio abbastanza stabile – circa 5,5 miliardi provenienti dal tfr. Dal 2000 al 2013 il rendimento cumulato dei fondi pensioni negoziali, che pur ha dovuto sottostare alle oscillazioni dei mercati, è stato del 48,7% a fronte del 46,1% ottenuto, per legge, dal tfr. Nel corso del 2013 sono stati raccolti oltre 12 miliardi di euro di cui circa 8 miliardi destinati ai fondi negoziali.

Certo, le difficoltà delle famiglie hanno pesato anche sull'attitudine al risparmio previdenziale. Nel corso del 2013 circa 1,4 milioni di posizioni

individuali (di cui un milione nei fondi aperti e nei PIP) non sono state alimentate da versamenti contributivi; molti aderenti si sono avvalsi della facoltà di chiedere le anticipazioni consentite, impoverendo così il loro montante contributivo. All'interno di un quadro difficile, ma non desolante, tra gli addetti ai lavori – a fronte dell'immutato rilievo che si continua ad attribuire ad un solido ed esteso secondo pilastro per assicurare futuri trattamenti pensionistici caratterizzati da una pur minima adeguatezza – ci si interrogava – non solo in Italia ma in ambito europeo ed internazionale – su come rilanciare un settore comunque strategico.

La via migliore sembrava essere quella che si persegue da vent'anni: **rafforzare l'utilizzo del tfr quale principale fonte di finanziamento della previdenza privata**, arrivando persino a prefigurare soluzioni semi obbligatorie. Del resto l'impiego del trattamento di fine rapporto nella previdenza privata è una scelta razionale, non comporta un incremento del costo del lavoro e rende attuale e disponibile durante il rapporto di lavoro una risorsa destinata al momento della sua cessazione. Bene. **Il Governo ha deciso di #cambiareverso** anche in questo campo. **Il tfr finirà, per chi lo desidera, in busta paga** al fine di far lievitare i consumi mortificati dalla crisi.

Affidiamoci, per adesso, al buon senso degli italiani, i quali sapranno compiere le valutazioni del caso, includendovi – come ha fatto notare la Banca d'Italia – la conseguenza del maggior carico fiscale (almeno 5 punti in più di aliquota) che la monetizzazione del tfr comporterebbe. Stendiamo un velo pietoso sul marchingegno escogitato per far liquidare, nel silenzio dell'Abi e della Confindustria, il tfr alle banche, salvo consentire loro di rivalersi, in caso di inadempienza dei datori, su di un apposito fondo di garanzia presso l'Inps (con relativo aumento del costo del lavoro).

Ma perché aggiungere al danno della diversa allocazione dei ratei di trattamento di fine rapporto **anche la beffa criminale di un maggior prelievo fiscale?** Salvo modifiche, l'aliquota sui rendimenti passerà dall'11,5% ad almeno il 20%. Il che determinerà una riduzione netta del montante contributivo individuale su cui, nei prossimi anni, saranno calcolate, su base attuariale, le pensioni complementari dei 6,4 milioni di italiani aderenti ad una forma di previdenza a capitalizzazione. È bene precisare che il caso della maggiore tassazione dei rendimenti dei fondi pensione ha un profilo differente rispetto a quello della tassazione più elevata dei rendimenti patrimoniali della Casse di previdenza privatizzate. Queste ultime risorse garantiscono il

pagamento delle future pensioni, ma non entrano direttamente nel meccanismo di calcolo dei trattamenti; quelle dei fondi sono loro stesse pensioni. Ci auguriamo, allora, che il Parlamento modifichi una norma sbagliata, nel campo della previdenza complementare. Sarebbe il caso, anche, di cercare delle soluzioni per gli aspetti denunciati da Treu. Ma non è facile. E le difficoltà non sono tecniche.

# I perché di Odep (Osservatorio di Diritto e Economia della Previdenza)

di Nicola Salerno

La nascita dell'*Osservatorio di Diritto e Economia della Previdenza* deriva da alcuni scambi avuti con Michele Tiraboschi tra ottobre e novembre 2014.

**Le idee di fondo tre, corrispondenti anche ai tre obiettivi che Odep si prefigge:**

- dare completezza multidisciplinare alle analisi sul *welfare system*;
- adottare una prospettiva il più possibile integrata, capace di tenere assieme tutte le componenti del *welfare*, dagli istituti propri del mondo del lavoro, alle pensioni, alla sanità, agli istituti per famiglia, minori e diversamente abili, alla scuola, etc.;
- condurre analisi comparativa, sia interna (per le prestazioni su cui Regioni e enti locali hanno possibilità decisionali) sia, soprattutto, internazionale, alla ricerca di *best practice* che possano supportare proposte di riformiste.

Si tratta di tre obiettivi interrelati. L'approccio multidisciplinare vale non solo per **tenere assieme la sfera del Diritto e quella dell'Economia**, ma anche per unire competenze riguardanti le diverse aree del *welfare system*, coordinandole per costruire una visione di insieme. Dal canto suo, l'analisi comparativa – tanto più se a livello internazionale – non può prescindere dal lavoro di squadra di giuristi ed economisti, per studiare esperienze e fattispecie funzionanti in contesti istituzionali e giuridici diversi, e valutarne la replicabilità altrove.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

In un gruppo – quello ADAPT – già sviluppato e affermato per l'analisi del mondo del lavoro, delle sue problematiche e dei suoi istituti “welfaristi”, Odep vorrebbe portare lo stimolo ad allargare gli studi agli altri capitoli del *welfare*. È ormai chiaro, infatti, che solo una visione ampia, di un nuovo equilibrio strutturale valido per il medio-lungo periodo, può guidare l'azione di riforma, sollevandola da incertezze, ripensamenti e *short-terminism* in cui spesso si perde. ADAPT, inoltre, ha il suo punto di forza nell'analisi giuridico-istituzionale, e su questa base, che può già vantare un quindicennio di esperienza, Odep vorrebbe provare a innestare considerazioni di tipo più economico-finanziario.

**L'approccio *comprehensive* è necessario anche per ragioni di bilancio.** In tutti i Paesi occidentali, sotto le pressioni dell'invecchiamento della popolazione e della tendenziale caduta della produttività, il problema di coordinare adeguatezza e sostenibilità finanziaria delle prestazioni ha assunto toni di urgenza. Questo obbliga a tante scelte che sinora, in momenti di crescita più sostenuta e popolazione più giovane, sono rimaste in secondo piano:

- controllare la compatibilità delle risorse dedicate all'aggregato di tutto il *welfare system*;
- migliorare il disegno dei vari istituti soprattutto per quanto concerne le loro microfondazioni;
- approfondire sostituibilità e complementarietà delle prestazioni (si pensi, per fare un esempio, alle pensioni e al sostegno monetario ai non autosufficienti in età avanzata);
- allineare il più possibile le tutele *welfariste* agli incentivi individuali alla formazione, al lavoro e alla produttività;
- studiare assetti di finanziamento multipilastro, bilanciati nel ricorso al *pay-as-you-go* (la ripartizione) e all'accumulazione sui mercati;
- valutare l'applicazione di schemi di selettività (dall'universalismo assoluto a quello selettivo).

Su tutte queste tematiche Odep sarà attivo, in primo luogo raccogliendo documentazione e analisi da sistematizzare e rendere disponibili al pubblico, poi sviluppando anche lavori propri e originali, anche mettendo a frutto i rapporti interni con ADAPT e con Reforming, un altro portale *web* da me curato che ospita interventi su tematiche economico-sociali.

Con Odep si tenta di gettare un seme, questa è la maniera migliore di guardare a questa iniziativa. In un contesto – come ADAPT – fertile, pieno di professionalità mature e di giovani, collegato all'accademia, attivo su scala europea e internazionale, si spera che l'iniziativa faccia frutti e migliori la presenza e l'incisività di ADAPT nel dibattito di politica economica.



21.

## **PROFESSIONI**



# **I consulenti lombardi e il mercato del lavoro: proposte di riforma**

di Andrea Asnaghi

Nell'ambito del primo congresso unificato dei Consulenti del Lavoro della Lombardia, tenutosi il 19 maggio scorso alla Fiera di Milano-Rho, è stato presentato un lavoro di ricerca effettuato raccogliendo ed organizzando idee e proposte pervenute da colleghi di tutte le province e volto a disegnare proposte complessive ed organiche di riforma del mercato del lavoro sotto molteplici aspetti.

Il [documento che ne è scaturito](#) è stato offerto anzitutto ai rappresentanti nazionali come contributo alle riflessioni che si stanno elaborando in seno alla categoria. Visto tuttavia l'interesse con cui è stato accolto, si è ritenuto di condividerlo anche pubblicamente nella forma (voluta) di materiale grezzo e multiforme: chi avrà la bontà di leggerlo troverà infatti differenti registri espositivi, che vanno dallo spunto accennato alla vera e propria stesura normativa, ma ciò non toglie che le proposte si inseriscano tutte in un quadro organico e coeso, dotato di una certa completezza e coerenza.

Quelli che seguono sono solo spunti per una guida (ed un invito) alla lettura.

## **Il superamento di un mercato del lavoro “dopato”**

Una considerazione sotto gli occhi di ogni operatore è che il mercato del lavoro italiano sia drogato da una serie di elementi: contratti farraginosi, soggetti spuri, false esternalizzazioni, e così via. Le cause sono sostanzialmente da ricercarsi in una ormai insostenibile rigidità ed antistoricità

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 maggio 2014, n. 21](#).

delle norme “protezionistiche” sul lavoro, unita ad una decisa e mai sopita tendenza al ricorso a pratiche elusive. L’atteggiamento passato del legislatore è stato spesso quello di non affrontare direttamente ed organicamente queste problematiche, per prese di posizione ideologiche ed interessi di parte; ma ciò ha prodotto legislazioni “parallele” e blandamente riparatorie, con il risultato di alimentare confusione ed incertezza, senza (quel che è peggio) riuscire ad intercettare le numerose “furbizie”, che trovavano autogiustificazione nelle predette rigidità.

Sotto questo profilo, il progetto adotta (pagg. 1 e 2) un orientamento di assoluto rigore, riportando nell’alveo del lavoro subordinato tutto il lavoro non autenticamente imprenditoriale, con un netto *aut-aut*.

Questo porta anzitutto ad una calibrazione del lavoro subordinato (pagg. 24-28) in termini di maggiore flessibilità, senza l’assillo di dover arrivare a condensare tutto in un’unica forma contrattuale ed anzi proponendo alcune novità (ad esempio il “lavoro condiviso”, pag. 26) o rivisitando il lavoro intermittente ed il *job-sharing* (pagg. 25-26).

Un impulso in tal senso, con un’apertura verso forme di maggiore flessibilità (rispetto alle quali si è voluti far emergere il concetto di cooperazione – ovvero la condivisione di una comune “avventura” fra imprenditore e lavoratore) può inoltre essere dato da contrattazioni individuali certificate (pag. 23) in grado di calibrare – rimanendo però nel lavoro subordinato, e senza inseguire fattispecie improbabili – anche fenomeni attualmente confinati nel lavoro parasubordinato (e sovente abusati) o ancora, per particolari tipologie, con il rimando normativo alla contrattazione collettiva (maggiormente rappresentativa) di peculiari settori (cfr. pag. 24).

In aggiunta, si è intravista ulteriormente la necessità di calibrare le fattispecie di lavoro personale (volontario, dei soci, della collaborazione familiare, cfr. pagg. 4-5) con norme *ad hoc* che prevengano abusi e dettino regole il più possibile omogenee, chiare ed incontrovertibili.

La collaborazione ora coordinata e continuativa (ridenominata “lavoro indipendente”, pag. 2) è stata prevista solo per le figure e funzioni gestorie e parasociali, comuni nelle imprese, con un trattamento fisco-previdenziale (e conseguenti prestazioni) del tutto parificato a quello del lavoro subordinato, a meno che non riguardino il lavoro riconducibile al socio-imprenditore, nel qual caso eventuali compensi previsti (aggiuntivi rispetto alla divisione secondo la quota sociale) vengono fatti ricadere nella fattispecie fisco-previdenziale di reddito di impresa.

Il lavoro occasionale per mezzo di voucher (pag. 3) diventa la fascia omnicomprensiva di assorbimento di tutti i piccoli lavori occasionali o ai

marginari del mercato del lavoro, senza distinzioni ed equivoci oggi esistenti. Le proposte sulla rivisitazione degli importi netti ed il contingentamento dell'utilizzo sono rivolte a limitare la concorrenza di questa fattispecie (riservata, per definizione e finalità, a prestazioni di scarsa consistenza) rispetto al normale lavoro subordinato, nell'intento di prevenire l'effetto distorsivo sul mercato del lavoro osservato in altri Paesi europei riguardo ai "minijobs".

### **Il piccolo e micro imprenditore**

Nelle riforme sin qui succedutesi, è mancata una calibrata attenzione del lavoro piccolo imprenditoriale, schiacciato da una parte su regole antielusive (verso il lavoro dipendente) e dall'altra parte disperso in un orizzonte macroeconomico, senza alcuna tipizzazione della piccola e microimpresa, ancorché esse costituiscano un asse importante (e forse fondamentale) nell'economia italiana.

Annullando completamente la contribuzione alla Gestione Separata (definita finanche dalla Cassazione "una tassa"), si riequilibra con un'unica e comune aliquota di versamento previdenziale (cfr. pag. 7) tutto il mondo del piccolo imprenditore (fino a 50 collaboratori), con un'ulteriore attenzione per figure del microimprenditore (fino a 10 collaboratori) e del microimprenditore individuale senza collaboratori (cfr. pagg. 6 e 7). In questo ampio settore si ritrovano gli attuali piccoli industriali, gli artigiani, i commercianti ed i professionisti senza cassa. La peculiarità di tali tipologie fa individuare tutele e prestazioni che arrivano fino all'Aspi in caso di perdita del lavoro e forme di semplificazione fiscale ed amministrativa nonché di facilitazione gestionale (cfr. pag. 12, "varie"), in particolare legate alle assunzioni obbligatorie (poco gestibili nelle piccole imprese, ma con un'attenzione – che guarda anche in chiave europea – a raggio illimitato sulla promozione dell'occupazione dei disabili) e alla non applicabilità del d.lgs. n. 231/2001 alle imprese in questione, connotate da una dimensione personale dell'imprenditore.

Innovativa anche la possibilità di una concertazione collettiva sottoposta a certificazione (cfr. pag. 23, "patto di collaborazione collettivo") direttamente realizzata fra imprenditore e lavoratori; a tale proposito, nessuna esclusione o marginalizzazione delle Parti Sociali (al contrario, la bilateralità esce infatti generalizzata e razionalizzata – pag. 10) ma solo il riconoscimento che vi sono fette non piccole del Paese produttivo che non vengono (o non ritengono di essere) assistite e a cui risulta inutile, se non dannosa, una rappresentatività

solo formale, imposta e posticcia (peraltro, di nessun valore aggiunto in termini di relazioni industriali).

Viene ideato un regime di presunzioni (pag 11) e sanzioni (vedi “sanzioni per abuso della forma contrattuale”, sempre a pag. 11) volte a limitare il ricorso scorretto alla fattispecie microimprenditoriale per nascondere rapporti di fatto dipendenti.

Infine, si è pensata una particolare calibrazione, rispetto alla consistenza occupazionale, degli oneri legati alla flessibilità in uscita (pag. 16).

### **Il lavoro e la pubblica amministrazione**

Nell’ambito di alcune riflessioni su un più razionale ed economico funzionamento della macchina pubblica, tema verso il quale sembra anche emergere un interesse dell’attuale Esecutivo, l’attenzione si è concentrata anzitutto sull’esigenza di una unica Agenzia coordinata (pag. 13) per le attività di vigilanza, sotto l’egida del Ministero del Lavoro, a cui affidare anche la parte interpretativa e di prassi (pag. 14-15) effettivamente cogente per tutto il resto della P.A. lavoristica.

D’altro canto, si è voluto razionalizzare anche l’impianto assicurativo con una rivisitazione della normativa contributiva (omologando settori e prestazioni, verso il superamento di distinzioni che hanno poco senso di sussistere, pag. 10) ed infortunistica (pag. 8 e 9), di cui si è sottolineata l’importanza di allineare calcoli e versamenti al sistema previdenziale, con enormi semplificazioni operative e concettuali (ma senza disperdere il patrimonio di competenze ed iniziative specifiche).

Sempre in ottica di semplificazione, la destinazione (pag. 13) delle comunicazioni preventive (ora Unilav) ad Inps, permetterebbe di avere una uniformità di gestione sul territorio nazionale e di realizzare forme di economia fra le varie comunicazioni, lasciando ai Centri Impiego il ruolo più proprio di promozione occupazionale, sburocratizzandone l’operatività.

La proposta di sospensione (reciproca, di utenza e Amministrazioni) di particolari attività amministrative nel periodo feriale (1.8-15.9) sulla falsariga della sospensione procedurale in ambito legale, consentirebbe di affrontare con maggiore lucidità le incombenze cadenti in un periodo di (obiettiva) scarsa attività (cfr. pag. 14).

Anche sul versante sanzioni (pagg. 10-12) oltre a quella già ricordate, viene proposta una particolare estensione della maxi-sanzione sul lavoro nero, cercando di intercettare una vasta area di comportamenti scorretti ed elusivi,

quali la denuncia “minimale” di lavoro. Inoltre, viene sottolineata l’esigenza di circoscrivere l’attività di soggetti spuri e a vario titolo fittiziamente operanti , con varie semplificazioni ed agevolazioni , sotto le mentite spoglie di interessi pubblici o mutualistici (pag. 23-24).

Nessun cedimento, quindi, nella semplificazione, rispetto all’esigenza (fortemente sentita da ciascun operatore serio) di ridurre, e tendenzialmente eliminare, dal mercato del lavoro vaste aree di scorrettezza, in concorrenza sleale con la parte economica che opera in maniera sana e regolare.

### **La flessibilità in entrata ed in uscita**

L’argomento (pagg. 16-17) viene proposto radicalizzando l’inizio di riforma operato con la L. n. 92/2012 e quindi ipotizzando un regime di tutela unicamente obbligatoria in caso di licenziamento (con l’esclusione del solo licenziamento discriminatorio o nullo, ancora sottoposti a tutela reale).

Sono proposte regole volte a facilitare la riduzione del contenzioso e la promozione di pratiche conciliative. Anche le dimissioni e il recesso nel contratto a termine vengono letti come fatti normali, semplificando le regole sulla convalida ed intercettando qualche comportamento scorretto anche da parte del lavoratore.

Ancora, viene esteso e generalizzato il periodo di prova (pag. 24) e viene significativamente ridotta la portata del contratto a termine (solo legato a vere contingenze), non più così “necessario” nel rinnovato panorama normativo ipotizzato.

Si è pertanto agito in maniera opposta al recentissimo indirizzo normativo, proponendo regole radicalmente più chiare e che permettano di coniugare in modo serio e sistematico i reciproci interessi delle imprese e dei lavoratori.

### **Le esternalizzazioni**

Un ampio capitolo è stato dedicato al tema delle esternalizzazioni (pagg. 18-22), arrivando addirittura alla proposta di un articolato normativo.

Riconoscendo nel meccanismo della responsabilità solidale un efficace deterrente alla possibile perdita di tutele economiche e giuridiche nelle catene esternalizzanti, si è ritenuto (pag. 20, punto 8) di ridurre la durata temporale ma di ampliarne la portata a parecchie fattispecie contigue all’appalto e sempre più frequenti, escludendola però (anche a fini semplificatori) per gli

appalti meramente “esterni” e per quelli di importo infimo (pag. 19, punto 4), nonché di promuovere efficaci buone prassi, che stanno peraltro già emergendo nel panorama nazionale.

Sono stati individuati due consistenti ambiti normativamente scoperti, cioè privi di efficace regolazione, quali le operazioni nel cambio di appalto (previste solo da qualche Ccnl ma con scarsa applicabilità ed efficacia) e il distacco transnazionale; per la prima fattispecie è stata proposta una procedura obbligatoria (pag. 19-20, punto 7) , mentre per la seconda sono state individuate regole più stringenti ed antielusive.

A corollario di tutto ciò vi è comunque la proposta di una comunicazione preventiva dell’inizio di un appalto (cfr. pag. 21), in grado di assorbire tutte le attuali comunicazioni in merito e di fornire una tracciabilità dei fenomeni aperti sul territorio (quindi con una duplice funzione, semplificatoria e di trasparenza).

Anche le norme sul distacco (pagg. 21-22) prevedono una maggiore calibrazione della fattispecie, prevedendo in via normativa il contingentamento (superabile tramite contratto certificato) per prevenire abusi della fattispecie, non infrequenti.

### **Un commento finale**

Non è certo possibile racchiudere in queste poche righe tutti gli argomenti affrontati da una relazione così ampia ed articolata.

Chi scrive, direttamente ed in prima persona coinvolto nel lavoro qui presentato (lavoro collettivo, si ricordi, che ha coinvolto quasi un centinaio di consulenti del lavoro lombardi) , ritiene che esso – a dispetto dell’estensione dei temi toccati e alla decisa direzione di certi indirizzi intrapresi – sia anzitutto privo di qualsiasi “presunzione”: vi è la chiara consapevolezza che non vi sono “ricette magiche” normative e che queste idee non assorbono certo ogni aspetto, senza contare che qualsiasi riforma del lavoro rischia di incontrare pesanti difficoltà, politico-ideologiche e pratiche, nonché attuative.

Tuttavia, nel momento presente operatori qualificati hanno voluto formulare alcune proposte, la cui forma è volutamente stata resa in modalità minimale, per rappresentare appunto il desiderio di partecipare utilmente al dibattito in corso, senza alcuna pretesa ma con la convinzione di possedere un buon punto di osservazione, anche sotto un profilo squisitamente operativo (il documento contiene numerosi tecnicismi che, da soli, potrebbero risultare più efficaci parecchie pseudo-semplificazioni) e rispetto al versante del “mondo piccolo”



(quando troppe riforme sembrano invece calibrate solo sulle grandi imprese). Nessuna di queste proposte manca tuttavia di organicità (rispetto alle altre) e di concretezza, talché (se condivise) in un tempo ragionevolmente breve esse potrebbero essere trasposte in articolati normativi, con tanto di abrogazioni, modifiche e regole transitorie.

Sotto questo aspetto, il lavoro qui presentato si pone in modo trasversale rispetto agli interessanti progetti di riforma annunciati o elaborati ad oggi, pronto ad essere, se lo si ritiene, utilizzato, integrato (o anche solo “saccheggiato”) da chiunque ne riscontri l’opportunità.

Il lavoro di ricerca prosegue (avendo ritenuto che l’ampiezza delle proposte qui elaborate fosse già enorme, quasi altrettante intuizioni non sono state sviluppate – ma sono ugualmente a disposizione) e saranno gradite tutte le osservazioni e gli scambi critici che permetteranno di completare ed arricchire (ma anche modificare) talune delle idee qui espone, nell’ambito di un “laboratorio condiviso permanente”, orientato ad un cambiamento che ormai appare universalmente improcrastinabile.

## **Una collaborazione coerente, autorevole e indipendente**

di Alessandro Bonzio e Emmanuele Massagli

È talmente evidente la complessità del quadro economico-giuridico nel quale opera chi si occupa di lavoro e relazioni industriali che non occorre richiamarlo nel dettaglio. Basti dire che la sensazione di impotenza e disorientamento è diffusa e tangibile, tanto tra i professionisti, in “trincea” tutti i giorni, che tra i ricercatori, confusi da ripetute contraddizioni normative e amministrative.

Solo alcuni esempi, tra i più recenti:

- la recente circolare INAIL (60010.02/05/2014.0003112 della Direzione Centrale Rischi) con la quale sono state emanate istruzioni riguardanti l'assicurabilità dei soci di società uni-personali e di soci amministratori unici operanti nell'ambito commerciale. Il contenuto della stessa, fermo il quadro normativo, modifica l'indirizzo, già qualificato come disomogeneo, disponendo l'assicurabilità in caso di sussistenza di un rapporto di dipendenza e con effetto immediato (nulla specificando per i periodi pregressi non ancora prescritti!);
- l'inquadramento delle “società tra professionisti” ai fini fiscali ma, non di meno, ai fini previdenziali per i propri dipendenti. Il MEF prima ha preso posizione con specifica risoluzione (n° 118/2003) affermando che l'attività economica esercitata da una STP tra Avvocati è riconducibile all'area del lavoro autonomo professionale. Con buona pace della linearità sono poi state fatte seguire la risoluzione n° 56/2003 e, recentemente, l'interpretazione dell'08/05/2014 della Direzione Centrale Normativa dell'Agenzia delle Entrate in sede di risposta ad altro interpellato con le quali

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 22 luglio 2014, n. 0.](#)

si è prontamente statuito che le STP tra Ingegneri e tra Commercialisti, Revisori e Consulenti del Lavoro eserciterebbero attività economica riconducibile all'area dell'impresa ex art. 2082 C.C.;

- nel contempo l'INPS ha chiarito che un dipendente che svolga le stesse identiche mansioni con gli stessi identici titoli, presso una società di revisione o presso uno studio commercialistico, qualora venisse licenziato, nel primo caso ha titolo all'iscrizione alle liste di mobilità, nel secondo no;
- l'approssimazione tecnica che accomuna la scrittura di molte delle novità, pure interessanti nelle intenzioni, del recentissimo decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78 (il primo atto del c.d. Jobs Act renziano).

Non è nostra intenzione scendere in questa sede negli specifici dettagli delle problematiche elencate, semmai sottolineare l'assoluta esigenza e riscontrata necessità di tavoli di confronto e canali di informazione autorevoli quale vuole essere questa nuova serie di Bollettini online che si inaugura con questo numero "zero".

Si tratta di una ambiziosa avventura editoriale frutto della convenzione tra ANCL Veneto e ADAPT e che vede coinvolti gli ispettori di vigilanza ANIV.

Come associazioni di natura privatistica non possiamo vantare autorità giuridicamente rilevante, ma autorevolezza certamente sì. Abbiamo deciso di metterla a disposizione, ognuno per la parte di sua competenza: l'esperienza sul campo dei Professionisti lavoristi realmente operativi, l'approfondimento dottrinale dei ricercatori impegnati nell'analisi dell'economia e del diritto del lavoro, nonché della gestione di impresa e la preparazione degli Ispettori di Vigilanza quali controllori della corretta applicazione delle norme nell'impresa e nel mercato del lavoro.

Auspichiamo un'ampia collaborazione all'iniziativa da parte di tutti coloro che condividono tale approccio operativo, a favore della semplificazione e della coerenza normativa e contro la dittatura della fantasiosa interpretazione amministrativa che pretende di diventare legge.

Buon lavoro e buona lettura a tutti!

## ENPACL – La situazione in Veneto

di Alessandro Visparelli

**Dal 1° gennaio 2013 il sistema previdenziale dei Consulenti del Lavoro è stato profondamente ristrutturato passando da prestazione definita a contribuzione definita, con determinazione della prestazione con il sistema contributivo.** Tutto ciò ha consentito all'ENPACL di rispettare le disposizioni di legge che impongono una sostenibilità di lungo periodo (oltre 50 anni).

Con la contribuzione definita (12% su reddito) si è intervenuti per correggere il precedente iniquo sistema che non teneva conto della capacità contributiva del singolo iscritto chiedendo a tutti gli iscritti di versare, a prescindere dal proprio reddito, un contributo fisso in ragione della fascia di anzianità di iscrizione.

**Ma la novità più importante è costituita dall'adozione del metodo di calcolo contributivo della prestazione, computo che rende equo e neutro il sistema garantendo a tutte le generazioni di iscritti, di oggi e di domani, medesimo trattamento previdenziale.** Particolare importanza assume la misura del contributo integrativo complessivamente versato, in quanto sarà determinante per la costruzione del montante contributivo che sarà preso a base per il calcolo della pensione. Si ricorda, infatti, che ben il 3% (su 4%) confluisce nel montante individuale dell'iscritto. Infine, il nostro sistema propone un originale ed efficace strumento di adeguamento della prestazione pensionistica, si tratta del contributo aggiuntivo (cd modularità). L'iscritto può versare liberamente, senza ulteriori obblighi o impegni, importi di 500 euro o multipli senza alcun limite di importo sfruttando la piena deducibilità fiscale.

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 22 luglio 2014, n. 0.](#)

Queste le principali novità della riforma di cui si può trovare ulteriori e più esaurienti approfondimenti sul sito [www.enpacl.it](http://www.enpacl.it).

**Per quanto riguarda il Veneto abbiamo raccolto nella scheda che segue i dati più significativi dell'ultimo triennio, in termini di numero di iscritti, contributi accertati, volume d'affari dichiarato e pensioni erogate.** Nel commento che segue, oltre che evidenziare la dinamica degli indicatori, sono stati raffrontati ai dati nazionali.

**Nel 2013 la regione Veneto poteva contare su 2,28 iscritti all'Ente per ogni pensionato. Tale dato però è in continua contrazione (2,54 nel 2011 e 2,43 nel 2012) ed inferiore a quello nazionale (2,92 nel 2013).** La dinamica degli iscritti nel triennio, infatti, risulta negativa (-0,6%) mentre quella dei pensionati in continua crescita (+10,6%). Analoga dinamica, seppure attenuata, viene riscontrata su base nazionale. L'incidenza sul totale degli iscritti del numero delle femmine era pari al 43,6% nel 2013 (45,8% in Italia), in leggero ma costante aumento rispetto agli anni precedenti.

**I 1.877 iscritti della regione Veneto, che rappresentano il 7,1% del totale degli iscritti in Italia, garantiscono il 13,50% del gettito nazionale per contributo soggettivo e il 13,10% per contributo integrativo.** La capacità contributiva per integrativo è rimasta in Veneto sostanzialmente stabile in termini assoluti nel triennio (5,2 milioni di euro, in quanto nel 2013 si è versato l'integrativo incassato nel 2012) mentre quella per soggettivo è notevolmente aumentata (+77%), per effetto della nuova modalità di determinazione di tale ultimo contributo, sino al 2012 stabilito in misura fissa e, appunto, dal 2013 calcolato al 12% sul reddito professionale prodotto. Il contributo soggettivo medio nel 2013 è stato pari a euro 5.272 mentre quello integrativo euro 2.759, per un totale di euro 8.031, superiore del 46% rispetto al dato nazionale.

**Nell'anno 2013 hanno versato contributi facoltativi aggiuntivi (cd modularità) 16 iscritti veneti, per un gettito complessivo di euro 114.000 e una media di 7.125 euro.**

Sul fronte pensionistico, il trend della spesa in Veneto nel triennio osservato manifesta una crescita del 10,6% rispetto al 2011, attestandosi a fine periodo a complessivi 9.811.881 euro, ossia il 9,2% della spesa pensionistica totale dell'ENPACL. La misura media delle prestazioni 2013 è pari a euro 11.908 (comprese le pensioni a superstiti, indirette, invalidità e inabilità), superiore

del 17,1% al dato nazionale. Il focus sulla sola pensione di vecchiaia restituisce un valore medio 2013 di tale prestazione di euro 13.645 euro (in Italia 12.048 euro).

**La ricchezza prodotta dagli iscritti veneti, espressa in termini di fatturato IVA complessivamente dichiarato all'ENPACL, è stata pari a 259 milioni di euro**, ossia il 13% del dato nazionale. La crescita è stata del 1,1% nel triennio, superiore al 0,8% rilevato in Italia. Tuttavia, il volume d'affari medio risulta in contrazione nel periodo osservato (-1,5%) per effetto della forte diminuzione nel triennio del numero degli iscritti che dichiaravano un valore a zero (-21,3%). L'ampliamento del numero di coloro che producono un volume d'affari deriva, soprattutto, dall'aumento nel 2013 delle dichiarazioni comprese entro 25.000 euro (+5,5%) e tra 75.000 e 150.000 euro (+10,2%), in coerenza col dato nazionale. In aumento del 4,3% anche le dichiarazioni IVA maggiori di 300.000 euro.

**Riguardo il rapporto tra entrate per contributi e spesa per pensioni, gli iscritti veneti hanno versato nel 2013 euro 1,57 per ogni euro speso per pensioni nella stessa regione.** Tale rapporto, per effetto dell'incremento del gettito per contributo soggettivo già ricordato, risulta in miglioramento nel triennio (1,36 euro nel 2011).

## **Quali scenari si prospettano per la figura del Consulente del Lavoro nel prossimo futuro?**

di Paola Diana Onder

**Partendo da un recente studio ultimato dal Centro Studi Nazionale dell'Ancl s.u. dove è stata posta al centro dell'attenzione la figura del “professionista telematico” e dove all'interno della categoria stessa si è sviluppato un dibattito sui nuovi futuri scenari professionali che si andranno a prospettare per il consulente del lavoro. È emersa un'analisi a tutto tondo, per una professione a tutto tondo, di esperti nella gestione delle risorse umane e della organizzazione del lavoro.**

**La crisi che ha investito l'economia del nostro Paese, falcidiando aziende con perdita di innumerevoli posti di lavoro, ha indotto imprenditori e professionisti a ricercare nuovi sbocchi lavorativi. In ciò incide l'ampia previsione della legge 12 del 1979.**

Nella fattispecie il consulente del lavoro vede affermarsi nei fatti che, oltre alla elaborazione della risaputa busta paga, esiste un insieme di attività collaterale di consulenze e opportunità che, se sviluppate, possono offrire all'azienda-cliente un affiancamento qualificato nella gestione globale delle risorse lavorative.

**Dunque molto impegno deve porsi per vedere riconosciuti i diritti finora sottaciuti dagli stessi professionisti i quali, assumendo via via nel corso di questi ultimi quindici anni un ruolo sussidiario alla P.A., sono stati gravati di compiti e adempimenti senza alcun riconoscimento economico, senza partecipazione al tavolo di predisposizione delle norme cui sono stati**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto\*, 22 luglio 2014, n. 0.](#)

assoggettati, nonché destinatari di rischi e sanzioni per errata e/o paventata inosservanza delle stesse.

**Non di secondaria importanza la mancata tutela dei diritti, anche costituzionali, in quanto lavoratori, seppur autonomi.** La carta costituzionale, tutelando il lavoro nella sua accezione più ampia, non distingue e non discrimina il lavoro autonomo dal lavoro subordinato, quindi: tutela della malattia, della maternità, delle ferie, dei riposi e dello sciopero.

**In realtà il professionista intermediario è il vero telelavoratore, telelavoratore della P.A.** Infatti, non gravano sulla P.A. i costi per la sua organizzazione lavorativa rimanendone questi totalmente ed esclusivamente a carico dell'intermediario, configurandone il vero "soggetto" a cui la normativa comunitaria sul telelavoro fa riferimento.

**Riposizionamento di ruolo e riconoscimento di diritti: questi gli obiettivi del professionista** che si affaccia ad un mercato economico, dove solo una riconversione delle imprese garantisce una ripresa dalla crisi. Egli dovrà adeguarsi sviluppando dal cedolino paga a una gamma di servizi da offrire alle aziende che vedranno e constateranno la totale competenza del consulente del lavoro quale tecnico-giuslavorista esperto in legislazione del lavoro nella proprietà di quel ruolo di terzietà lungamente vantato.

**Un'attività multidisciplinare che mantenga la qualità del servizio, vero biglietto da visita per il professionista che lo differenzia e distingue dal tentativo di omologare un servizio paghe con realtà aziendali di taglio industriale che squalificano la consulenza del lavoro con prezzi definiti concorrenziali nella logica della liberalizzazione delle professioni** perseguita dal famoso decreto Bersani del 2006, ma che, in realtà, pregiudicano la precisione e correttezza di una prestazione lavorativa che rischia di perdere la caratterizzazione professionale che è propria del consulente del lavoro, paradossalmente, in un Paese come il nostro fondato sul diritto dove insistono più di 120.000 leggi a giustificazione dell'alta specializzazione dei settori professionali.

**L'associazione sindacale da sempre impegnata a tutelare gli interessi dei propri iscritti raccogliendo le diverse testimonianze che la territorialità italiana presenta, oltre ad avere predisposto una proposta normativa sulla figura dell'intermediario telematico, ora all'attenzione della parte politica,**



intende promuovere nei prossimi mesi iniziative formative e di sostegno allo sviluppo e promozione della professione del consulente del lavoro nella attuale crisi economica dell'Europa.

## **Nuove forme manageriali: i manager si reinventano e “cambiano pelle”**

di Valentina Picarelli

**E si parla sempre, ancora una volta, di nuove forme imprenditoriali...**

**In soli sei mesi – quelli a cavallo tra la fine del 2013 e l’inizio del 2014 – in Italia sono nate 700 start-up innovative.** Lo affermano i dati del *Registro Imprese* di Infocamere che al 17 marzo 2014 hanno registrato quasi **1.800 start-up** costituite (1.792 imprese) e **20 incubatori**. Si attesta l’effervescenza di un settore “nato” con il decreto *Sviluppo Bis – Decreto Crescita 2.0* (dl 179/2012) con il quale lo Stato ha adottato una normativa per lo sviluppo e la crescita del Paese, poi seguito da ulteriori decreti, incentivi e regolamenti.

**Le start-up sono un potente acceleratore della mobilità sociale,** favoriscono l’ingresso di nuovi attori e accrescono il grado di apertura dei settori e della competizione tramite il ricorso a profili professionali elevati e lo sviluppo di prodotti complessi.

**Il dato su cui ci interessa porre l’accento, in questa sede, è quello per cui il 70% degli investimenti è stato effettuato da soggetti istituzionali,** il restante 30% ha fatto capo a *Business Angel, Family Office* e **Incubatori/Acceleratori**.

**Tra questi i Manager... Magari over 50 e senza lavoro,** hanno risposto all’appello di giovani *startupper*, aspiranti imprenditori. La sfida è stata quella mettere energie esperte a disposizione delle *new entries*, spesso a digiuno di *business plan*, marketing, amministrazione e dinamiche aziendali, assicurando,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39.](#)

al contempo, un'esperienza formativa a chi è uscito momentaneamente dal circuito del lavoro. L'esperimento è stato lanciato da Confindustria e Federmanager e ha portato circa 30 manager, disoccupati, a seguire un percorso formativo in *Luiss Enlabs*, la “fabbrica delle start up” nata oltre due anni fa.

**Allargando gli orizzonti si può constatare come si stia radicando, sempre più velocemente, in Europa il *Temporary Management***, percepito come uno dei modelli privilegiati per gestire il vento di cambiamento e la voglia di innovazione delle imprese. Protagonisti di questo trend sono ex dirigenti o top manager che hanno deciso di proseguire la propria carriera tralasciando l'iter gerarchico aziendale, mettendosi in discussione con progetti sempre più sfidanti: la conduzione di cambiamenti strategici o di *turnaround*, il lancio di nuove attività all'estero, il governo di periodi di transizione, ecc...

**Gli interventi di *Temporary Management* possono durare dai 12 ai 36 mesi** a seconda della complessità e dell'ampiezza delle responsabilità aziendali e spaziare dalla Direzione Generale alla Direzione Amministrazione, Finanza e Controllo, dalla Produzione alla Logistica, dal [Marketing](#) alle Vendite, dalle Risorse Umane all'[Information Technology](#), al [Project Management](#). Il rapporto contrattuale può essere diretto con il manager *free lance* oppure attraverso società specializzate; una volta terminato un incarico il *Temporary Manager* è pronto per entrare in un'altra realtà e risolvere un altro problema aziendale.

**La formula del manager temporaneo si sta affermando gradualmente e con forza anche in Italia.** Il modello è gradito all'imprenditore perché assicura professionalità di alto livello a costi molto competitivi, oltre ad essere un format ideale anche nei passaggi generazionali, nelle ristrutturazioni e aggregazioni d'impresa, ove occorra discontinuità.

**Dal lato dei manager, si sta evolvendo il modo in cui il dirigente vede e interpreta il proprio ruolo** in azienda: dal concetto di status (legato alla concezione del dirigente tradizionale) a quello di valore/contributo, dal rapporto datore-dipendente a una visione fornitore-cliente – manager come fornitore strategico di tempo, energia, capacità e intelligenza.

**Al fenomeno del *Temporary Management* se ne è aggiunto un altro, nato dai medesimi presupposti: in tempo di crisi sempre più Manager**

**diventano imprenditori.** Il fenomeno è chiaramente generale e sempre più pregnante: nel 2013 più di 13mila italiani over 50 hanno avuto la loro prima volta da imprenditori, aprendo un'impresa. È quanto emerge da elaborazioni dell'Ufficio Studi della Camera di commercio di Monza e Brianza su dati *Registro Imprese*.

**In tempi bui il manager ha dovuto ripensare sé stesso,** i propri percorsi professionali e le personali aspirazioni di vita. Sempre più numerosi ex manager e super consulenti si sono reinventati come neo titolari di impresa, consapevoli che il *background*, il *know how* acquisito con anni di esperienza, le strutturate competenze che li caratterizzano costituiscono una solida base per far nascere e crescere un'impresa.

**La parola chiave è l'esperienza:** la crisi ha reso evidente che per superare secche e mareggiate c'è bisogno di un nocchiero in grado di non farsi prendere dal panico. Il Manager/Imprenditore fa sempre più tendenza – oltre che profitto.

**Questa la ratio e la constatazione di fondo anche di *Manager to work*,** iniziativa nata grazie al contributo delle associazioni Federmanager e Manager Italia, in collaborazione con Italia Lavoro, che ha reso disponibili un consistente pacchetto di incentivi per reinserire i manager rimasti disoccupati in seguito alla congiuntura economica. **Ben 9.715.000 euro gli incentivi messi in campo,** finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – attinti dal Fondo Sociale Europeo – per favorire la competitività delle imprese con l'inserimento di dirigenti e quadri momentaneamente disoccupati e incentivare l'autoimprenditorialità dei manager.

**Se il processo di integrazione con l'economia mondiale rappresenta spesso un'incognita per le grandi imprese, le PMI, ancor più, sono chiamate ad una sfida importante.** A dispetto delle grandi aziende che dispongono facilmente di risorse manageriali e finanziarie per rispondere alla concorrenza internazionale, le PMI spesso affrontano l'internazionalizzazione in un modo destrutturato: in particolare, manca una strategia di fondo e l'impegno a perseguire profitti attraverso una gestione non occasionale dei rapporti con gli altri Paesi. Investire consapevolmente in un processo di internazionalizzazione non è per tutti e da tutti.

**È sempre più difficile per le PMI sostenere una posizione competitiva** con un modello di business puramente nazionale. In un'economia globalizzata, le aziende hanno bisogno di personale specializzato in grado di comprendere le nuove dinamiche di esportazione su scala mondiale, soprattutto in virtù del crescente utilizzo delle Tecnologie di Informazione e Comunicazione (TIC). In questo gap si inseriscono i profili dell'Export Manager e del Manager per l'Internazionalizzazione, ambedue figure chiave per le strategie di export delle PMI che competono a livello globale, con funzioni, rispettivamente, di commercializzazione e collocazione sul mercato estero dei prodotti nazionali e di “apertura” dei mercati internazionali.

**Questi soltanto alcuni degli esempi... La varietà è tanta**, sempre più popolosa e, per certi versi, “fantasiosa”... Pochi esempi che possono bastare, però, per spostare e focalizzare l'attenzione non soltanto, e sempre, sulle nuove forme imprenditoriali, ma anche sull'altro versante, affinché diventi più trendy e “produttivo” parlare di nuove forme manageriali.



22.

**RAPPRESENTANZA  
E RAPPRESENTATIVITÀ**





# Sulla rappresentanza sindacati e imprese decidano da soli

di Maurizio Del Conte

*Imprese e sindacati hanno mostrato di poter fare a meno della legge per rinnovare le regole delle relazioni industriali. Nell'accordo sulla rappresentanza appena sottoscritto, la certificazione della rappresentatività sindacale e l'effettiva esigibilità dei contratti collettivi.*

## Regole per la rappresentanza

Proprio quando la prospettiva di un intervento legislativo in materia di rappresentanza sindacale sembrava riprendere quota, al punto da essere inserito fra i capitoli del “Jobs Act” appena presentato dalla nuova segreteria del Pd, ecco che le parti sociali spiazzano tutti sottoscrivendo, il 10 gennaio scorso, un ampio e articolato “**Testo unico sulla rappresentanza**”.

Sebbene la notizia abbia avuto scarsa risonanza sui media, questo accordo – che dà attuazione ai precedenti protocolli unitari del 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013 – è destinato a diventare il **punto di riferimento fondamentale** del nostro sistema di relazioni industriali e di contrattazione collettiva. I sindacati confederali hanno superato una importante prova di maturità, ponendo finalmente le basi per la certificazione della rappresentatività sindacale e per una effettiva esigibilità dei contratti collettivi. Insomma, si chiude la stagione degli accordi separati e di quel logoramento del sistema che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2](#), e in *Lavoce.info*, 14 gennaio 2014.

avevano prodotto, come esito più clamoroso, l'uscita di Fiat dalla Confindustria.

Ma andiamo con ordine. Il Testo unico regola sia la misurabilità e la certificazione della rappresentanza a livello nazionale e aziendale, sia il delicato tema della efficacia dei contratti collettivi a entrambi i livelli. Rispetto al protocollo del 31 maggio dello scorso anno, il Testo unico definisce le regole di dettaglio, precisando i **meccanismi della “legge elettorale” delle Rsu**. La certificazione degli iscritti ai sindacati, la presentazione delle liste, le modalità di scrutinio e la ponderazione fra numero dei voti e numero degli iscritti dovranno seguire una rigorosa procedura, nella quale entreranno anche soggetti esterni come l'Inps e il Cnel.

### **L'esigibilità dei contratti**

Per quanto riguarda la **contrattazione collettiva nazionale** di categoria, saranno presi a riferimento i dati associativi rilevati annualmente (deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori) e i dati elettorali ottenuti (voti espressi) in occasione delle elezioni delle Rsu. In tal modo sarà possibile attribuire a ogni organizzazione sindacale un indicatore numerico che ne esprimerà la **rappresentatività relativa**. Questo valore sarà determinante sia per l'ammissione al tavolo della trattative, riservato alle organizzazioni sindacali in possesso di un indicatore **non inferiore al 5 per cento**, sia per la individuazione del Ccnl applicabile. Il Tu prevede, infatti, che sia efficace ed esigibile il contratto di categoria sottoscritto dai sindacati che presentino un indice di rappresentatività di almeno il 50 per cento+1, previa consultazione a maggioranza dei lavoratori votanti.

Quanto alla **contrattazione aziendale**, il Tu stabilisce che si eserciti per le materie delegate e con le modalità previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge. Ma, in realtà, lascia ampio spazio alla libertà negoziale a livello di azienda laddove precisa che essa può definire specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti. E laddove il Ccnl non le preveda, i contratti aziendali, al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico e occupazionale dell'impresa, possono definire intese “in deroga” con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro.

### Chi partecipa alla negoziazione

L'accordo del 10 gennaio si è anche preoccupato di dare una risposta ai problemi applicativi lasciati irrisolti dalla **sentenza della Corte costituzionale** del 23 luglio 2013, n. 231 che, partendo dalla nota vicenda della esclusione delle rappresentanze sindacali della Fiom all'interno delle aziende del gruppo Fiat, ha vincolato la legittimazione delle Rsa alla effettiva partecipazione del sindacato alle trattative per il rinnovo contrattuale, senza peraltro chiarirne i confini. A questo proposito, il Tu precisa che, ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali previsti dalla legge, si intendono partecipanti alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5 per cento di rappresentanza e che abbiano partecipato alla **definizione della piattaforma** prendendo parte alla delegazione che ha trattato il rinnovo del Ccnl. Di particolare portata innovativa è, infine, la parte dedicata alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento. In particolare, si prevede che i contratti collettivi di categoria debbano determinare le conseguenze sanzionatorie, anche di carattere pecuniario, per gli eventuali comportamenti attivi od omissivi che impediscano l'esigibilità dei Ccnl, mentre si stabilisce espressamente che le **clausole di tregua sindacale e sanzionatorie** finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva abbiano effetto vincolante per il datore di lavoro e per i sindacati. È esclusa, invece, la vincolatività diretta sui singoli lavoratori, stante la titolarità individuale del diritto di sciopero che deriva direttamente dalla architettura costituzionale. In attesa che i contratti nazionali definiscano le procedure di raffreddamento del conflitto e le sanzioni, gli eventuali inadempimenti saranno oggetto di una procedura arbitrale da svolgersi a livello confederale. Una commissione interconfederale permanente formata da esperti nominati dalle parti avrà il compito di favorire e monitorare l'attuazione del Tu e di garantirne l'esigibilità. Ancora una volta, imprese e sindacati hanno dato dimostrazione di poter fare a meno della legge per rinnovare le **regole delle relazioni industriali**. A questo punto il gran dibattito sulle possibili architetture di una normativa in materia di rappresentanza sindacale perde significato. Con buona pace dei numerosi disegni di legge già presentati in Parlamento, ormai a nessuno può più sfuggire che, se mai volesse intervenire, al legislatore non resterebbe che una funzione notarile, non potendo far altro che recepire quanto le parti sociali hanno già, autonomamente, stabilito.

## **Testo Unico sulla Rappresentanza: regole condivise come occasione da cogliere**

di Andrea Chiriatti e Filippo Pignatti Morano

**La firma di Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sul regolamento di attuazione del Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 sulla Rappresentanza sindacale (vedi la scheda riepilogativa allegata), lancia un messaggio forte e chiaro: le parti sociali sono in grado di pattuire autonomamente le materie che regolano i loro rapporti di forza.**

**Peccato, dunque, quelle quattro righe finali contenute nell'Ordine del giorno approvato il 17 gennaio scorso dal comitato direttivo della Cgil, in cui si legge che: «la sottoscrizione delle nuove regole, unitamente alla pronuncia della Corte Costituzionale, può realmente determinare le condizioni per la Legge su democrazia e rappresentanza dando forza e vigore a questi principi ed attuando l'articolo 39 della Costituzione, al fine di determinare l'estensione dell'applicabilità in tutti i luoghi di lavoro e l'*erga omnes* dei contratti».**

**Peccato, il richiamo all'intervento del Legislatore per le suddette finalità che da un lato strizza l'occholino al neo eletto Segretario del PD (si veda sul punto il [Bollettino Speciale ADAPT, n. 2/2014](#) e, in particolare, E. Massagli, [La parte peggiore del Jobs Act è la legge sul sindacato](#)) e, dall'altro, rivela la scarsa fiducia del sindacato maggioritario nella propria capacità di autodeterminazione delle proprie azioni.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 gennaio 2014, n. 3.](#)

**Peccato, perché il Testo unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio può davvero segnare l'avvio di un percorso caratterizzato da relazioni industriali partecipative**, utili – in un periodo in cui anche la politica fatica a trovare soluzioni concrete – a dare un contributo effettivo al rilancio del Paese. Infatti, i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori a sette mesi di distanza dalla sottoscrizione dell'intesa del 31 maggio sono state in grado di condividere in un vero e proprio manuale delle “regole del gioco” delle relazioni industriali future. Dietro a questa accelerata si può intravedere la volontà di offrire risposte certe e immediate alla crescente domanda di cambiamento proveniente dalla società e dal tessuto economico e produttivo italiano.

**Viaggiano in questa precisa direzione le previsioni relative alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze in caso di inadempimento contrattuale**, per mettere a disposizione delle imprese e dei lavoratori un quadro certo all'interno del quale poter favorire la ripresa economica del Paese. Su questo tema si innesta il ragionamento relativo alla necessità di rendere l'Italia nuovamente attrattiva per gli investitori italiani ed esteri. In questo senso è emblematica la concomitanza della firma del Testo in commento – in riferimento al tema della esigibilità e dell'efficacia dei contratti collettivi – con l'operazione Fiat-Chrysler e la prospettiva di rilancio dell'industria automobilistica in Italia.

**Per poter dare una risposta all'esigenza di tempestività e certezza del sistema, quale traiettoria possono tracciare le relazioni industriali?** Il Testo unico offre uno spunto significativo confermando quanto già previsto nell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 in tema di contrattazione collettiva aziendale, riconoscendo a questa un ruolo centrale nella capacità di aderire alle esigenze dei differenti contesti produttivi e di definire **specifiche intese che possano superare le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, seppure nei limiti da essa definiti.**

Segue questo sentiero la previsione di affidare all'azienda, alle sue rappresentanze e alle relative OO.SS territoriali il governo di momenti di crisi o la gestione di particolari situazioni in caso di investimenti che possano essere significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa. **Tale disposizione racchiude la volontà di affidare alle relazioni industriali un ruolo non esclusivamente difensivo, ma anche**

**strategico** nella capacità di individuare modelli innovativi di organizzazione del lavoro sempre più adattabili alla mutevolezza del contesto economico.

**Peccato, quindi, che la sottoscrizione del Testo unico non abbia “fatto notizia” nei giorni “dell’ubriacatura” mediatica da jobs act**, soprattutto in virtù dell’esame più difficile che questo Accordo dovrà sostenere: la sua effettiva attuabilità (anche con le altre organizzazioni datoriali), nonché la sua tenuta futura. Da questo punto di vista è indispensabile che tale Intesa venga sostenuta con forza, ma soprattutto che venga raccontata e spiegata. Il suo successo passa inevitabilmente da una presa di coscienza e da un’effettiva consapevolezza delle parti firmatarie: se non ci credono loro, chi altro ci deve credere?

## **Non basta aver partecipato alla trattativa, occorre la maggiore rappresentatività**

di Margherita Covi

**Il decreto pronunciato dal [Tribunale di Brescia il 4-5 febbraio 2014](#) è, a quanto consta, il primo provvedimento reso in applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 23 luglio 2013.** Com'è noto la Consulta, con pronuncia additiva, ha modificato l'art. 19, primo comma, lett. *b* dello Statuto dei lavoratori nella parte in cui non prevede che «la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

La sentenza della Consulta, ottenuta dalla Fiom-Cgil all'esito dell'aspro conflitto con le aziende del Gruppo Fiat conseguito all'uscita di questo da Confindustria nel contesto della nota vicenda di Pomigliano, è stata accolta con perplessità da parte della dottrina, che si è interrogata sulla potenziale labilità della “partecipazione alla trattativa” (non sfociata nella sottoscrizione del contratto) quale parametro al quale ancorare la fruizione delle prerogative di cui al Titolo III dello Statuto.

**Si è detto: è sufficiente presentare una piattaforma rivendicativa e per ciò solo il sindacato ha diritto alla r.s.a.? Oppure basta sedersi al tavolo una o due volte? Quanto seriamente dev'essere condotta la trattativa perché possa dirsi perfezionato il requisito della partecipazione alla negoziazione prodromica alla stipula del contratto?** Tutti quesiti ai quali non è agevole dare una risposta.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8.](#)

**Di fatto, la sentenza della Consulta ha spostato il problema:** se il filtro di accesso all'art. 19 dello Statuto e ai diritti contemplati dal Titolo III è la partecipazione alla trattativa, diventa di fondamentale importanza capire quando il sindacato non possa essere escluso dalla stessa: occorre quindi identificare in quali casi il datore di lavoro possa legittimamente rifiutarsi – ove non sussistano, evidentemente, obblighi in tal senso di fonte legale o contrattuale – di trattare col sindacato.

**A ben vedere, la risposta a questo quesito la Corte costituzionale l'ha data, seppur implicitamente, in un alcuni passaggi** (forse un po' apodittici) ove evidenzia «l'aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario di alcun contratto collettivo ma dotato dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori, che ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative»; poco più avanti la Corte aggiunge «infatti, nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.». Col che la Corte individua la «significativa rappresentatività» (che parrebbe un *minus* rispetto alla «maggiore rappresentatività») quale presupposto in presenza del quale il sindacato non può essere legittimamente escluso dalla trattativa.

Rileva, poi, il riferimento della Consulta all'esigenza che i sindacati non possano essere privilegiati o discriminati «sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di aver prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa».

La Consulta pare così individuare in maniera concreta in che cosa possa essere oggi identificato, nel mutato contesto che ha condotto alla dichiarazione di incostituzionalità e all'intervento additivo sull'art. 19, l'«uso distorto da parte del datore medesimo della sua libertà negoziale, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dall'organizzazione esclusa», che – secondo



formula ormai tralatizia nella giurisprudenza di Cassazione (per tutte, da ultimo, Cass. 10 giugno 2013 n. 14511) – integra condotta antisindacale.

**In altri termini, pare possa concludersi che per la Consulta il carattere “significativamente rappresentativo” del sindacato costituisce, al tempo stesso, presupposto per cui lo stesso non può essere legittimamente escluso dalla trattativa e, specularmente, ove unito alla partecipazione al processo negoziale, titolo per la fruizione delle prerogative sindacali a norma del (modificato) art. 19 dello Statuto.** In quest’ottica pare condivisibile quanto afferma al riguardo Giuseppe Santoro Passarelli «La partecipazione del sindacato alle trattative per costituire le r.s.a. e l’applicazione dell’art. 28» (Corriere Giuridico n. 12/2013, pag. 1487): «Dall’altro lato non si può fare a meno di rilevare che nel momento in cui la partecipazione all’attività negoziale diventa il presupposto per l’esercizio dei diritti sindacali, diventa difficile negare l’esistenza di un diritto a trattare dell’organizzazione sindacale», precisando altresì, nelle conclusioni svolte poco più avanti, che «il presupposto per l’esercizio dei diritti sindacali non è tanto la partecipazione alla negoziazione quanto il fatto che abbia partecipato alla negoziazione un sindacato rappresentativo» e che «dopo questa sentenza inizia a farsi strada la tesi che, anche nel lavoro privato, il diritto a trattare del sindacato rappresentativo [...] sostituisce il principio del mutuo riconoscimento» (Corriere Giuridico n. 12/2013, pag. 1488).

In questa logica interpretativa si colloca il decreto del Tribunale di Brescia, ove il Giudice muove dal «tenore della motivazione della sentenza 231/13 e da una valutazione complessiva della precedente giurisprudenza della medesima Corte» per concludere che la “maggiore rappresentatività costituisce il presupposto implicito delle decisioni assunte dal Giudice delle Leggi». Nella lettura fornita dal Tribunale di Brescia la partecipazione del sindacato al processo negoziale è solo un indice del suo carattere maggiormente rappresentativo; altri indici sono la consistenza numerica degli iscritti (minuziosamente verificata dal Tribunale nel caso di specie con riferimento allo specifico ambito aziendale) e l’attitudine alla negoziazione delle condizioni economiche e normative del personale. Il sindacato è stato quindi approfonditamente “radiografato” e ne è stata concretamente vagliata la forza rappresentativa sul campo, con conseguente riconoscimento, in capo allo stesso, del diritto alla costituzione della r.s.a. a norma del (nuovo) art. 19 SL. Il Tribunale di Brescia interpreta quindi con grande cautela i requisiti in

presenza dei quali un sindacato deve vedersi riconosciuta la r.s.a. pur senza aver firmato il contratto.

**Un'analisi letterale della sentenza della Consulta** – il cui dispositivo è incentrato sulla sola partecipazione alla trattativa, senza alcun riferimento al carattere, rappresentativo o no, del sindacato che la pone in essere – **potrebbe indurre a ritenere troppo restrittiva l'interpretazione fornita dal Tribunale di Brescia.** Si potrebbe sostenere, cioè, che alla luce della pronuncia della Consulta dovrebbero fruire delle prerogative di cui al Titolo III anche quei sindacati che, pur prendendo parte attivamente alla trattativa, non possano definirsi “rappresentativi” nel senso richiesto dal Tribunale di Brescia. A ben vedere, tuttavia, è assai improbabile che un sindacato riesca a partecipare fattivamente al tavolo negoziale se non è in possesso dei caratteri di rappresentatività che si sono illustrati (probabilmente al tavolo della trattativa quel sindacato nella stragrande maggioranza dei casi non arriverebbe proprio). Secondo il Tribunale di Brescia, che considera la maggiore rappresentatività quale presupposto implicito del ragionamento della Consulta, «diversamente il datore di lavoro sarebbe disincentivato a trattare con i piccoli sindacati al fine di comporre il più diffusamente possibile ogni conflitto normativo e retributivo con il personale dipendente».

**Certamente la prestazione del consenso negoziale da parte del sindacato cessa di costituire l'unico filtro per fruire delle prerogative del Titolo III:** accanto a questo meccanismo (premile per il sindacato che firma il contratto) la Consulta ne crea un altro, volto appunto a saggiare, al fine della fruizione degli stessi diritti, la effettiva forza rappresentativa del sindacato che quel contratto abbia comunque negoziato, pur rifiutandone la firma; ciò anche per evitare storture applicative suscettibili di verificarsi nella versione dell'art. 19 dello Statuto post referendum del 1995. Si pensi all'illecito patto *ad excludendum* che sino alla sentenza della Consulta ha potuto essere agevolmente inscenato in situazioni aziendali ove vi sia una sigla compiacente (o anche solo interessata a indebolire un'organizzazione sindacale concorrente) pronta a manifestazioni di servile ossequio – anche di approvazione negoziale – verso l'azienda, e un'altra sigla che, non condividendo il contratto, ne veda la firma quale unico mezzo per garantirsi la fruizione dei diritti di cui al Titolo III. Sotto questo profilo, la Consulta ha innegabilmente riequilibrato le cose: fermo restando che – nell'esempio appena fatto – il primo sindacato fruisce delle prerogative del Titolo III in virtù della firma del contratto, anche il secondo godrà delle stesse prerogative

in ragione della sua maggiore (o “significativa”, come afferma la Consulta) rappresentatività.

**Certo, i problemi non finiscono qui, perché non esiste una definizione legislativa di “maggiore rappresentatività”** (caratteristica che il legislatore ha sempre dato per presupposta, senza mai definirla). Ciò che ha indotto il Tribunale di Brescia a ricavarne i tratti caratteristici da alcune massime giurisprudenziali consolidate, riscontrandone l’esistenza in capo ad ANMIRS.

**La pronuncia è stata resa in un contesto assai peculiare: si tratta infatti del sindacato ANMIRS**, Associazione Nazionale Medici Istituti Religiosi Spedaliери, unico firmatario del Ccnl ARIS-ANMIRS applicato negli ospedali c.d. classificati, una branca particolare della sanità privata facente capo all’ARIS (Associazione Religiosa Istituti Socio-sanitari). L’ANMIRS era l’unico sindacato di medici presente nell’Ospedale classificato Sant’Orsola di Brescia, di proprietà di un Ordine religioso, la Provincia Lombardo Veneta dell’Ordine San Giovanni di Dio-Fatebenefratelli, poi ceduto alla casa di cura Fondazione Poliambulanza, che applica al personale medico il ccnl ARIS-CIMOP (nel caso concreto, l’aspro conflitto sindacale si è sviluppato non circa istituti normativi, ma proprio sulla decisione di Poliambulanza di voler escludere dal contratto aziendale ogni riferimento al ccnl ANMIRS – la cui applicazione ai medici provenienti dal Sant’Orsola era stata precedentemente pattuita nell’ambito della procedura *ex art. 47 l. 428/1990* in sede di trasferimento di azienda – di fatto marginalizzando questo sindacato, con conseguente interruzione della fruizione dei diritti del Titolo III e dell’effettuazione delle trattenute sindacali). Significativa, altresì, la precisazione del Tribunale di Brescia secondo cui la rappresentatività del sindacato che chieda il riconoscimento della r.s.a. debba essere vagliata con riguardo allo specifico ambito aziendale (e non, come eccepito dall’azienda, all’ambito più generale delle case di cura).

Il rapporto di lavoro dei medici delle strutture private, classificate e non, è un settore posto al di fuori del tradizionale ambito confederale, e dunque del campo di applicazione dell’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo del 31 maggio 2013 e del recentissimo Testo Unico sulla Rappresentanza siglato il 10 gennaio 2014: in questo particolare ambito non sono quindi applicabili gli indici di rappresentatività individuati dalle parti collettive nei Protocolli appena citati.

**Nel perdurante silenzio serbato dal legislatore su quali siano gli indici normativi di rappresentatività, segnaliamo che Santoro Passarelli** (*op. cit.*, pag. 1488), premesso che il presupposto per l'esercizio dei diritti sindacali non è tanto la partecipazione alla negoziazione quanto il fatto che abbia partecipato alla stessa un sindacato rappresentativo (tesi fatta propria dal Tribunale di Brescia), suggerisce di assumere quali rappresentativi i sindacati ammessi alla contrattazione dal Protocollo del 31 maggio 2013, mentre nei casi nei quali non si applica il suddetto Protocollo «la rappresentatività del sindacato è determinata dalla dimensione nazionale del sindacato ai sensi dell'art. 28 st. lav.», con la conclusione che «pone in essere una condotta antisindacale il datore di lavoro che non avvia le trattative con i sindacati sopramenzionati».

In definitiva, **l'orientamento della Consulta pare chiaro nel volere evitare penalizzazioni alle prerogative sindacali di sigle che godano di un'effettiva e significativa presenza fra i lavoratori in azienda**, ma la questione resta aperta nelle sue declinazioni concrete.

## Élite sindacali e classe politica al bivio tra art. 8 e legge sulla rappresentanza

di Paolo Tomassetti

Quando nel 1995 il parapiglia sull'accordo per la mobilità lunga all'Alfa di Arese costò il posto a Susanna Camusso, allora responsabile del settore auto della Fiom, la linea massimalista dei metalmeccanici Cgil era ampiamente condivisa dalla segreteria confederale e dalla base. In ballo, poi, c'era un'intesa che, seppur simbolica, non faceva certo il paio con i protocolli che hanno segnato la storia del sindacato in Italia.

**Oggi la crisi delle élite sindacali si consuma all'interno dell'organizzazione più rappresentativa del lavoro nella totale assenza di una linea di azione condivisa** su un accordo che è la carta costituzionale del sistema di relazioni industriali e che tocca il cuore della rappresentanza: la titolarità della contrattazione.

La frattura all'interno della Cgil, al pari dei processi di destrutturazione dell'associazionismo imprenditoriale, fa emergere le disfunzioni di un sistema di relazioni industriali fatto a immagine e somiglianza non solo del sistema politico-istituzionale, conflittuale e inconcludente, ma anche e soprattutto del modello di capitalismo italiano che la letteratura sulla varietà di capitalismi descrive come terra di mezzo tra economie liberali di mercato e sistemi coordinati.

**Il Testo Unico sulla rappresentanza è del resto la massima espressione del dialogo tra i corpi intermedi della società.** Che insieme definiscono le regole

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2014, n. 8.](#)

e i principi fondamentali dell'azione di rappresentanza e, segnatamente, della principale istituzione del mercato del lavoro: il contratto collettivo. Uno straordinario sforzo di coordinamento a livello orizzontale, cui però non corrisponde un pari grado di integrazione verticale del sistema e delle organizzazioni, capace di garantire l'applicazione delle regole definite dal centro che anzi vengono disattese con disinvoltura senza sostanziali contraccolpi sul piano della responsabilità contrattuale e endoassociativa.

È significativo, in questo senso, il consiglio che Sergio Cofferati ha rivolto alla Camusso che in questi giorni sta compiendo proprio lo sforzo di riaffermare il valore delle regole associative e il peso della confederazione sulla categoria: «**La Cgil si fermi. Smetta di trattare il dissenso con lo Statuto** e ripristini un passaggio fondamentale, la consultazione di coloro che sono coinvolti dall'accordo sulla rappresentanza, gli iscritti dell'industria. Il dissenso – conclude – si affronta con la politica e non con i regolamenti interni. L'idea di rispondere a delle obiezioni di merito utilizzando lo Statuto mi pare sbagliata».

Ma la tecnica della politica nella gestione del dissenso ha i suoi tempi. Troppo lunghi. E legittima ogni *veto player* a sindacare, rivendicare e lamentare. L'eterogenesi dei fini risulta così in una scarsa esigibilità della contrattazione collettiva e, giocoforza, in una scarsa efficacia del sistema di relazioni industriali nel complesso, che esposto alla continua minaccia dell'*exit option* – a tutti i livelli – produce soluzioni compromissorie, caos e immobilismo.

Ad indicare una possibile via d'uscita è stato Sergio Marchionne al termine dei lavori del Consiglio per le relazioni fra Italia e Stati Uniti tenutosi lo scorso dicembre: «**Per l'Italia non è più tempo di compromessi, bisogna scegliere fra i sistemi economici americano e tedesco**». Rimasto sottotraccia negli organi di stampa, il monito dell'AD Fiat-Chrysler è coerente con altre raccomandazioni provenienti dai vertici del Lingotto che negli ultimi anni non hanno mancato di sollecitare un **intervento legislativo che assicuri certezza delle regole e piena esigibilità della contrattazione collettiva**.

**Nei sistemi di stampo liberista l'efficacia e l'effettività della contrattazione collettiva deriva dal basso**, è regolata dalla legge del mercato ed è garantita dalla prossimità dei centri decisionali rispetto al relativo campo di applicazione. Nei modelli coordinati, invece, l'esigibilità delle regole definite dal centro dovrebbe essere assicurata, verticalmente, dall'*erga omnes* del contratto collettivo, dalla impossibilità di scioperare, anche per i singoli,

contro gli accordi raggiunti o, comunque, da una effettiva integrazione tra base associativa e élite.

**Un intervento legislativo nell'una o nell'altra direzione non è più rinviabile.** Al nuovo Governo di Matteo Renzi spetta la scelta di imboccare la strada del decentramento spinto sulla scia dell'art. 8, oppure procedere senza indugi al recepimento degli accordi interconfederali sulla rappresentanza in una legge sindacale.

## **La RSU al centro del Protocollo sulle relazioni industriali del Gruppo Sky**

di Valentina Picarelli

Roma, 15 luglio 2014. Il Gruppo Sky Italia firma un **Protocollo sulle relazioni industriali** con il coordinamento delle RSU e le OOSS del settore delle telecomunicazioni, nel quadro delle regole stabilite dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014. **Obiettivo condiviso è porre le basi per un «sistema unitario ed esclusivo di gestione delle relazioni industriali e della rappresentanza sindacale»** improntato alla trasparenza, al confronto e alla tempestività nella risoluzione dei conflitti, anche in linea con l'assetto organizzativo dell'Azienda, attualmente strutturato in tre unità produttive dislocate su Milano, Roma e Sestu.

In premessa è posta in risalto la reciproca convinzione che un buon sistema di relazioni industriali, strutturato ed efficiente, basato sulla partecipazione diffusa e responsabile dei soggetti coinvolti, può **fornire un importante contributo anche per gli obiettivi aziendali di miglioramento dei livelli di qualità e produttività**, oltre che della capacità competitiva.

Al fine di **assicurare il diritto di consultazione e informazione delle RSU**, sempre in un ottica di trasparenza e collaborazione, è previsto l'obbligo in capo all'Azienda di fornire, annualmente, alle OO.SS. stipulanti e alle rappresentanze sindacali adeguata informazione circa andamenti e prospettive economiche e occupazionali, programmi di licenziamento, evoluzioni tecnologiche e organizzative, programmi di formazione, utilizzo di contratti a tempo determinato e somministrazione, lavoro straordinario, azioni di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41.](#)



miglioramento della qualità dei prodotti, oltre che nell'eventualità di modifiche sostanziali dei pacchetti azionari, degli assetti societari, tali da incidere in misura rilevante sui livelli occupazionali e produttivi. Esulano, chiaramente, dall'elenco le informazioni riservate per le quali si concordi il vincolo di segretezza.

**Il sistema di rappresentanza sindacale è il fulcro dell'accordo**, pilastro per un Protocollo delle relazioni industriali degno di questo nome. **L'accordo è centrato sugli aspetti legati alla composizione, alle funzioni e ai diritti sindacali delle RSU** presenti in azienda. Tenendo conto dell'articolazione in più sedi, si prevede la costituzione di una sola RSU per ciascuna unità produttiva, la cui competenza negoziale resta circoscritta all'unità di appartenenza. Per ciò che concerne le ore di permesso sindacale retribuito, dovute *ex lege*, è chiarito che tale fruizione è a carico dell'azienda, non incide sul monte ore individuale del lavoratore, salvo che, ai fini della fruizione dei premi di risultato e dei buoni pasto, confermando, dunque, un trattamento improntato al *favor* per i propri dipendenti.

**La contrattazione nazionale di secondo livello, sul versante sindacale, è nelle mani delle RSU e delle OO.SS. territoriali.** Per «garantire una maggiore efficacia operativa» è data la possibilità alle RSU di costituire, al proprio interno, tramite elezioni, il «Coordinamento delle RSU», la cui articolazione è decisa dalle OO.SS. firmatarie. Tale organo ha «funzioni di rappresentanza e indirizzo a livello centrale delle Rappresentanze Sindacali Unitarie», oltre che quella di sottoscrivere contratti di secondo livello e intese che, con la loro maggioranza, diventano efficaci per tutto il personale in forza e vincolanti per le Organizzazioni sindacali operanti nell'Azienda. Improntata al *favor* anche la disciplina degli incontri tra l'Azienda e le RSU che danno diritto al rimborso delle spese sostenute, se vi è stata trasferta; in caso contrario, sono riconosciuti buoni pasto, salvo il pasto sia fornito direttamente dall'Azienda.

**La parte finale dell'Accordo è concentrata sulle modalità di ottemperanza ai doveri del Testo Unico sulla Sicurezza** (d.lgs. n. 81/2008). Anche in questo caso fa da protagonista il ruolo delle RSU, tra le quali, vengono eletti, per ciascuna unità produttiva, i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza – RLS. A parte sono definiti gli ambiti di rappresentanza, ai fini della salute e sicurezza, del personale operante sul territorio per attività commerciale e di *delivery & service*, la cui nomina, per ragioni di praticità, è suddivisa per aree

regionali. Le ore di permesso retribuito per l'espletamento dei compiti di RLS confluiscono nelle ore di permesso retribuito contemplate per le RSU. Per l'espletamento dei loro doveri, tra cui accesso ai luoghi e sopralluoghi, è necessario un preavviso di almeno 24 ore, salvo ragioni di particolare urgenza, oltre che la possibilità di essere affiancati dal Responsabile del servizio di Prevenzione e Protezione.

23.

## **RELAZIONI INDUSTRIALI**



## **Mondo del lavoro e sindacato: contrattare e rappresentare le diversità**

di Sabina Tagliavini

**L'art. 1 della Costituzione recita: “L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”.**

**La parola chiave** usata per qualificare lo Stato repubblicano uscente dalla dittatura e dalla guerra, insieme ai suoi cittadini, è **“lavoro”**.

**È quasi un automatismo in molti casi identificare con il termine “lavoro” il solo lavoro dipendente**, subordinato, magari anche a tempo indeterminato; il termine “lavoro” in realtà indica un concetto molto più ampio: **il “lavoro” è l'attività compiuta dall'uomo, di cui il lavoro salariato rappresenta solo una componente.**

**Proprio il fatto che chi compie il lavoro è una persona fa assumere al lavoro umano un immenso valore etico** e questo, naturalmente, si pone in contrasto con l'intendere e trattare il lavoro come “merce”, così come invece considerato da molteplici correnti di pensiero economico e/o materialista. Il ricondurre il lavoro alla persona, dunque, pone nella giusta prospettiva anche il rapporto tra il lavoro e il capitale, con una netta priorità del primo sul secondo inteso come insieme dei mezzi di produzione. Se il lavoro non è “merce”, infatti, mai si potrà considerare alla stregua dei fattori di produzione ma, semmai, uno strumento per il loro utilizzo.

È chiaro che nella storia, specialmente dello sviluppo industriale, lo squilibrio tra il mondo del “capitale” (cioè del mondo di chi mette a disposizione i mezzi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 gennaio 2014, n. 1.](#)

di produzione cercando di trarne il massimo profitto) e quello del “lavoro” (cioè di chi mette le sue forze al servizio dei primi) è stato fonte di sfruttamento e di conflitto, conflitto anche strumentalizzato per dar voce a quelle teorie marxiste che vedevano nella lotta di classe l’unica soluzione per l’eliminazione delle ingiustizie, ma che, certo, sono sempre state lontane dal considerare la persona al centro e soggetto del lavoro (non a caso si riferiscono alle “masse” piuttosto che alle “persone”).

È importante, invece, considerare come il problema del rapporto tra capitale e lavoro possa essere inteso non necessariamente come una contrapposizione “a priori”: il lavoro dell’uomo, infatti, ha prodotto anche i mezzi stessi di produzione e dunque tutto, nel suo insieme, costituisce la totalità del lavoro dell’uomo.

**Resta certo il nodo costituito dal “problema del lavoro”, cioè dello squilibrio che però esiste a causa di una ineguaglianza di potere contrattuale tra chi detiene il capitale e chi fornisce il lavoro per svilupparlo.**

Il tentativo di ridurre questa ineguaglianza, di risolvere il “problema del lavoro” è ciò che dà vita alla libera associazione in sindacato (ricordiamo l’origine etimologica del termine, che è greca e significa “fare giustizia insieme”) e che dà vita ad una lotta, certo, non *contro* bensì a favore dei giusti diritti degli uomini del lavoro.

Infatti il “lavoro” partecipa a pari titolo del “capitale” al processo produttivo, realizzando progressi e ricchezze e ne è intimamente legato; la lotta per la riduzione degli squilibri che ne derivano è quella a favore del riconoscimento della dignità del lavoro il cui metro è sempre la persona, è la lotta per far partecipare il lavoro ai risultati che ha concorso a produrre.

**Poiché il lavoro è imprescindibile dalla persona che lo svolge si capisce che questa è la lotta per il riconoscimento della dignità della persona e della sua realizzazione anche attraverso il lavoro che compie** e che non sarà mai una lotta che mira ad annientare l’altro ma, semmai, ad unire e a far accrescere il bene di tutti.

**Per realizzare ciò, il sindacato (in particolar modo un sindacato come la CISL) usa lo strumento che gli è proprio, la contrattazione**, metodo che implica l’accettazione del principio di base che lo scopo della lotta sindacale non potrà mai essere quello di realizzare il mondo perfetto, la giustizia perfetta, la società “ideale” (quale, poi, fra le infinite “ideali” si dovrebbe mettere in pratica?), ma piuttosto quello della riduzione della ingiustizia, della

promozione del bene comune (inteso nel senso di quanto scritto prima), nella mitigazione delle ineguaglianze sempre al fine di far emergere la persona, la sua dignità, attraverso il lavoro che compie.

**Questo è contrattare: realizzare progressive aree di miglioramento della condizione di ciascuna persona e contribuire ad accrescere il bene comune.**

**In questo senso, dunque, si capisce che il diritto-dovere alla contrattazione, legittimato nell'ordinamento giuridico-legislativo dello Stato repubblicano italiano dal testo costituzionale, si traduce in un metodo ed una pratica che traggono le loro necessità da esigenze e verità ben profonde.**

**Le lotte per affermare la libertà di associazione, la tutela del lavoro e la conseguente promozione della dignità dell'uomo che vi si realizza, le lotte per la riduzione delle ineguaglianze hanno, fra i tanti risultati, prodotto anche quanto scritto nell'art. 1 della Costituzione; mettendo al centro il lavoro, si rende legittimo tutto quanto è volto alla sua tutela e promozione che ha sempre come elemento fondante la persona.**

Il diritto-dovere alla contrattazione che nasce da quanto scritto fin qui e che pre-esiste alla Costituzione che ne registra la legittimità, la ha anche prodotta.

**Credo sia questa la chiave di lettura che dà un senso vero al nostro unirici in sindacato e alla azione che quotidianamente svolgiamo nei vari livelli dell'organizzazione.** Il nostro libero associarci ci rende soggetti attivi nella società: questo determina il nostro riconoscimento nell'ordinamento giuridico-legislativo, non ne è un suo derivato.

**È anche per questo che la CISL si è sempre battuta contro l'applicazione dell'intero art. 39 della Costituzione:** la libertà di associazione in sindacato (così come stabilita nel comma 1 art. 39 Cost.) mal si combina con il riconoscimento giuridico dello stesso da parte dei poteri pubblici così come invece disposto nei commi successivi.

**Considerare la natura essenzialmente associativa del sindacato, quindi, riconduce alla dimensione di libertà espressa anche dal dettato Costituzionale; libertà dei lavoratori di associarsi in sindacato e libertà dei sindacati (che altro non sono che l'insieme dei lavoratori organizzati) di organizzare al proprio interno la loro vita associativa. È proprio questa**

**“democrazia associativa” che determina il potere della rappresentanza e, cioè, la rappresentatività del sindacato che contratta, più della verifica elettorale presupposta, invece, da un modello di rappresentanza basato sulla teoria della “collettivizzazione” del fenomeno sindacale.**

Dunque, da questo discende che **il potere della rappresentanza non potrà mai derivare da una legge** ma che, anzi, è vero il contrario e cioè che il richiedere a gran voce il riconoscimento, autoritario, per legge è testimonianza di grande debolezza e fragilità.

**La crisi, la globalizzazione hanno profondamente turbato anche il mondo del lavoro** facendo forse aumentare la percezione di questa “fragilità” e così, come in un'emergenza, si cercano soluzioni rapide, spesso scorciatoie che rischiano però non solo di non produrre risultati efficaci, ma anche di vanificare e di cancellare con un colpo di spugna quanto faticosamente guadagnato dal dopo guerra ad oggi in termini di partecipazione, sussidiarietà, autonomia della società civile, libertà di associazione, partecipazione democratica.

**Invocare una legge sindacale sulla rappresentanza è una di queste scorciatoie, così come pensare di riformare il mercato del lavoro introducendo il contratto unico di ingresso con l'annessa (ennesima) “riforma” dell'art. 18.**

Lungi dal servire al rilancio della nostra economia e industria, si tratta di una proposta che per come annunciata non tiene in conto la complessità, l'articolazione e la varietà del “lavoro” nel suo insieme: il “mondo del lavoro” non si può, come dicevamo, riferire al solo lavoro dipendente, ma è l'insieme dei lavori svolti dall'uomo che certo non possono essere ricondotti ad un'unica generalista forma contrattuale.

In questo caso, si tratterebbe di una presunta forma di razionalizzazione, un modo per sposare quella semplificazione che oggi è così di moda, l'inseguire l'utopia della omogeneizzazione delle diversità (diversità del lavoro, dei lavoratori, delle imprese), l'ennesimo cedimento ad una visione generalista e non pluralista, dirigista e non sussidiaria, statalista e non partecipativa, dell'imposizione autoritaria di standard se va bene “teorici” ma che poco o nulla hanno a che fare con la realtà multiforme, dinamica e variegata del mondo del lavoro.



Sembra, inoltre, ancor più superflua una nuova regolazione dei contratti di ingresso se solo si considera l'apprendistato, una forma di "contratto unico" di ingresso, già regolato dalla legislazione e dai contratti di lavoro collettivi. Quale necessità allora di mettere nuovamente mano (e non per richiesta delle parti) a tale materia? Sembra questa in realtà una necessità politica più che di merito sindacale. **L'azione sindacale, invece di rincorrere improbabili "semplificazioni", torni alla sua specificità che per noi CISL è la tutela e la promozione della persona nei luoghi di lavoro e nel territorio.**

**Se c'è uso fraudolento di contratti a progetto e partite IVA si dovrà ricercare la migliore soluzione che elimini gli abusi ma allo stesso tempo tuteli l'uso autentico di queste forme di lavoro poiché non si tratta di contrapporre lavoro autonomo a lavoro subordinato;** se i percorsi formativi per l'apprendistato si rivelano essere troppo burocrattizzati per essere funzionali, il sindacato dovrà spingere per una formazione efficace perché questa è parte integrante dello sviluppo della persona del lavoro e non chiedere l'intervento di un legislatore anche poco informato; se servono regole certe per l'applicazione e l'esigibilità dei contratti di lavoro stipulati, il sindacato potrà farsi promotore di regole migliori ma non farsi imporre come organizzare la rappresentanza dei propri associati da una legge né tantomeno sottostare a meccanismi di selezione imposti da una parte terza.

**Esigibilità degli accordi, rappresentatività, norme per i contratti di lavoro, autentica formazione professionale, rilancio dell'economia non si realizzano certo per imposizione legislativa, ma attraverso la libera partecipazione e il libero accordo delle parti in causa.**

**È la contrattazione la via che un sindacato libero segue per affrontare e risolvere i nodi del lavoro, non l'intervento per legge;** è la conoscenza che le parti hanno che consente di trovare le soluzioni più efficaci non un astratto intervento d'autorità. Ancora oggi dobbiamo domandarci se è davvero utile una regolazione per legge dei rapporti di lavoro. E, nel caso, a chi davvero giova? **Un sindacato forte e autorevole certo non abdica in favore di un'idea di Stato onnisciente e onnipotente** che solo in quanto tale deve essere in grado di trovare le migliori soluzioni per tutti, ma in virtù del suo associare le persone del lavoro sa contrattare il meglio per chi rappresenta.

**Ripercorrendo la storia del movimento sindacale in Italia, forse dovremmo ricordare la capacità delle parti di regolare con accordi**

**interconfederali le materie del lavoro nell'“età dell'oro” degli anni Cinquanta** e considerare, come fa Pietro Merli Brandini nel suo saggio *Diritto e rovescio* che «non ci può essere un'età dell'oro in assenza di libere associazioni, con potere di rappresentare i propri interessi e negoziarli veramente. L'età dell'oro finì dagli anni Sessanta in avanti, quando vincoli legislativi ripresero consistenza e avanzarono, limitando la libertà negoziale, o quando le parti ritennero più conveniente mettersi sotto la protezione dello Stato, limitando in cambio la propria autonomia».

**Il sindacato quindi, oggi come sempre, dovrà evitare le scorciatoie di un intervento legislativo**, specialmente dove non necessario come il recente caso della proposta del “contratto unico”, **ma percorrere la strada vera e autentica della rappresentanza delle persone del lavoro nei luoghi di lavoro e nel territorio**. Solo così potrà non solo recuperare un vero e autentico potere di rappresentanza ma anche contribuire alla creazione di una società più libera e democratica e alla realizzazione di una visione di società davvero partecipata e sussidiaria.

## La parte peggiore del Jobs Act è la legge sul sindacato

di Emmanuele Massagli

**Quello tra sindacato e politica è un rapporto da sempre controverso e con una lunga storia.** Il Partito Comunista Italiano non ha mai concepito una possibile autonomia della CGIL. La Democrazia Cristiana, per contro, accettava malvolentieri la pretesa di indipendenza avanzata dalla neonata CISL.

**La DC comprendeva assolutamente l'opposizione della stessa Confederazione ad una legge che regolasse il riconoscimento giuridico del sindacato.** Il sindacato, nel disegno della classe dirigente formatasi dopo la parentesi corporativa, si doveva muovere in un ambito istituzionale subalterno alla politica. Eloquenti le risposte di Giulio Pastore, primo segretario del sindacato cristiano, alle pressioni esercitate da Carlo Donat Cattin e Mario Scelba nei discorsi tenuti durante i primi due congressi della storia CISL (1951 e 1955): quando una legge è inutile, meglio farne a meno. Il sindacato non deve mendicare la sua esistenza alla politica perché è strumento di democrazia sostanziale per nulla sottomesso ai partiti. Diversa e condizionata dalle stagioni politiche è stata negli anni la posizione della CGIL, tentata dalla possibilità di cristallizzare per legge (che in Italia, come i diamanti, è “per sempre”) il suo maggiore numero di deleghe. La filosofia corporativa di fondo della CGIL, sempre proclamatasi sindacato “di classe” e non “di associati”, inevitabilmente la espone a preferire regole maggioritarie formalizzate *ex lege*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2014, n. 2.](#)

**Dopo un sessantennio di astensione legislativa, il “caso Fiat” ha riaperto il dibattito.** Le vicende di Fabbrica Italia – e la contrapposizione muscolare tra Landini e Marchionne – hanno spaccato profondamente l’unità sindacale dei metalmeccanici, ponendo con nuova forza il problema della esigibilità dei contratti (aziendali prima ancora che nazionali). Si può sopravvivere senza regole certe fino a quando si è tutti d’accordo; poi qualcosa va deciso.

**Sul punto si confrontano (e sempre si confronteranno) due visioni del vivere civile diametralmente opposte: quella che individua nella legge l’unico strumento per darsi delle regole e quella di chi ha fiducia nella c.d. autonomia collettiva, ovvero nella capacità di sindacati e associazioni datoriali (ma vale per tutti i corpi intermedi) di definire internamente regole e procedure, senza bisogno del Parlamento e, ancor più, dei giudici.** Come esprime significativamente un articolo 18 decisamente più importante di quello che agita i sonni dei sindacalisti, quello costituzionale, «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati». Negli ordinamenti democratici, libero Stato e libera società si fondano sul rispetto delle reciproche autonomie. La vera rappresentanza non discende dalle leggi, ma dalla libera volontà di coloro che intendono farsi rappresentare.

**Quasi sessantacinque anni dopo Donat Cattin, Matteo Renzi, rispolvera le argomentazioni della storica classe dirigente di Piazza del Gesù e scrive nel suo *Jobs Act* che è necessaria una legge sulla rappresentatività sindacale.** Come allora, è il sindacato di sinistra, in questo caso la FIOM, a fare subito proprio il messaggio, sposandolo in pieno. Tanto da pensare che Maurizio Landini sia addirittura disposto a cedere qualcosa in materia di articolo 18 (quello famoso), parzialmente superato nel «contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti» renziano, pur di ottenere l’agognata legge sindacale, oggetto di una recente proposta legislativa di iniziativa popolare presentata dalla stessa FIOM. Va creandosi uno strano asse che Susanna Camusso, Raffaele Bonanni e Luigi Angeletti hanno provato a superare sottoscrivendo con Giorgio Squinzi un dettagliato Testo Unico sulla Rappresentanza che è difficile non leggere come messaggio alla politica di capacità di autoregolazione e, quindi, di fastidio verso un eventuale intervento Parlamentare.

**Ha ragione Landini a considerare un eventuale intervento in materia di rappresentanza della «stessa importanza della legge elettorale». Di quello**

**si tratta: l'una regolerà le elezioni politiche, l'altra le consultazioni dei lavoratori per eleggere le rappresentanze sindacali e sottoscrivere accordi e contratti collettivi. Ambedue sono destinate a condizionare la democrazia sostanziale del Paese.** Siamo ormai abituati ad osservare l'exasperazione continua della dialettica politica e il suo sbilanciamento verso le posizioni più estreme ed ideologiche. È quello il modello a cui guardare per la democrazia sindacale? Davvero si vuole svuotare di significato la libera scelta dell'adesione al sindacato, riducendolo a struttura parastatale che vive di rendita legislativa? Solo un sindacato debole, incapace di parlare ai lavoratori senza la rete di protezione della legge, e un sindacato a vocazione egemonica e totalitaria, che preferisce l'opposizione alla contrattazione, possono accettare l'intromissione della politica nella dialettica rappresentativa.

**Tra i due estremi si trova la storia e la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali che, pur con problemi e difficoltà, ha sempre saputo gestire l'ordinato sviluppo di un sistema libero e responsabile di attori che contrattano nella convinzione che lo Stato non è e non potrà mai essere la misura di ogni iniziativa economica e tanto meno sociale.**

## **Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale**

di Maurizio Castro

**Il 17 gennaio, Confindustria Pordenone ha presentato il documento *Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale*, elaborato dai suoi uffici e da un *brain trust* composto da Tiziano Treu, Riccardo Illy, Innocenzo Cipolletta e Maurizio Castro, per indicare la traiettoria delle iniziative da adottare con urgenza per fermare la crisi delle sue aziende più rappresentative, dall'Electrolux erede della Zanussi e dall'Ideal Standard sino a tutto il comparto del legno-arredamento, e per costruire le condizioni per la ripartenza della manifattura in un'area non a caso a lungo appellata "la Manchester d'Italia". Al documento, è allegata un'ampia e organica "Proposta di accordo territoriale" per il conseguimento d'un cospicuo miglioramento nei parametri di costo e di produttività del fattore lavoro.**

**La vicenda s'incastona in una fase cruciale del confronto in atto, per vero in modo un po' strascicato e confuso, tra le Organizzazioni sindacali metalmeccaniche e il Gruppo Electrolux, con la mediazione annunciata del Governo.** Il Gruppo, infatti, che ha perduto da tempo – dopo i fasti degli Anni Novanta succeduti all'acquisizione di Zanussi, di AEG e di Frigidaire – la *leadership* internazionale nel settore dell'elettrodomestico dovendosi accontentare della seconda posizione sia in Europa occidentale alle spalle di Bosch sia in Europa orientale alle spalle di Samsung, ha avviato il processo di delocalizzazione verso la Polonia e l'Ungheria delle proprie produzioni italiane, oggi articolate nei quattro grandi stabilimenti di Porcia (lavatrici), di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2014.

Susegana (frigoriferi), di Solaro (lavastoviglie) e di Forlì (forni). È alle battute finali la fase della cosiddetta “investigazione”, ma non occorre aver origliato alle porte del *Board* per sapere che il rischio di dismissione di siti storici come Porcia è alto e concreto. Per intenderci sulla posta in gioco: la chiusura di Porcia, alle porte di Pordenone, cui seguirebbe la traslazione all’Est di tutto il relativo indotto di componentistica, significherebbe un colpo mortale per l’economia friulana, in termini di distruzione irreparabile di ricchezza, competenza, occupazione. Si tratterebbe di una deindustrializzazione insieme violenta ed enorme, senza la possibilità di far intervenire, nell’attuale quadro di finanza pubblica, pressoché nessuna delle generose forme di supporto riconosciute ai territori a suo tempo colpiti da fenomeni di analoghe proporzioni.

Di fronte a questa minaccia micidiale, **Confindustria di Pordenone**, interpretando in modo coraggioso e innovativo il suo ruolo di rappresentanza di un’intera comunità imprenditoriale, **ha radunato alcuni “saggi” con storie, culture e appartenenze assai diverse ma uniti dalla stessa passione per il rilancio dell’industria nazionale nello scacchiere globalizzato, perché producessero un piano straordinario di salvataggio del territorio.** La loro proposta è articolata e complessa, mescola elementi di contenimento congiunturale dei costi e di impegno strategico sull’innovazione, propone uno “scambio” forte a tutti i soggetti istituzionali coinvolti tra maggiore responsabilità (e dunque maggiori oneri) e maggiore partecipazione (e dunque maggiori opportunità).

**Due succinte osservazioni metodologiche** mi siano consentite. **La prima: *lectio faciliior*, per l’associazione datoriale friulana, sarebbe stata quella di limitarsi a prestare assistenza tecnica al più importante dei suoi soci e contributori.** Invece, essa, davvero dando concretezza al principio *lectio difficilior potior*, ha preferito – secondo la migliore tradizione italiana della confederalità ovvero della veicolazione dell’interesse generale anche nell’esercizio del proprio ruolo di parte – sottoporre al confronto un’ipotesi contrattuale capace di integrare la prospettiva dello specifico miglioramento competitivo di un’azienda con quella dello sviluppo corale di un’area, sfidando in termini di *accountability* di condotte ed esiti, e dunque sul suo stesso terreno, l’approccio “a-nazionale” e “de-contestualizzato” della multinazionale.

**La seconda. Nel faticoso e tormentato processo di conversione dalla centralità del contratto nazionale a quella del contratto territoriale o aziendale, all'interno del quale la vicenda di Pordenone acquisirà in ogni caso, con il suo successo o con il suo fallimento, un ruolo assai rilevante, si trascura spesso il rilievo che, in termini di facilitazione o di inibizione, ricoprono le concrete esperienze e vocazioni in tal direzione. Ebbene, Pordenone vanta una robusta tradizione, spesso denunciata come eterodossa se non eretica dalla Confindustria centrale ma sempre protetta e garantita dalla Confindustria locale, di contrattazione provinciale, anche recentemente ribadita, nei cruciali comparti del legno e della meccanica.** Ciò senza dubbio ha determinato la condensazione, in capo alle parti sociali pordenonesi, di una "competenza distintiva", di un "sapere contrattuale", idoneo a generare, in una contingenza così drammatica, in modo quasi naturale, la predisposizione di strumenti di regolazione pattizia *bespoke*, modulati sulla specificità "etno-industriale" del territorio di riferimento.

**Per un pubblico specialistico come quello del *Bollettino* di ADAPT, la didascalica illustrazione dei contenuti della proposta è senz'altro ridondante.** Mi limito a sottolinearne alcuni profili "politici". La proposta prende atto che **il Gruppo Electrolux ha posto a fondamento della propria volontà di revisione del suo impegno produttivo in Italia il maggior costo del lavoro domestico** rispetto a quello delle concorrenti allocazioni in altri due Paesi dell'Unione europea (non asiatici, non africani, e neanche extra-UE!). E anziché scegliere la strada della rassegnazione impigrita o della protesta inconcludente, sceglie quella di accogliere la sfida, offrendo a Electrolux e insieme a tutte le imprese in crisi o in sviluppo del territorio l'occasione di organizzarsi contrattualmente in una "zona speciale manifatturiera", al cui interno vigano regole incentivanti per gli insediamenti industriali in termini di flessibilità organizzativa e di efficienza competitiva. Lavorando secondo l'approccio che contrassegnò negli Anni Sessanta i trionfi di Colin Chapman e della sua Lotus, capaci di ottenere *performance* formidabili dalle loro autovetture alleggerendone con sapienza il peso e migliorandone l'aerodinamica senza costosi incrementi di potenza, **i "saggi" hanno rimodellato e rimodulato molti istituti contrattuali, dai premi di produzione alle festività infrasettimanali, dagli orari di lavoro agli scatti di anzianità, dagli automatismi di inquadramento ai fondi sanitari integrativi, dalla partecipazione agli utili e al capitale alla formazione e all'*outplacement*, ottenendo il risultato di una riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto del 20%.** Insomma, nessuna mutilazione,



nessuna amputazione di questo o quell'istituto; ma una revisione dinamica, una precisa limatura e levigatura di molte voci e molti capitoli dell'impianto normativo e remunerativo del rapporto di lavoro.

**All'occhio attento del frequentatore di ADAPT non sfugge come, a una siffatta riduzione del costo del lavoro, non corrisponda affatto un'analogia riduzione del reddito dei lavoratori di Pordenone.** Anzi, è plausibile ritenere che essa possa essere agevolmente contenuta nella metà, e cioè in un 10% che situerebbe di fatto le retribuzioni oggetto della rimappatura sinallagmatica ben al di sopra dei minimi del contratto nazionale, e quindi in una condizione largamente migliore di quella di fatto praticata in moltissimi territori e in moltissime aziende del Paese. Non solo: praticando per un periodo definito nel tempo simili opportunità, da un lato si radicherebbero *in loco* le aziende oggi in difficoltà e in procinto di chiudere o di trasferirsi; dall'altro, se ne attirerebbero di nuove, richiamate dall'allineamento agli *standard* europei della struttura dei costi di un territorio comunque interessante per il suo patrimonio genetico di competenze tecnologiche e organizzative.

**Né si dimentichi che la proposta prevede la sperimentazione di prassi di partecipazione tanto avanzate, anche nella prospettiva di una comparazione internazionale, da collocare il Friuli occidentale tra le aree a più alta intensità "cogestionale" dell'intero Occidente.** Si pensi alla presenza, nel Laboratorio di Competitività, non solo di un Comitato di Sorveglianza a composizione mista dai poteri di coordinamento e di intervento assai penetranti e di uno *special purpose vehicle* per gestire condivise azioni di ristrutturazione e di salvataggio di aziende in crisi o di reindustrializzazione di siti dismessi, ma anche, e soprattutto, di *Employees Stock Ownership Plans* (ESOP), e cioè di quei programmi strutturati di azionariato dei lavoratori finora mai frequentati in Italia a livello territoriale. È insomma la prima volta che il *trade-off* offerto dalle associazioni datoriali alle organizzazioni sindacali si gioca non tanto sul terreno della razionalizzazione dei costi in cambio della tutela prospettica dell'occupazione, quanto piuttosto su quello della complessiva qualità e "densità" della *governance* comunitaria dei processi sociali ed economici chiamati a rimodellare la vocazione strategica di una provincia. Così come, in modo sommerso, va segnalato come la proposta non presupponga, per la sua compiuta funzionalità, alcuna concessione, né di tipo finanziario né di tipo concessorio, da parte delle pubbliche istituzioni e degli enti locali.

Il progetto pordenonese scommette, in tutta evidenza, sul fatto che in Svezia esista una tradizione imprenditoriale che, dai Wallenberg proprietari di Electrolux al Kamprad fondatore di IKEA, ha sempre creduto nello straordinario talento industriale del Nord-Est, legando le proprie fortune agli investimenti in quelle comunità di lavoro. E offre a quella tradizione, predisponendo una sofisticata, e attrattiva, *machinery* di regolazione propulsiva della produttività, l'occasione per affermarsi, con la nitidezza della sua visione strategica, sulle letture congiunturali e contabili, improntate alla sfiducia e alla paura, di analisti e di *manager* indifferenti al legame saldo e vivido che tiene insieme, nella sfida del riscatto, la storia e il futuro di una fra le terre a più alta condensazione di cultura produttiva di tutta l'Europa. In questa direzione, le prime dichiarazioni pubbliche dettate da Stoccolma sono prudenti, ma incoraggianti.

E, in ogni caso, **la domanda che va posta con ruvidezza a quanti anche in queste ore accusano l'iniziativa di "attaccare i diritti conquistati con le lotte di decenni" è: esistono praticabili alternative?** Forse che l'invocazione retorica e vile di impossibili misure di soccorso pubblico, secondo una linea neo-assistenziale che squarcia lo stesso profilo identitario del Nord-Est, lo è? O forse lo sono la *jacquerie* tumultuosa e distruttiva, la rivolta spartachista, tra l'altro estranee alla tradizione della stessa FIOM friulana, corruscamente antagonista ma giammai nichilista giacché consapevole che il presupposto del conflitto industriale è giustappunto la persistenza di una piattaforma produttiva che qui corre invece il rischio di inabissarsi in un'atrofizzata plaga neo-rurale?

**Sotto questo profilo, che potremmo persino spingerci a definire culturale, se non addirittura antropologico, l'iniziativa di Confindustria è utile al fine di porre una volta per tutte la questione: come si declina il diritto al lavoro, scandito nella nostra Costituzione lungo il tragitto che dagli articoli 1 e 4 conduce, attraversando gli articoli 35 e 36, all'articolo 46, nel tempo della Grande Crisi?** E, soprattutto, l'idea, ancora prevalente in molti settori della società italiana, secondo la quale la forma "storica", assunta dalla regolazione (e dalla stessa rappresentazione) del lavoro per effetto di un lungo processo di evoluzione, di sedimentazione e di stratificazione, coincide con la sua forma "necessaria" e "(ideal-)tipica", è ancora plausibile, o almeno praticabile? O non dobbiamo piuttosto avviarcì di buona lena verso un assetto "bipartito", in cui si affianchino una "piattaforma di garanzia", costituita da un nucleo strutturale nitido e inviolabile di condizioni minime che rappresentano

la sostanza stessa della nostra identità valoriale sul versante del lavoro, e una “sovrastuttura dinamica”, costituita dalle condizioni aggiuntive e integrative che vengono di volta in volta, ovvero area per area o azienda per azienda, regolate per via negoziale dalle parti sociali per organizzare in modo coerente e compatibile i rispettivi interessi nel contesto economico e competitivo di riferimento e generare i maggiori/migliori benefici?

**Su quale sia la riposta giusta, i “saggi” di Pordenone non nutrono dubbi.** E speriamo che, ritrovando il gusto della trattativa e dell’accordo, dell’innovazione e della determinazione, nelle prossime settimane le parti sociali e il Governo, attraverso nuove e generose relazioni industriali, impediscano che, dallo *skyline* industriale italiano, cupamente sparisca il segno antico e vero delle fabbriche di elettrodomestici. Una tradizione che reca i nomi di Zoppas e di Zanussi, di Borghi e di Nocivelli, di Merloni e di Fumagalli, non merita di cadere per accidia e arroganza.

## Electrolux: la sfida oltre il “ricatto”

di Francesco Seghezzi

**O il dimezzamento del salario o una chiusura degli impianti più o meno ammorbidita dai classici ammortizzatori ordinari e in deroga all’italiana.** Sembra questa, a leggere le notizie di stampa, l’alternativa che si pone ai dipendenti dello stabilimento di Porcia che producono lavatrici a marchio Electrolux. Un’alternativa figlia di un’ormai vetusta visione del lavoro che lo ritiene nient’altro che uno dei meccanismi della produzione, e in quanto tale facilmente sostituibile con altra merce ad un minor costo. Una visione che determina spesso il funzionamento delle relazioni industriali, sia dal punto di vista datoriale che da quello sindacale.

**Ma proprio il caso Electrolux, tolti le lenti dell’ideologia, offre interessanti spunti** per riflettere sul futuro delle relazioni industriali italiane, senza per questo scadere in proclami e discorsi e scordando che al centro del dibattito oggi ci sono gli operai dello stabilimento, e le loro famiglie.

**La premessa principale da non dimenticare è che in Italia fare impresa è diventato ormai un onere insostenibile, sia per il costo dell’energia sia per quello del lavoro.** Basti pensare che il costo medio orario del lavoro nel nostro Paese è di 24 euro (8 di oneri sociali) mentre quello in Polonia, per stare sul caso Electrolux, di 11 euro (2,5 di oneri).

Uno scenario che scoraggerebbe anche il più patriottico degli imprenditori ad investire in Italia.

Partendo quindi dalla convinzione che il problema del lavoro non si risolve certo con nuove norme ma con una riaccelerazione della nostra economia, non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 31 gennaio 2014, n. 7](#), e in *Conquiste del Lavoro*, 1° febbraio 2014.

possiamo negare che anche l'organizzazione del lavoro nelle imprese italiane abbia qualche colpa nella delocalizzazione produttiva.

**A fronte della richiesta di nuovi investimenti alle imprese quindi, il sindacato deve essere in grado di pensare una nuova organizzazione del lavoro**, strutturata in modo dinamico e non ingessato, in modo da potersi adattare alle esigenze di mercato, senza rinunciare alla centralità della persona del lavoratore.

In questo senso è necessario superare una concezione del lavoro ferma al paradigma ford-taylorista nella direzione di nuovi modelli di organizzazione e di partecipazione dei lavoratori allo sviluppo dell'azienda.

**La proposta diffusa dall'Unione degli industriali locali**, che si propone di ridurre del 20% il costo del lavoro attraverso novità in tema di flessibilità di orario, premi di produzione ecc., è una primo segnale in questo senso.

Nella stessa direzione si muove la Cisl quando Luigi Sbarra afferma di essere disponibile a “una discussione vera sull'efficienza produttiva, l'organizzazione del lavoro, la produttività ed il trattamento economico” a fronte di una conferma degli investimenti da parte di Electrolux.

**I fattori economico-strategici non possono essere un argomento affrontato solo dall'imprenditore**, ma, una volta stabilito l'insieme dei diritti dei lavoratori in quanto persone, devono essere la causa di una maggiore dinamicità dell'organizzazione del lavoro che, lontana dalla staticità di un tempo non può che rimodellarsi territorio per territorio, azienda per azienda, reparto per reparto.

**Questi elementi possono essere condivisi attraverso nuove forme di partecipazione dei lavoratori**, sia sotto forma dei cosiddetti ESOP (Employees Stock Ownership Plans) o di altre forme di azionariato, sia sotto forma di nuovi modelli di governance aziendale. Solo così si sviluppa una correlazione tra la partecipazione del lavoratore al rischio di impresa e la sua stessa partecipazione agli utili. Insomma, in qualche modo si troverebbe a rispondere, in chiave sussidiaria e fin nelle proprie tasche, degli investimenti che sono a gran voce richiesti alle aziende oggi. Questo porterebbe a una seria riflessione su cosa significhi oggi il lavoro (e il lavoratore), se solo una merce nelle mani del mercato, o la possibilità di realizzazione dell'uomo, attraverso l'azione e il contatto con la realtà, in una impresa che è anche “sua”, della quale è anch'esso responsabile.

**Quanto detto finora richiede un'evoluzione del ruolo del sindacato, che deve essere l'ente mediatore, insieme alle associazioni datoriali, tra impresa e lavoratori:** è questo un test per valutare il funzionamento degli strumenti della bilateralità all'interno delle moderne relazioni industriali. Un sindacato radicato nel territorio e nell'azienda in modo da potersi sedere al tavolo e discutere libero da condizionamenti ideologici e pregiudizi che esulano dai concreti meccanismi produttivi che interessano ai lavoratori.

**I veri nemici della crescita sono proprio coloro che ancorano il dibattito a vecchie categorie ideologiche** senza approfittare del momento di difficoltà per portare ad una revisione dei modelli contrattuali, organizzativi e partecipativi. Non siamo davanti a un ricatto ma a una sfida.

## **Electrolux: tagli, chiusure e sacrifici per quale futuro?**

di Alberto Sasco

**Chiusura di stabilimenti, soppressione dei premi aziendali, riduzione dell'orario di lavoro sono termini sempre più diffusi e attuali all'interno del nostro linguaggio legato all'andamento del mercato del lavoro nazionale.** A partire dalle grandi multinazionali (quali l'Electrolux), fino ad arrivare alle piccole e medie imprese (manifesto del nostro sistema produttivo) sempre più spesso gli imprenditori italiani (o meno) sono costretti a ricorrere a tali espedienti per far fronte ad un mercato del lavoro, sempre più condizionato dall'aumento della pressione fiscale, che non lascia altre soluzioni se non quelle legate alla delocalizzazione (nelle grandi aziende), piuttosto che la chiusura definitiva nelle piccole realtà territoriali.

**Manifesto di tale situazione, e di attualità negli ultimi giorni, il caso Electrolux dimostra più che in altri casi l'insostenibile situazione in cui versa il nostro mercato del lavoro.** I grandi Gruppi internazionali, infatti, , dopo essersi affacciati, ormai molti anni fa, all'interno del nostro tessuto produttivo al fine di carpire quel know how necessario per affrontare in modo competitivo la pressante concorrenza dei mercati, ora si ritrovano a dover gestire un costo del lavoro , in ambito nazionale, talmente alto da risultare assolutamente insostenibile e non concorrenziale.

**Tornando al caso Electrolux, il gruppo svedese negli ultimi giorni ha presentato un piano industriale** basato su tagli del salario, riduzione dell'orario di lavoro con applicazione di contratti di solidarietà, interventi sulla

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 31 gennaio 2014, n. 7.](#)

contrattazione di secondo livello, congelamento triennale degli incrementi previsti dal CCNL e degli scatti di anzianità, nonché una paventata chiusura dello stabilimento di Porcia (PN). L'aspetto più allarmante riguarda, di certo, la possibile chiusura dello storico sito pordenonese (acquisito dal Gruppo Zanussi nel lontano 1984), anche se l'Azienda si è immediatamente premurata di smentire le voci trapelate dal vertice fiume tenutosi a Mestre (nonostante allo stato attuale non sia stato presentato alcun piano per tale stabilimento).

**In tale senso, dunque, appaiono assolutamente opportune le immediate prese di posizioni delle istituzioni nazionali e regionali contro una soluzione che comporterebbe l'esubero di circa 1100 lavoratori, con le devastanti conseguenze che ne deriverebbero a livello gestionale e soprattutto sociale.** Il secondo aspetto affrontato dal gruppo svedese prevede quali misure necessarie per mantenere una produzione nazionale competitiva, o quantomeno sostenibile, una riduzione del salario netto pari all'8%. Anche da questo punto di vista occorre osservare criticamente come la presunzione di una riduzione media di 130 € mensili di paga a lavoratore comporterebbe una ulteriore difficoltà di non poco conto da affrontare da parte dalle famiglie, alla luce del costante aumento del costo della vita. Tale riduzione è legata, altresì, alla sospensione dei c.d. premi aziendali, cioè quella parte di retribuzione variabile determinata dalle aziende tramite la contrattazione di secondo livello.

**L'Azienda, in tal senso, è orientata verso una riduzione pressoché totale dell'istituto retributivo,** con conseguenze economiche che secondo CGIL-CISL-UIL potrebbero comportare un ammanco annuo per lavoratore nell'ordine dei 2700 €. Gli aspetti, infine, concernenti la riduzione dell'orario di lavoro dalle 8 alle 6 ore tramite l'applicazione dei contratti di solidarietà costituiscono altro aspetto piuttosto controverso. I contratti di solidarietà, dunque, prevedono una diminuzione dell'orario di lavoro esteso all'intera forza aziendale, al fine di prevenire eventuali necessari esuberi. Al riguardo appare evidente la volontà aziendale di riformare il modello produttivo verso un sistema fondato sulle 6 ore lavorative, cosa che comporterebbe una drastica ridimensione della retribuzione (secondo i sindacati, unita alle riduzioni salariali, nell'ordine dei 300-400 €).

**Detto del piano proposto dalla corporate svedese, è quanto mai necessario fare delle riflessioni al riguardo.** Partendo dagli aspetti concernenti la riduzione del salario nonché l'eliminazione del premio di risultato legato alla produttività, appare assolutamente singolare e per certi versi irricevibile la



proposta aziendale di portare ad un tale sacrificio i lavoratori, anche alla luce della pressione fiscale sempre più asfissiante in Italia. Se l'idea svedese, infatti, è quella allineare il costo del lavoro nel nostro paese a quello presente in Polonia, la strada risulta non percorribile, anche alla luce delle profonde differenze sociali e del mercato del lavoro presenti nei due Paesi.

**In secondo luogo occorre osservare come la volontà di superare le attuali difficoltà mediante il “solito” ricorso smisurato all’ammortizzatore sociale (contratto di solidarietà in questo caso) rappresenta una prassi ormai consolidata di spostare in avanti temporalmente la soluzione dei problemi.** Se da un lato, infatti, tale strumento garantisce nell'immediato alle Aziende un aiuto statale al fine di trovare nuove e future soluzioni in grado di renderle nuovamente competitive, dall'altro devono rappresentare soluzioni del tutto transitorie. Trascorsi, infatti, i 36 mesi normativamente previsti per l'applicazione di tali contratti, l'Azienda dovrà aver già trovato le soluzioni necessarie a garantire la competitività aziendale, nonché uno standard retributivo adeguato ai lavoratori.

**Detto questo è quanto mai auspicabile il raggiungimento di una soluzione condivisa da Azienda e Parti sociali,** in grado di garantire un livello altamente competitivo basato più sulla qualità che sulla quantità, ed in grado altresì di offrire idonee garanzie ai lavoratori, infondendo negli stessi maggior fiducia nel futuro personale e aziendale.

## **Il caso Electrolux, la “svolta di Pordenone” e il futuro dell’industria in Italia**

di Carlo Stagnaro e Alberto Saravalle

**La crisi dell’Electrolux, con la potenziale chiusura dello stabilimento di Porcia (PN), è l’ennesimo segno del declino industriale italiano.** Il vertice sulla crisi al ministero dello Sviluppo economico si è concluso con una fumata nera. Eppure il modo in cui la negoziazione si è sviluppata, col contributo determinante della Confindustria pordenonese, nasconde i germogli di una possibile evoluzione delle nostre relazioni industriali, che va ben al di là della vicenda specifica e in qualche misura prescinde dalla sua conclusione.

**I fatti, anzitutto: Electrolux è presente in Italia in quattro siti produttivi: Porcia (lavatrici), Susegana (frigoriferi), Solaro (lavastoviglie) e Forlì (forni).** L’azienda arrivò negli anni Ottanta, in un contesto molto diverso dall’attuale, caratterizzato in particolare dalla presenza di un involucro molto forte di tutele pubbliche che, sostanzialmente, ponevano parte del costo del lavoro a carico della collettività. Queste condizioni – che sono in buona parte all’origine dell’attuale crisi di finanza pubblica – sono gradualmente venute meno, rendendo la produzione di elettrodomestici sempre meno competitiva, non tanto per la concorrenza di realtà extraeuropee a basso costo del lavoro, quanto per l’emergere di paesi assai più attrattivi all’interno della stessa Ue: in particolare, la Polonia. La vecchia strada della socializzazione degli extracosti – in forma di sussidio all’azienda o altro – non è più percorribile. Lo impediscono da un lato le norme europee sugli aiuti di Stato, dall’altro i vincoli sui conti pubblici.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 31 gennaio 2014, n. 7](#), e in *L’Huffington Post*, 29 gennaio 2014.

Quindi, che fare? **Per scongiurare la chiusura degli stabilimenti, Electrolux ha presentato un piano di sostenibilità che fa perno su una significativa,** anche se non drammatica, **riduzione delle retribuzioni**, nell'ordine dei 130 euro al mese per addetti che percepivano salari attorno ai 1.300-1.400 euro. Non è detto che questa soluzione sia sufficiente, in particolare per la fabbrica di Porcia. I sindacati sembrano seguire un percorso di ragionevolezza nella trattativa, e le stesse intrusioni politiche sono, per ora, limitate, salvo la baruffa tra la presidente del Friuli Venezia Giulia (e membro della direzione nazionale del Pd) Serracchiani e il Ministro Zanonato.

**La prima lezione – relativa al passato – la si può ricavare da una dichiarazione di Serracchiani, secondo cui il governo «non può rimanere inerte»** alla luce del fatto che Electrolux, al momento dell'acquisizione di Zanussi che la portò a Pordenone, «ricevette un sacco di soldi, qualche miliardo di lire, dalla Regione. Dovrebbe ora preoccuparsi di quello che lascia sul territorio dopo che l'ha spolpato». Il peccato originale sta qui: i sussidi sono sempre un'arma a doppio taglio, che inevitabilmente presenta il conto e crea dipendenza. È illusoria, nella maggioranza dei casi, la speranza di attirare un investimento con la carota dei sussidi e poi pensare che esso possa rimanere remunerativo senza. Chi di sussidi ferisce, di sussidi tende a perire. E, quando ciò accade, i danni sono incalcolabili e i costi di aggiustamento e riqualificazione dei lavoratori e del territorio possono essere immensi. Gli esempi vanno da Ilva a Electrolux. La stessa disintossicazione dagli aiuti può essere lunga e dolorosa, come dimostra il successo del riscatto di Fiat da parte di Marchionne, che prese in mano un colosso sull'orlo del fallimento.

**La seconda lezione riguarda, invece, il presente. Aniché cercare improbabili interventi pubblici, gli industriali e i sindacati friulani si sono rimboccati le maniche alla ricerca di una strategia possibile.** La Confindustria di Pordenone ha così prodotto un documento – affidato alla redazione di un gruppo di saggi (Tiziano Treu, Riccardo Illy, Innocenzo Cipolletta e Maurizio Castro) – che ha delineato una strategia di riduzione sostenibile del costo del lavoro. La strategia poggia su interventi sia salariali, sia di organizzazione del lavoro. Per quanto riguarda i primi, una riduzione delle retribuzioni dell'ordine di quelle richieste da Electrolux (pari a circa il 10% del netto in busta). Per quanto attiene ai secondi, vengono ipotizzati una serie di interventi su orari, turni, festività, eccetera. Una serie di misure “di

cesello”, insomma, che però, nel complesso, possono contribuire un altro 10% di abbattimento del costo del lavoro.

**Come scrive Castro (uno dei saggi) sul [Bollettino ADAPT](#), la proposta ha «rimodellato e rimodulato molti istituti contrattuali, dai premi di produzione alle festività infrasettimanali, dagli orari di lavoro agli scatti di anzianità, dagli automatismi di inquadramento ai fondi sanitari integrativi, dalla partecipazione agli utili e al capitale alla formazione e all’outplacement... Insomma... una revisione dinamica, una precisa limatura e levigatura di molte voci e molti capitoli dell’impianto normativo e remunerativo del rapporto di lavoro».**

**Tutto questo è necessario, ma non sufficiente; né basta**, per completare l’operazione, **la disponibilità dell’azienda a collegare la diminuzione salariale a un piano credibile di permanenza nel Paese nel medio termine, come ha esortato Michele Tiraboschi**. Lo stesso futuro di Porcia rimane incerto. È fondamentale, per il futuro, per limitare la probabilità di ulteriori crisi e magari creare nuove opportunità lavorative, intervenire seriamente sul cuneo fiscale. Lo chiedono gli stessi saggi di Pordenone, ma lo gridano soprattutto i dati, secondo cui l’Italia è tra i paesi con la più alta pressione fiscale sul lavoro, senza però che a questo corrispondano servizi e welfare adeguati. Pochi conti rivelano che – per ottenere lo stesso effetto di riduzione del 20% del costo del lavoro reso possibile dalla ristrutturazione Electrolux – basterebbe intervenire sul cuneo riducendolo di circa 10 punti, prendendo per buoni i calcoli “spannometrici” di Giulio Zanella e correggendoli per tenere conto che la sua ipotesi di partenza si basava su un’informazione inizialmente circolata e poi rivelatasi sbagliata (sull’entità del taglio al costo del lavoro).

**Il punto sostanziale è insomma che il costo del lavoro è pesantemente influenzato dalla componente fiscale e contributiva**, ma le aziende – in assenza di interventi normativi – possono incidere solo sul salario e l’organizzazione, scaricando ogni aggiustamento per intero sulle spalle del lavoratore. Se vogliamo impedire che questo accada, o ripartire più equamente gli sforzi, non possiamo ignorare il cuneo fiscale: cioè, non possiamo non intervenire sulla spesa pubblica (a partire da quella per pensioni e interessi) la cui entità giustifica e richiede l’attuale pressione fiscale. Che la riduzione del cuneo sia la priorità lo riconoscono tutti i partiti, che ne hanno in qualche modo parlato nei propri programmi. Già da due anni Giavazzi ha indicato nel taglio dei sussidi alle imprese la via maestra per finanziare l’operazione.

**Nel caso Electrolux la possibile soluzione verrà, se verrà, dalla buona volontà dell'azienda, dalla collaborazione dei sindacati e dal dinamismo della Confindustria pordenonese.** Ma né Electrolux, né altre aziende italiane e straniere potranno veramente competere ad armi pari coi concorrenti stranieri finché la spesa pubblica non sarà assoggettata a una piena e aggressiva revisione, che ne tocchi sia la qualità sia i livelli, e che non può che derivare – per riprendere la riflessione di Nicola Rossi – da un coraggio politico che finora è mancato.

**La soluzione dei mille casi Electrolux che il nostro Paese dovrà affrontare dipende criticamente da una variabile: la spending review e la volontà dei partiti di metterla in atto.** Waiting for Mr Cottarelli.

## La geografia delle relazioni industriali che cambia

di Paolo Tomassetti

**La Electrolux mette in scena un copione noto.** Brillantemente interpretato da altri giganti dell'economia mondiale che negli ultimi anni hanno ridisegnato la geografia delle relazioni industriali. Il modello contrattuale è quello deciso dai consigli di amministrazione, budget alla mano e piani di investimento *a la carte*. Da dirottare all'occorrenza verso il migliore offerente secondo la tecnica del *whipsawing* manageriale. Tradotto in italiano: fare la spola tra uno stabilimento e l'altro.

Non bisogna andare lontano nel tempo e nello spazio per ricercare i precedenti di questo modello contrattuale. Il declino dell'industria tessile nelle provincie del nord est fu preceduto negli anni Ottanta da una ondata di accordi sindacali per il taglio dei salari. Lo stesso modello contrattuale, il *concession bargaining*, accompagnò i processi di deregolamentazione e terziarizzazione dell'economia negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito.

**Poco conosciute sono le vicende che hanno interessato negli ultimi 3 anni il comparto della grande distribuzione organizzata, dove la prassi della disdetta della contrattazione aziendale si è diffusa su larga scala in mezza Europa.** Poco note sono pure le esperienze degli accordi di produttività nell'industria metalmeccanica lombarda. Qui nell'ultimo quinquennio il 13 per cento dei contratti aziendali ha previsto misure di *retrenchement* contrattuale, forme di solidarietà tra aziende e lavoratori, e deroghe verso il contratto nazionale di lavoro per scongiurare delocalizzazioni e disinvestimenti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 31 gennaio 2014, n. 7.](#)

**Il conflitto tra norme e luoghi si sta consumando anche in una forma di globalizzazione e *dumping* a rovescio.** La tragica vicenda di Prato dimostra che la guerra tra poveri si combatte anche all'interno dei nostri confini. Enclave di lavoro nero, sfruttamento e sottoccupazione complicano non poco il difficile ruolo di mediazione del sindacato a cui spetta risolvere il dilemma tra la difesa ad oltranza dei diritti e lo scardinamento dello *status quo* in nome della salvaguardia dell'occupazione.

**Certo è che quella che dovrebbe essere la funzione fisiologica della contrattazione, diventa una disfunzione laddove il fattore occupazione viene strumentalizzato per strappare concessioni sotto pressione coercitiva.** Si altera così il metodo del leale confronto fra le parti, che dovrebbe realizzarsi sempre ad armi pari, secondo i principi di correttezza e buona fede sanciti non solo nella nostra Costituzione materiale, ma anche nelle norme dell'ordinamento internazionale che vengono però disattese con disinvoltura in quanto confinate nella dimensione del diritto morbido.

**Ha ragione chi indica la partecipazione quale metodo per orientare l'azione delle organizzazioni sindacali in questo passaggio delicato.** Il sindacato – compatto – deve quantomeno puntare a subordinare gli interventi sui salari, alla concessione da parte del gruppo svedese di garanzie sui piani di investimento che siano esigibili e verificabili anche attraverso l'accesso diretto ai registri della contabilità aziendale. Si tratta di una prassi sperimentata con successo in Germania che può essere replicata.

Non tutto però rientra nella disponibilità della contrattazione collettiva. La capacità di attrarre investimenti diretti esteri, infatti, è determinata solo in minima parte dal livello dei salari e dalla organizzazione della produzione: chi investe in Italia deve fare i conti con il costo dell'energia e con la tassazione sui redditi da lavoro e d'impresa più alti d'Europa. Su questo fronte il Governo è chiamato a fare la sua parte subito e senza indugi.

## **Electrolux, affrontiamo la realtà con spirito costruttivo per risolvere i problemi (intervista a Marco Mondini)**

di Michele Tiraboschi

**Electrolux, un caso che fa ancora discutere.** Con il [Bollettino Speciale del 31 gennaio 2014](#), curato da Francesco Seghezzi e Alberto Sasco abbiamo dato voce ad alcuni nostri giovani ricercatori, per fare il punto tecnico della situazione, e abbiamo dato spazio alle diverse letture di questa vicenda. Un caso questo dipinto con toni foschi, che spacca a metà gli osservatori e l'opinione pubblica e che pare davvero emblematico dell'intero Paese, evidenziandone in modo crudo e senza ipocrisie alcune delle principali criticità politico-istituzionali, economiche e occupazionali.

Per continuare la riflessione intervistiamo oggi per ADAPT uno dei protagonisti del caso, Marco Mondini, 48 anni, dal 2007 Direttore delle Relazioni Industriali del Gruppo Electrolux in Italia e Country HR Manager a capo dei 7.000 dipendenti e delle 5 unità produttive del Gruppo Electrolux in Italia.

**Ho conosciuto Marco nel 2000, ai tempi della elaborazione del progetto riformatore di Marco Biagi** quando entrambi eravamo giovani collaboratori rispettivamente di Biagi e Maurizio Castro e lavoravamo assieme per un processo di modernizzazione del diritto del lavoro che partisse dai territori e dalla casistiche aziendali. Parlare con lui del caso Electrolux mi riporta dunque alla mente i nodi storici del sistema-Paese evidenziati già sul volgere del secolo scorso, nel [Libro bianco sulla modernizzazione del mercato del lavoro](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2014, n. 6.](#)



[di Marco Biagi](#), e mai compiutamente affrontati. Inevitabile forse arrivare a questo punto di non ritorno.

**Tiraboschi:** *Mass media e opinione pubblica parlano senza mezzi termini di “ricatto”. L’azienda risponde che non è così, ma non è facile remare controcorrente. Noi siamo abituati a fare le cose all’italiana, con lavoratori in cassa integrazione per anni a cifre grosso modo analoghe a quelle che si leggono sui giornali. Quale è la tua posizione di uomo della direzione HR che sa che le persone sono la principale ricchezza di una azienda? Quali sono le principali criticità che state affrontando?*

**Mondini:** Il nostro problema è quello di avere, come si suole dire, messo il dito nella piaga. Credo che nessuno possa negare o neghi che in Italia stiamo vivendo un drammatico momento di crisi della nostra competitività industriale, ciò che si nasconde dietro una cortina di dichiarazioni e ricette inefficaci, è molto semplice: il problema è la competitività di costo del prodotto e all’interno di questo tema, il costo del lavoro è la variabile più sensibile, magari non per tutti, ma certamente per i settori manifatturieri labour intensive (come l’elettrodomestico).

La variabile costo del lavoro non è l’unica, ma è quella che penalizza di più la nostra industria, perché è vero che le materie prime i componenti sono la principale voce di costo, ma sono una invariante tra diversi paesi, dato che tutti possono comprare dalle stesse sorgenti in ogni angolo del mondo, oppure, se acquistate localmente, rischiano di essere appesantimento, perché i fornitori “domestici” sono purtroppo gravati dagli stessi problemi di competitività di costo.

L’energia è una componente importante ma che pesa, in percentuale, molto poco e nel nostro paese è particolarmente cara.

Resta essenzialmente, allora, la voce costo del lavoro, appesantita da rigidità, automatismi e un peso fiscale e contributivo crescente e in molti settori non sostenibile.

Le persone sono la principale ricchezza dell’azienda ed è anche per le persone che si presentano piani industriali sostenibili almeno nel medio termine, per garantire un futuro, ma se nulla viene fatto o proposto per ridurre strutturalmente il costo del lavoro e l’azienda (e lo stesso sindacato) viene lasciata sola di fronte al problema non resta altro se non aprire un confronto con le Organizzazioni sindacali sulle parti contrattualmente disponibili, cioè la parte variabile del salario e altri istituti che appesantiscono il costo dell’ora lavorata.

La nostra criticità è l'aver detto, come il bambino della favola "il vestito nuovo dell'Imperatore", il re è nudo.

**Tiraboschi:** *Cifre alla mano il sindacato ha spiegato che si tratterebbe di una riduzione del salario del 50 per cento. Ci puoi spiegare come stanno le cose?*

**Mondini:** Credo sia necessario premettere che noi abbiamo sostenuto la necessità di ridurre il costo del lavoro, ma che non pretendiamo di farlo unicamente con la riduzione del salario, ben vengano altre azioni e interventi che rendano superfluo ricercare, per dovere di trasparenza e responsabilità, negli spazi disponibili alla contrattazione collettiva aziendale elementi di risparmio e dunque competitività.

Continueremo a ripeterlo fino all'ultimo respiro. I calcoli sindacali e quelli aziendali sono sostanzialmente analoghi, la perdita salariale puntuale, comunque importante, nessuno vuole negarlo, è oggi (con una parte della retribuzione sostenuta dai contratti di solidarietà) di circa il 9%, perdita che può stimarci tra il 13-15% proiettata al termine del periodo di congelamento degli effetti inflattivi del c.c.n.l. e degli scatti di anzianità (ovvero sommando la mancata percezione degli incrementi da c.c.n.l.).

La differenza va individuata nel fatto che il sindacato somma a questo la perdita reddituale conseguente a un ipotetico passaggio strutturale a orario di lavoro ridotto a 6 ore senza compensazione da parte della solidarietà (stimabile a circa il 25% del salario) raggiungendo quindi stime attorno al 40%.

Peccato che noi non abbiamo mai nemmeno pensato a una ipotesi di questo tipo, mentre abbiamo chiarito più volte la volontà, in una prospettiva di medio termine, cioè da qui ad almeno al 2017, di modulare i nostri piani industriali con l'aiuto degli ammortizzatori sociali, ovvero i contratti di solidarietà, in continuità con quanto convenuto col sindacato nell'Accordo del 22 marzo 2013, che definiva il ricorso al contratto di solidarietà in regime orario di 6 ore.

Alla domanda: e al termine del triennio?, abbiamo risposto che un progetto difensivo non può che riguardare tempi al termine dei quali si deve aprire una nuova discussione, basata su una realtà, ci si augura, differente da quella di oggi, aperta al rinnovo degli stessi strumenti, se disponibili o a studiare altre vie eventualmente praticabili, tutto in una prospettiva condivisa. Non credo sia utile anticipare un conflitto su una base inesistente. Forse non avremmo dovuto, con onestà e trasparenza, dire che il re è nudo.

**Tiraboschi:** *La bozza di protocollo messa a punto dai “saggi” indicati da Confindustria Pordenone poteva essere un ottimo punto di mediazione. Cosa non ha funzionato?*

**Mondini:** Ha funzionato tutto, e abbiamo anche riconosciuto la validità del contributo, pubblicamente e per iscritto. Il punto è che la proposta dei saggi (che tra l'altro, per quanto riguarda la parte riferibile al salario aziendale è fondamentalmente la stessa che abbiamo proposto noi) riguarda una provincia, Pordenone, e noi operiamo in quattro diverse regioni. I piani sono largamente sovrapponibili, ma noi dovevamo avanzare una proposta che fosse sul tavolo anche a Forlì, a Susegana e a Solaro.

**Tiraboschi:** *Rispetto alle richieste contrattuali c'è un piano industriale che dia senso ai sacrifici richiesti ai lavoratori?*

**Mondini:** Abbiamo presentato piani industriali completi per tre fabbriche, Solaro, Forlì e Susegana. In questi piani a fronte dei sacrifici richiesti abbiamo formulato progetti industriali e investimenti (più di 120 milioni in 4 anni) e proiettato volumi in crescita alla luce del piano strategico al 2017. Tutto in una prospettiva di mantenimento dei siti produttivi e di tutela occupazionale.

Per Porcia abbiamo sospeso la formulazione di un piano industriale in attesa di ricevere e contabilizzare sul costo del prodotto altri contributi provenienti dalle istituzioni locali e nazionali, dato che nel settore molto compromesso delle lavabiancheria le riduzioni del costo del prodotto raggiungibili con le nostre sole forze non ci rendono certi che gli investimenti strategici previsti per il lavaggio possano essere allocati nel nostro paese. Comunque, nel prossimo incontro istituzionale di febbraio, ci siamo impegnati, qualunque siano i contributi che affluiranno, a presentare un piano anche per le lavabiancheria e per Porcia.

**Tiraboschi:** *In azienda sentite la vicinanza delle istituzioni? Quale ruolo vi aspettate dal Governo? E il sindacato? Zanussi ha una forte tradizione partecipativa, perché non si riesce a trovare un punto di mediazione e tutto viene giocato non sui tavoli contrattuali ma nei salotti televisivi e sui giornali?*

**Mondini:** Non è una nostra scelta, le Istituzioni si stanno molto occupando di noi, alcune le sentiamo più vicine, per altre siamo in fiduciosa attesa di contributi di supporto.

E comunque la forte tradizione e spirito partecipativo col sindacato stanno ancora dando dei frutti positivi, la condivisione degli scenari e delle problematiche è stata trasparente e ha permesso di focalizzare i problemi, il dialogo e la necessità di individuare una soluzione sono ancora vivi, nonostante tutto, e il senso di appartenenza a una realtà in difficoltà potrà essere utile in questa direzione.

**Tiraboschi:** *Come vedi il futuro del nostro Paese? L'Italia è ancora un posto per fare impresa e per la manifattura?*

**Mondini:** Se non viene fatto nulla e se si bastona il bambino per aver detto che il re è nudo, cioè la pura verità, non c'è che essere molto preoccupati.

## Una lezione dal Tennessee?

di Giulia Tolve

**Venerdì 14 febbraio 2014 i lavoratori dell'insediamento VolksWagen di Chattanooga, in Tennessee, hanno stabilito di rifiutare la protezione del sindacato.** Il 53% dei lavoratori, infatti, si è espresso negativamente nel referendum che avrebbe potuto stabilire l'ingresso del “*United Auto Workers Union*”, nello stabilimento. Il successo al voto avrebbe rappresentato un'importante breccia per il sindacato americano, che da anni tenta di penetrare nel settore degli stabilimenti di produzione di autoveicoli di origine straniera: l'attenzione da parte di media e forze politiche era alta e le aspettative dell'associazione, negli scorsi mesi, piuttosto rosee.

**All'indomani del referendum, invece, Chattanooga rimane l'unico stabilimento VolksWagen del mondo in cui mancano le condizioni per la costituzione di un comitato aziendale,** sul modello delle relazioni industriali tedesche (secondo quanto riportato sul *Financial Times*; Robert Wright, *VW workers at US car plant snub union*, 15 febbraio 2014) ed i lavoratori non sono rappresentati.

È impossibile offrire, in questa sede, una completa ricostruzione dei fattori che sono intervenuti nella vicenda, del background socio-economico in cui si è sviluppata e dei risvolti che avrà nel futuro (si rimanda pertanto al sito <http://www.timesfreepress.com/news/2013/feb/05/uaw-test/>, che raccoglie un'esauriente rassegna stampa, locale e nazionale, in proposito).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7.](#)

**È utile però focalizzare l'attenzione su alcuni rilevanti aspetti di quanto si è verificato oltre oceano che ci aiutano a riflettere sulle sfide che istituzioni e sindacato oggi, anche in Italia, sono chiamate a fronteggiare.**

**Il primo elemento da sottolineare – già ampiamente trattato dalla stampa italiana che si è occupata della questione – è il peso che le interferenze esterne sembrano avere avuto sull'esito del voto.** Interferenze costituite, in primo luogo, dagli interventi di alcuni esponenti politici di estrazione repubblicana – Bill Haslam, governatore del Tennessee e Bob Corker, uno dei senatori dello stato – secondo i quali la sindacalizzazione dello stabilimento avrebbe avuto effetti di grave destabilizzazione sulla competitività dello Stato, al punto tale da influenzare anche le future scelte dell'azienda (Corker ha sostenuto, ad esempio, che VolksWagen avrebbe optato per l'avvio della produzione di un nuovo veicolo in uno stabilimento diverso da quello di Chattanooga, qualora il referendum avesse dato esito positivo, notizia poi smentita dalla stessa casa automobilistica).

Oltre ad un'azione politica di simile portata, sono da citare altri fattori quali l'azione di opposizione del management di medio livello, la proliferazione di campagne e comitati *anti-unionism* guidati dagli stessi operai dello stabilimento, il declino del settore che ha caratterizzato altre zone degli USA (in particolare Detroit, Michigan, in cui la manodopera è sindacalizzata) ed il malcontento dei lavoratori legato ad alcune azioni del sindacato, quali ad esempio l'introduzione della clausola di “moderazione salariale” nella contrattazione collettiva del settore tra la fine degli anni '90 ed i primi anni del 2000, la cui applicazione nei confronti degli operai di Chattanooga avrebbe comportato significative perdite di reddito.

**Uno scenario particolare, quindi – complicato da altre peculiarità del contesto, non solo socio economico, ma anche [legislativo](#) dello Stato** – che comunque ci dà l'opportunità di riflettere sul concetto di esportabilità del modello di relazioni sindacali tedesco, di cui spesso si parla. Un sistema che, come è noto, si caratterizza per la separazione fra rappresentanza sindacale, associativa e volontaria, e rappresentanza dei lavoratori all'interno delle organizzazioni produttive, affidata interamente ad organismi elettivi che operano secondo un modello partecipativo di relazione che implica l'attribuzione di grande valore a meccanismi basati sulla cogestione e la codecisione.

La vicenda impone di concentrare l'attenzione sul fatto che non è possibile esportare un modello se non esistono le condizioni culturali necessarie al suo

sviluppo. Il concetto pare scontato, ma è tutt'altro che tale. Se è vero che in Italia esternazioni come quelle degli esponenti repubblicani intervenuti nella vicenda non le udiremo mai da parte di deputati o senatori della Repubblica, è necessario sottolineare che a livello politico ed istituzionale manca ancora una mentalità diffusa capace di pensare alle relazioni fra sindacati ed imprese in termini differenti da quelli del conflitto.

### **Se la mentalità manca, perché dovremmo lavorare per costruirla?**

**La risposta arriva, indirettamente, dalla vicenda americana e dall'atteggiamento della Volkswagen** che in un [comunicato](#) pubblicato all'indomani del referendum dichiara che la decisione presa lo scorso 14 febbraio dagli operai dello stabilimento non implica la loro contrarietà all'introduzione del sindacato nell'azienda e promette che proseguirà, in futuro, nel tentativo di instaurare relazioni simili a quelle tedesche anche nello stabilimento americano. L'azienda riconosce la validità del modello partecipativo che ha contribuito fortemente alla resistenza delle aziende tedesche alla crisi economica degli ultimi anni e pare volerne l'attuazione.

Che un modello conflittuale di relazioni sindacali non sia quello di cui la società ed i lavoratori oggi hanno bisogno è suggerito poi dalle vicende domestiche all'attenzione di media e policy makers nei tempi recenti: prima fra tutte, la vicenda Electrolux.

Chi scrive ha poi un ultimo dubbio sorto a causa delle scelte dei lavoratori del Tennessee. **È possibile che il sindacato, ad oggi, non sia più in grado di persuadere i lavoratori circa l'utilità ed il significato della rappresentanza in azienda?**

Negli Stati Uniti, solo il 6,6 % dei lavoratori del settore privato è sindacalizzato; il sindacato UAW negli ultimi trent'anni è sceso da un numero di iscritti pari a circa 1,2 milioni ad un totale di circa 400 mila.

Secondo un [operaio membro del comitato "No 2 UAW"](#) dello stabilimento di Chattanooga, le relazioni sindacali dovrebbero essere osservate dal punto di vista del lavoratore, che non viene pagato, se l'azienda non produce macchine. Il lavoro di un operaio è quello di aiutare l'azienda a fare il suo lavoro ed il sindacato rende tutto più difficile.

**I lavoratori non hanno più bisogno, né in America, né altrove, di un sindacato contrapposto all'azienda,** gli interessi delle imprese e della forza

lavoro non sono sempre, né per forza, incompatibili, se non altro **perché se non c'è l'azienda, non c'è lavoro.**

Questa è la chiave di volta della rivoluzione che all'interno delle stesse organizzazioni sindacali potrebbe portare ad un rinnovamento delle logiche dei rapporti tra le parti sociali e costituire, altresì, una soluzione alla crisi attuale delle dinamiche della rappresentanza.

**L'evoluzione del lavoro impone un'evoluzione delle relazioni sindacali che deve passare attraverso il dialogo e la partecipazione,** i cui protagonisti devono essere le istituzioni, le aziende e soprattutto il sindacato stesso che deve farsi promotore di una rivoluzione culturale, abbandonando schemi di pensiero e di azione legati a logiche passate. **La modernità esige il cambiamento** e l'ultimo insegnamento del caso VolksWagen è che **se il sindacato non dovesse rispondere, il prezzo potrebbe essere molto alto.**



## Le ombre lunghe del radicalismo di sinistra sul Congresso della Cgil

di Giuliano Cazzola

Nei giorni scorsi le cronache locali hanno dato molto rilievo alla **conclusione del Congresso della Camera confederale del Lavoro di Bologna** (sicuramente una delle più importanti strutture territoriali della Cgil, la prima come numero degli iscritti). Durante le giornate del dibattito si era manifestato il dissenso che contrappone la Fiom (che a Bologna e nella Regione non è solo molto forte e “in cordata” con il vertice nazionale, ma che ha goduto anche delle arrendevoli comprensioni delle Unioni degli industriali) a Susanna Camusso: un dissenso antico che ora ha per oggetto, come ultimo *casus belli* in ordine di tempo il Testo unico sulla rappresentanza.

**Nelle conclusioni, il segretario generale uscente, Danilo Gruppi**, dopo la votazione della risoluzione finale, degli emendamenti e di alcuni ordini del giorno su svariati temi, **ha ritenuto che non vi fossero più le condizioni per confermare la propria disponibilità alla rielezione**, nonostante che, apparentemente, la sua posizione avesse ancora la maggioranza tra i delegati. Così il Congresso è terminato con la elezione del Comitato direttivo, il quale non ha potuto che prendere atto della situazione e rimandare ad un altro momento la nomina degli organi esecutivi.

**Nel motivare questo suo orientamento, Gruppi ha svolto delle considerazioni pesanti evocando processi di inquinamento dell’antipolitica anche all’interno del sindacato.** Ovviamente, un evento siffatto – che non ha solo un rilievo locale – ha suscitato interesse e scalpore ed

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10](#), *Politically (in)correct*.

ha portato ad interrogarsi su quanto stia avvenendo all'interno della più antica ed importante organizzazione sindacale del Paese.

**Il fatto nuovo emerso nell'assise bolognese è stato il venire allo scoperto di un'area di malessere e di dissenso che va oltre la Fiom.** In sostanza, i metalmeccanici – fieri della loro diversità, fatta valere in tutti i modi e in ogni circostanza – non si sono trovati in una posizione di isolamento (come era presumibile attendersi), ma hanno innescato processi di opposizione trasversale anche in altre categorie, facendo leva su temi per loro secondari, magari sostenuti come corollario della linea generale. La segreteria uscente della Camera del Lavoro è stata criticata per tanti motivi: ad esempio, per aver cercato e realizzato l'unità d'azione con le altre confederazioni, per aver tenuto una condotta ritenuta troppo morbida nel referendum cittadino sulla scuola d'infanzia e in quello nazionale sull'acqua "bene pubblico" (lo statalismo è diventato l'ultima trincea del radicalismo di sinistra).

**In sostanza, in un'organizzazione di solide tradizioni come la Camera del Lavoro di quella che fu la "capitale rossa", è esplosa una delle caratteristiche che hanno contraddistinto la Cgil,** soprattutto sotto le direzioni di Sergio Cofferati e di Guglielmo Epifani: **essere un soggetto politico,** punto di riferimento di tutti i movimenti, prima ancora che un sindacato. Va riconosciuto a Susanna Camusso di aver cercato di contrastare questa deriva. Con la sua segreteria è ripreso non solo un rapporto con Cisl e Uil, ma anche con la Confindustria e le altre controparti. Non a caso è stato possibile affrontare e risolvere le questioni rimaste aperte per anni con le gestioni precedenti. A partire dall'accordo su rappresentanza e rappresentatività sindacale che racchiude in sé anche le regole per risolvere la questione cruciale della negoziazione, dell'approvazione e dell'applicazione degli accordi a livello nazionale e locale nonché della costituzione e del funzionamento degli organismi unitari.

**Questa problematica – sicuramente cruciale – è vittima di un crudele destino.** Chi scrive è convinto, infatti, che, in Italia, le relazioni industriali funzionino benissimo. La gestione del Protocollo del 1993, con i successivi aggiustamenti, ha praticamente ricondotto entro limiti assolutamente fisiologici la conflittualità sindacale a fini contrattuali. Da allora, nella gran parte delle categorie, i rinnovi contrattuali nazionali avvengono alle scadenze e senza scioperi (è stato così anche durante la crisi); a livello aziendale le imprese e i sindacati dialogano con spirito di grande collaborazione anche nei

momenti più difficili (ovviamente laddove vi siano comportamenti corretti e di reciproco rispetto).

**Esiste una sola area in cui tutto ciò non succede: nel settore dei metalmeccanici.** E a determinare questa anomalia non vi sono problemi oggettivi, ma soltanto una banale circostanza di potere: si è impadronita della Fiom (l'organizzazione di Bruno Buozzi, di Agostino Novella, di Luciano Lama, di Bruno Trentin) un setta di fanatici che non ha alcun interesse a svolgere una normale attività sindacale, ma persegue unicamente propri disegni di carattere politico. Va da sé che assistere a crisi ricorrenti nei rapporti tra i sindacati e le controparti in un settore tanto significativo (anche per quello che evoca nell'immaginario collettivo, fagocitato da media spesso irresponsabili) ha creato e crea problemi di non poco conto. Anche nel campo delle relazioni industriali i “buoni pastori” si mettono alla ricerca della pecorella smarrita (nel nostro caso si tratta di lanosi caproni trinariciuti), abbandonando a se stesso il resto del gregge. **Così, da anni si stipulano accordi con l'obiettivo di ricondurre all'ovile la Fiom; ma è tutto inutile** perché questa organizzazione non ha assolutamente intenzione di tornarci. In pratica, non accetta di essere messa in minoranza e di dover sottoscrivere un contratto che non l'ha avuta come protagonista. La principale critica di merito (quelle di metodo sono tanto strumentali da apparire ridicole) che Maurizio Landini rivolge al Testo unico riguarda, appunto, la blanda procedura sanzionatoria a cui sarebbe sottoposta l'organizzazione che violi le regole previste. **Da anni, le relazioni industriali vanno alla ricerca di un sistema che sia accettato anche dalla Fiom.** Ma si tratta di un gioco dell'oca destinato a durare all'infinito, perché si torna sempre alla casella di partenza.

**Anziché andare alla ricerca di una soluzione introvabile** (come l'albero di Bertoldo) **basterebbe un provvedimento politico** di quelli che avrebbe adottato, in circostanze analoghe, la segreteria della Cgil dei bei tempi: **il commissariamento della Fiom.** Purtroppo, la vicenda di Bologna è lì a dimostrare che la pestilenza del radicalismo di sinistra e della follia senza metodo può diffondersi quando non viene fermata in tempo. E che questo sia il pericolo che corre la Cgil non lo sosteniamo solo noi, osservatori prevenuti perché profondamente delusi. È sufficiente ripercorrere ciò che ha dichiarato Danilo Gruppi, durante una conferenza stampa a commento della sua vicenda. Abbiamo davanti il rischio di una catastrofe – ha affermato l'ex segretario secondo quanto riportato dalla stampa locale – **il rischio è che la Cgil si neutralizzi da sola in una divisione interna dai tratti autoreferenziali.**

**C'è un arroccamento identitario** che sconfinava con l'autismo e nel quale c'è una forte componente di fondamentalismo. Quello che impedisce – ha proseguito Gruppi – «di trovare o addirittura cercare un punto di contatto con le posizioni altrui e che trasforma la battaglia delle idee in una battaglia di principi». I destinatari della requisitoria non sono i metalmeccanici (con i quali il dissenso era scontato), ma la fronda interna a cui viene rimproverata una irrazionalità politica, una cultura grillina, *destruens*, che coglie l'amarezza del momento senza però costruire nulla. Il sindacato non può mai permettersi di rovesciare il tavolo. Che cosa d'altro aggiungere? *Ipse dixit*.

## **Strategie per una nuova semantica sindacale**

di Sabina Tagliavini

**È di estrema attualità in queste settimane il dibattito pubblico sullo stato dell'economia del nostro Paese e sulle varie ricette e soluzioni che dovrebbero applicarsi**, per il superamento di questo stato di crisi, con diversi gradi di intensità (anche) al mondo del lavoro.

Da parte sindacale, il sostegno a questa o quella soluzione avviene in molti casi in una logica di mero scambio politico, magari per trovare in questo campo una nuova visibilità, per poter giocare nuove partite, anche, forse, come luogo sostitutivo di quello più canonico dei luoghi di lavoro, essendo diventato sempre più complesso per il sindacato un diffuso e stabile rapporto con i lavoratori (e gli iscritti) nei luoghi di lavoro.

**Questa crisi, nell'accezione più vera del significato terminologico di momento di riflessione, discernimento, sta accelerando molti cambiamenti** e la sua gestione sta mettendo in luce ciò che per molto tempo è rimasto sopito e che si evidenzia, appunto, nelle posizioni e nelle scelte che i vari attori sociali stanno compiendo; specialmente per il sindacato questo è un autentico banco di prova per la sua propensione al dinamismo, per la capacità di rappresentanza, per la sua capacità e rapidità di analisi e di adattamento rispetto alle nuove istanze sociali e del lavoro, per la sua capacità di pensare fuori dagli schemi.

**Come non vedere i profondi mutamenti delle imprese e del lavoro? Come non vedere le crescenti diversità nelle modalità con cui si realizza il lavoro e con cui si esplicano i rapporti di lavoro?**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 marzo 2014, n. 10.](#)

La tentazione, specialmente in momenti di forti cambiamenti, è certamente quella di ricercare soluzioni alle incertezze che questi inducono in rigide certezze legislative (solo nella sola seconda metà degli anni 90 sono state varate 2600 leggi in Italia. Non si producono beni e servizi ma carta e regole). Sembra, cioè, che si possa porre un argine al vento che soffia con impeto innalzando solidi muri: come non si può trattenere l'acqua nel palmo di una mano così il proliferare di leggi e rigide regole non può arginare i mutamenti.

**Così accade per il sindacato che sperimenta crescenti difficoltà a rappresentare le persone** nel mutato contesto lavorativo (si pensi solo alla diverse tipologie contrattuali che una persona oggi conosce nella sua vita lavorativa, ma anche alla quantità di diverse forme contrattuali con cui le persone lavorano presso una stessa impresa; in questo senso si dovrebbe anche riflettere sul significato stesso e sulla attualità di rappresentanza per categoria): per mitigare ciò, facile diventa rivolgersi a soluzioni normative che, seppure con diversi gradi di intensità, avrebbero lo scopo di consolidare e rafforzare per altra via ciò che si fatica ad interpretare e rappresentare solo attraverso il rapporto con le persone del lavoro.

**Cambia il mondo del lavoro: come cambia (se cambia) il sindacato? In che modo dovrebbe o potrebbe cambiare? Con quali strumenti?**

Pensare che la soluzione risieda solo nella definizione di buone regole non solo è riduttivo, ma anche fuorviante, sebbene sia ciò intorno cui sta ruotando buona parte del nostro confronto politico-sindacale. È il caso del dibattito sull'opportunità o meno della introduzione di una legge sulla rappresentanza sindacale: per imprese in crisi, a maggior ragione, serve stabilità nelle relazioni industriali ed esigibilità e certezza degli accordi stipulati tra le parti.

**Per realizzare ciò c'è chi sostiene, come sta facendo la FIOM, che serva una legge che regolamenti la rappresentanza, che dia tutela legale alla rappresentanza.** In questa visione centralista e dirigista è lo Stato che stabilisce chi può rappresentare la generalità dei lavoratori e come, magari in cambio di una non opposizione ad un intervento legislativo ancor più invasivo su come si regola il rapporto di lavoro (vedi ad esempio la questione del contratto unico o l'ennesimo dibattito sulla "modernità" dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori), sempre però cercando legittimità e legittimazione da parte di un soggetto terzo che uniforma tutto in sé.

D'altro canto, un sindacato come la CISL, che conserva nel suo DNA una spiccata attitudine all'autonomia, ricerca un migliore adattamento della

rappresentanza sindacale in norme pattuite piuttosto che in soluzioni legislative per realizzare anche quei criteri di stabilità ed esigibilità.

**Da qui la forte spinta, per quanto attiene al tema della rappresentanza, alla firma del Testo Unico siglato con Confindustria, CGIL e UIL lo scorso 10 gennaio.** Questo Testo Unico si vuole porre come autentico momento di autonoma autodeterminazione delle parti, dimostrando volontà e capacità di saper regolare le materie che propriamente attengono alle specificità della loro azione nel mondo del lavoro.

Certo, nel voler (e saper) trovare accordi ed equilibri che rendano vano il rigido intervento legislativo in materia si rischia di realizzare incongruenze; con il Testo Unico si evita probabilmente un nefasto intervento legislativo, ma si accetta (ed è certamente un compromesso che la CISL ha accettato in nome di una forma, anche blanda, di unità d'azione sindacale con CGIL e UIL) di realizzare una forma di rappresentanza generale dei lavoratori che, di fatto, nega quel tratto più distintamente associativo caro all'identità CISL. Nel cercare di evitare un intervento legislativo si realizza, quindi, un analogo strumento di rappresentanza a carattere generale.

**È pur vero che il dato associativo risulta esaltato nella attribuzione di rappresentatività del sindacato, ma è altrettanto vero che si perpetua un formidabile doppio inganno sulla natura della rappresentanza dei lavoratori** che da sempre convive con accordi e regolamenti. Il primo, che questa sia “per natura” unitaria; il secondo che il mandato alla rappresentanza discenda dal suffragio universale. Il secondo punto genera in realtà il primo: è l'appartenenza all'associazione sindacale che determina il mandato alla rappresentanza (senza appartenenza alla lista di un'organizzazione sindacale non ci possono neanche essere candidati RSU).

Come pretendere quindi una unitarietà di rappresentanza ancora oggi quando le stesse Organizzazioni Sindacali che possono consentire la rappresentanza sono così lontane dall'unità anche di intenti da regolare, spesso, le proprie controversie addirittura in tribunale? Non si tratta solo di incomprensioni, ma di profonde diversità di modello di azione sindacale, non sanabili previo accordo sindacale.

**Questa è una delle tante testimonianze di come, però, nella spesso non consapevole e crescente distanza dal mondo del lavoro e dalle persone che vi prestano la propria opera,** la soluzione venga ricercata nella definizione (a volte anche minuziosa) di norme che siano queste leggi o protocolli, come se

questo potesse sostituire o curare la carenza di una visione, di un'identità o come se la norma, la legge, avesse un potere taumaturgico per cui il suo stesso esistere diventa soluzione dei problemi a dispetto delle persone, dei veri soggetti dell'azione sindacale in questo caso.

Ciò di cui abbiamo bisogno come sindacato oggi (e specialmente un sindacato partecipativo come la CISL) è di avere la capacità e la forza di radicare la nostra azione prima che in regole e ricette, nell'identificazione dei nostri valori di riferimento che non possono non partire dalla natura intrinsecamente associativa del fatto sindacale.

**Discorso analogo a quello sulla rappresentanza, infatti, si può fare in campo economico** dove, nell'ansia di fornire soluzioni, spingiamo contemporaneamente con piglio autenticamente keynesiano ai consumi (che magari contribuiranno allo sviluppo di economie diverse dalla nostra, visto il tracollo della nostra produzione industriale) e ad un comportamento ecologista e di "sviluppo sostenibile" e di attenzione al risparmio delle risorse: due comportamenti che, insieme, proprio non reggono.

A partire da questo sarebbe possibile, con lucidità, sviluppare una proposta di azione sindacale coerente, radicata anche in una profonda e articolata elaborazione culturale. Senza di questo, inesorabile è la deriva verso una rappresentanza istituzionalizzata e "statizzata" dove il sindacato rinunciando a farsi interprete della realtà e a farsi rappresentante dei lavoratori, si trasforma in un funzionario dello Stato che in nome di una tutela legale garantita si fa rappresentante indistinto.

**È invece la "democrazia associativa" che determina il potere della rappresentanza** e, cioè, la rappresentatività del sindacato che contratta, più della verifica elettorale presupposta dal modello di rappresentanza basato sulla teoria della "collettivizzazione" del fenomeno sindacale che naturalmente conduce ad una sua "entificazione" e "parastatalizzazione" (come accaduto nel settore pubblico).

È la prima regola di ogni esperienza almeno comunicativa individuare il proprio target di riferimento.

Oggi abbiamo un bisogno vitale non di regole, che quelle vengono poi dopo di conseguenza, ma di ritarare i nostri valori, tracciare i connotati della nostra identità, ascoltare e capire la voce di chi, con questo modello, possiamo rappresentare.



**Alle persone del lavoro possiamo parlare con la loro lingua (e parlare con un linguaggio nuovo) solo se sappiamo, in primo luogo, chi siamo e se siamo stati capaci di sviluppare una vera e nuova linea di azione sindacale frutto di una attenta elaborazione culturale, economica, sociale, politica.**

Non possiamo più permetterci di vivere di rendita, né gli slogan ci portano lontano. Come nei suoi primi passi, quando la CISL di Pastore promosse un Centro Studi arruolando giovani brillanti che lì svolgessero ricerca nei campi dell'economia, del diritto, della politica, della sociologia, anche oggi abbiamo bisogno di essere promotori di una nuova elaborazione di cultura sindacale su quelle basi.

Ricerca oltre che formazione e radici in valori condivisi devono essere le basi per noi per parlare la nuova lingua delle persone del lavoro di oggi, le nostre nuove lenti con cui saper guardare ed interpretare da protagonisti il mondo del lavoro dinamico e sempre nuovo.

## Anche il sindacato è da rottamare?

di Giancarlo Bergamo

**Sindacati e Governo Renzi non si parlano:** è davvero terminata l'era della concertazione? I tavoli tripartiti tra governo, sindacati e associazioni degli imprenditori, sono sempre stati considerati dai lavoratori come una vittoria. E, fin dal suo avvio, la concertazione ha accompagnato riforme, innovazioni e a volte anche sconfitte dell'una o dell'altra parte seduta al tavolo.

**La storia sindacale e politica italiana presenta tratti certamente originali,** fra questi, uno dei principali attiene al rapporto fra rappresentanza sindacale e sistema politico, a lungo segnato da una marcata autonomia del sistema italiano delle relazioni industriali dalla politica. È con gli accordi dei primi anni Novanta che la concertazione diviene a tutti gli effetti il nuovo perno delle relazioni industriali italiane. Al centro del confronto il costo del lavoro, rispetto al quale si siglano due accordi interconfederali – il 6 luglio 1990 e il 10 dicembre 1991 – con cui la c.d. “scala mobile” esce silenziosamente di scena. Il Governo, allora indebolito dalle numerose inchieste giudiziarie dell'epoca, invita le parti sociali ad aprire una trattativa a tutto campo “per la ristrutturazione del salario e del sistema contrattuale”. Ma la “regola delle regole” arriva nel luglio Novantatré quando sindacati, imprenditori e Governo siglano il meccanismo che adegua i salari all'inflazione attraverso un complesso meccanismo di calcolo e fissa le basi della contrattazione.

**L'accordo del Novantatré consente dunque da un lato un'adeguata regolamentazione dei salari e, dall'altro, l'ingresso del nostro Paese nel sistema dell'Euro.** Si tratta di un accordo che ha dimostrato come la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14.](#)

concertazione costituisca una marcia in più per il governo del Paese, a condizione però che tra Governo, associazioni sindacali e imprenditori ci sia una piena condivisione degli obiettivi da raggiungere e dei vincoli da rispettare, come avvenuto nel Novantatré. In caso contrario la concertazione diventerebbe uno strumento in grado di condurre alla paralisi istituzionale perché capace di attribuire un potere di veto a chi rappresenta una parte soltanto degli interessi in gioco: si tratterebbe a questo punto di uno strumento non condivisibile in quanto estremamente distante dai principi ispiratori che guidano l'attività della nostra sigla sindacale.

**È chiaro che il sistema attuale delle relazioni industriali italiane vive una tormentata e lunga transazione regressiva:** lo ha dimostrato ampiamente l'atteggiamento del Governo Monti che (solo per citarne una) ha portato a compimento la riforma del sistema pensionistico ignorando quasi completamente le posizioni delle parti sociali, e lo confermano ancor di più le preoccupanti dichiarazioni del ministro del lavoro Poletti e la sfida lanciata del premier Renzi che annuncia la fine della stagione della concertazione con le parti sociali.

**L'attuale congiuntura economica impone di agire con rapidità nella realizzazione di cambiamenti significativi:** a tale proposito è quanto mai opportuno che il Governo decida all'interno di una democrazia parlamentare, ma è altrettanto corretto dare un segnale di apertura alle parti sociali, i cui obiettivi sono ben lungi dall'osteggiare le misure di politica economica promosse.

**Anche l'Europa chiede il dialogo sociale,** e da bravi europei abbiamo il dovere di sviluppare questo dialogo affermando la responsabilità di ognuno nello svolgere la propria funzione. La nostra sigla sindacale ha mostrato curiosità per gli interventi che il Governo Renzi si è apprestato a realizzare, dall'abbassamento della tassazione del lavoro dipendente alla scelta di aumentare la tassazione sulle rendite finanziarie per sostenere l'abbattimento dell'Irap alle imprese, anche se risulta ancora poco chiaro il modo in cui verranno reperite le risorse economiche necessarie alla copertura di tali misure. Positiva, anche se non condivisa con le parti sociali, è anche la scelta di affidare ad una legge delega le questioni del lavoro (ammortizzatori sociali e forme contrattuali), ma solo ad una condizione: che tra Governo, sindacati e imprenditori si avrà modo di discutere in maniera approfondita, senza farsi prendere dall'ansia di decisioni affrettate. La nostra preoccupazione, alla luce

delle recenti dichiarazioni del Ministro del lavoro, è quella che il Governo voglia depotenziare il sindacato, cominciando con l'escluderlo dai tavoli di concertazione e giustificando tale forma di emarginazione con la necessità di agire in fretta, perché l'emergenza finanziaria non può più attendere.

**La reazione iniziale alla sfida lanciata dal premier Renzi ai sindacati è stata quella di una profonda delusione.** Occorre però partire da questo stato d'animo per comprendere che probabilmente qualcosa non funziona più nel sindacato italiano e che, a fronte di un leader che ha fatto della rottamazione una chiave vincente per l'ascesa, la velocità di marcia del sindacato risulta ormai lenta e inadatta ai tempi.

Mentre il sindacato italiano è invitato a riflettere sulla fase di cambiamento che inevitabilmente lo coinvolge, l'auspicio è che il Governo non usi la crisi come grimaldello per uno stravolgimento epocale degli assetti che hanno retto finora il sistema welfare e le relazioni industriali. Se si raggiungesse questo punto non si avrebbero più spazi di manovra e uno dopo l'altro si romperebbero tutti i patti sociali nazionali finora raggiunti. E non è certo questa la "Svolta buona" di cui abbiamo bisogno oggi.

## Il sindacato cambia pelle: le nuove sfide

di Francesca Brudaglio e Serena Santagata

**La necessità e la possibilità di un cambiamento c'è. Nelle regole che guidano il lavoro tanto quanto in politica e nei sindacati.** Davanti ad un mercato del lavoro che è cambiato vorticosamente tutti, nessuno escluso, devono adeguarsi. A partire dai sindacati che, per combattere la sindacalizzazione declinante e svolgere una vera funzione di rappresentanza, devono adattarsi alle nuove regole ed esigenze emergenti. Per rinnovarsi e riuscire a risanare la crisi che li ha investiti, i sindacati devono quindi agire su più fronti: rimodulando la politica e democrazia interna passando per il rafforzamento dei canali di comunicazione e implementando una contrattazione collettiva rispondente alle esigenze dei giovani lavoratori.

**È di questi temi che si è parlato al convegno [Giovani e sindacato: rapporto \(im\)possibile?](#) organizzato da ADAPT nell'ambito del progetto *YOUNION-Union for Youth* dove si sono confrontati i responsabili delle politiche giovanili di Cgil, Cisl, Uil, Ugl e dove sono state esposte le analisi effettuate. Un confronto importante, organizzato per comprendere le ragioni di un allontanamento sempre più evidente dei giovani nei confronti delle sigle sindacali che si verifica paradossalmente in un momento in cui queste categorie vulnerabili di lavoratori avrebbero bisogno di maggiori tutele e di una maggiore rappresentanza.**

**Il primo punto su cui rifocalizzare le energie è innanzitutto il ripensamento delle politiche giovanili da mettere in atto.** Uno degli elementi su cui battere è la presenza (ad oggi non consolidata) dei giovani

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2014, n. 16](#), *ADAPTability/11*, e in *Le Aziende InVisibili*, 16 aprile 2014.

all'interno del sindacato. È stato infatti rilevato che nelle gerarchie interne a livello nazionale il numero dei giovani è esiguo e che le specifiche sezioni dedicate, non sempre risultano attive.

**Parallelamente, l'analisi condotta sulle strategie di comunicazione messe in atto dalle diverse Organizzazioni, è servita a far riflettere i presenti su punti di forza e criticità.** Nel presentare i risultati dei lavori è stato in primo luogo spiegato perché la comunicazione (legata ai nuovi strumenti arrivati con il Web 2.0) debba rappresentare una sfida per il sindacato: nell'era dell'accesso i social networks rappresentano le piazze virtuali in cui il sindacato, in qualità di soggetto sociale, non può mancare e soprattutto può sperimentare nuove pratiche, intercettare giovani e creare un legame con loro con l'ambizione di rinnovare se stesso. Il web 2.0 è infatti lo strumento che una nuova generazione di sindacalisti può utilizzare per fare rete e sviluppare nuove forme di aggregazione. Nel complesso, l'elemento positivo è che si può iniziare a parlare del "sindacato 2.0": tutte le sigle sono presenti sui diversi canali a dimostrazione del fatto che sono state comprese le potenzialità di questi strumenti, seppur non da tutti con la stessa coscienza. Il confronto ha portato ad una presa di coscienza maggiore delle carenze registrate, con la principale (giusta) considerazione che nessun "canale social" potrà mai sostituire "lo strumento assemblea" per validità ed importanza. Il dialogo diretto e costante è infatti tra gli elementi più importanti per instaurare un rapporto di fiducia con un giovane che si avvicina al sindacato.

**In riferimento al tema della contrattazione collettiva, posto che rappresenta lo strumento più efficace a disposizione delle parti sociali per incidere in profondità sulla fisionomia del mercato del lavoro,** dai lavori effettuati nell'ambito del progetto *YOUnion* è emerso che le esigenze di una categoria debole come quella dei giovani spesso non vengono trattate, se non *en passant*. Guardando ai contratti collettivi appartenenti a tutti i settori lavorativi infatti, risulta che le misure ad essi rivolte sono principalmente riconducibili a diversi ambiti di intervento, incentrati innanzitutto sull'instaurazione di "buone" relazioni industriali tra le parti sociali e sull'attività degli enti bilaterali di settore e degli Osservatori nazionali, al fine di analizzare e risolvere le problematiche occupazionali. Nei contratti collettivi, inoltre, alcuni istituti vengono conformati sulla base delle specifiche esigenze dei lavoratori giovani: si tratta delle agevolazioni riguardanti il part-time o la richiesta di aspettativa per gli studenti nonché dell'ampio ricorso a forme flessibili di lavoro, aumentando talvolta anche le percentuali previste

dalla legge per favorire le assunzioni. Ulteriormente, in tutti i contratti viene riconosciuta l'importanza della formazione del lavoratore attraverso la garanzia di permessi retribuiti, l'organizzazione di corsi di formazione o l'elaborazione di piani formativi aziendali concordati tra le parti sociali. Ad ogni modo, i sindacalisti presenti al convegno hanno convenuto sull'importanza di orientare le future battaglie contrattuali sulle necessità dei giovani lavoratori. La Cgil in particolare ha riaffermato l'importanza di realizzare una contrattazione inclusiva per incidere direttamente sulle dinamiche dell'organizzazione del lavoro e combattere la precarietà.

**Gli spunti emersi dal convegno sono stati molti. Ora sta alle parti sociali intraprendere il cammino verso il cambiamento.** Un cambiamento che non sia di facciata, ma che porti con sé un veritiero “cambiar pelle”, basato sul reale ascolto e sulla efficace risoluzione dei problemi non solo dei giovani, ma di tutti coloro che oggi stanno vivendo con grande difficoltà il mondo del lavoro.

## E se la Cgil fosse una tigre di carta?

di Giuliano Cazzola

**Dopo il decreto Poletti, a Matteo Renzi va riconosciuto un altro merito (o demerito a seconda dei punti di vista): aver dimostrato che la Cgil è una “tigre di carta”.** Non è trascorso molto tempo da quando erano sufficienti un cenno del capo di Sergio Cofferati (il “cinese” è sempre stato poco espressivo) o un giro di parole (che insieme lasciavano intendere tutto e nulla) di Guglielmo Epifani per intimorire fior di leader e ministri dei governi di centro sinistra. Massimo D’Alema – che pure non era un’educanda – ebbe l’ardire, da Presidente del Consiglio, di pronunciare qualche parola di velata critica nei confronti di Cofferati, ma fu costretto a chiedere scusa pur di far cessare il vespaio di polemiche suscitato. Camusso, dal canto suo, ha più volte promosso, insieme al suo miglior alleato Giorgio Squinzi, documenti e proclami di critica ad almeno tre governi, sottoscritti dalle più importanti organizzazioni economiche e sociali. Pur non avendo quasi mai ottenuto ciò che veniva rivendicato (del resto a lei interessava solo l’aspetto politico di ostilità al governo in carica), Camusso poteva almeno contare sul sostegno dei media sempre pronti a lisciare i sindacati per il verso del pelo. Ad un tratto “s’avanza uno strano soldato” che occupa Palazzo Chigi e – con un bel po’ di sicumera – si rivolge, al pari del bambino della fiaba, ad un popolo che fino a quel momento aveva continuato ad elogiare le vesti e i fini paramenti del sovrano, annunciando invece che “il re è nudo”. E non succede nulla, salvo sentir parlare di “torsione democratica” come reazione critica ad un governo che rifiuta di sottoporsi alle pratiche concertative. Si vede che il numero 17 porta male (la confederazione di Corso Italia ha celebrato a Rimini il suo XVII Congresso) anche se scritto in numeri romani.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 maggio 2014, n. 19](#), *Politically (in)correct*.



**Ma le disgrazie non si presentano mai da sole. Susanna Camusso è riuscita a perdere, sul piano politico, il Congresso, nonostante il sostegno di una maggioranza bulgara. Il vero vincitore è stato Maurizio Landini per almeno due motivi:** 1) la Fiom ha espresso una linea chiara e coerente, ancorché assurda. È contraria alle misure adottate dal governo e quindi propone di scioperare su di una piattaforma fuori dalla storia. I metalmeccanici della Cgil sono come gli indiani d'America, costretti a difendere la propria esistenza e i propri valori in una condizione di assoluta inferiorità; ma almeno la soddisfazione di una *Little Big Horn* sperano di potersela togliere. 2) La lista alternativa presentata da Landini ha ampliato, nell'assise nazionale, il perimetro dei consensi ottenuti nel corso del dibattito congressuale. Ne è scaturito, comunque, un Congresso privo non solo di storia, ma anche di proposte. Il leader della Fiom insiste nel promettere ai giovani il ritorno al "paradiso perduto" del posto fisso; Susanna Camusso gli contrappone la priorità della tutela dei c.d. esodati. Del resto, il sostegno determinante del sindacato pensionati bisognerà pure guadagnarselo.

**Si è a lungo dibattuto, negli anni, su quale potesse essere il vero segno di novità che – alla luce della loro storia parallela e comune – potesse pervenire, da un lato, dal Pd** (quale erede della sinistra storica e guida di un governo sedicente progressista); **da parte della Cgil, dall'altro.** La cartina di tornasole della cultura di governo di un grande partito della sinistra è riposta (non solo in Italia) nella sua capacità di sopportare uno sciopero generale senza andare in crisi d'identità. Per quanto riguarda, invece, la Cgil, il suo effettivo grado di autonomia si misura sulla disponibilità a scioperare contro un esecutivo "amico", senza che i suoi militanti debbano interrogarsi su dove stia il loro obbligo di fedeltà (e verso chi, tra il partito e il sindacato d'appartenenza). Queste prove del fuoco, questi momenti della verità, finora, non si sono mai verificati. Perché si è fatto di tutto per evitarli. Adesso, il governo Renzi sembra disposto a "farsene una ragione" se la Cgil deciderà di contrastarlo. A Rimini, invece, si è potuto notare che è la Cgil a non essere pronta allo strappo. Se non a parole: anche dure, ma sempre e solo parole.

## **Arginare la piaga dei contratti pirata**

di Paolo Tomassetti

**Bassa esigibilità della contrattazione collettiva e basso allineamento tra salari e produttività sono da sempre indicate tra le principali disfunzioni del nostro sistema di relazioni industriali.** Due questioni molto importanti che, nella lunga marcia verso le regole sulla rappresentanza, hanno monopolizzato il dibattito sulla riforma del sistema contrattuale in Italia.

**Eppure la rilevanza dei due ordini di problemi resta in larga parte circoscritta alla componente manifatturiera dell'economia.** Anche in ragione della minore diffusione del sindacato, fuori dal tradizionale perimetro associativo della Confindustria, il costo del lavoro coincide sostanzialmente con quello definito dal CCNL, e i contratti collettivi sono applicati in assenza di conflitto.

**Un altro problema minaccia l'equilibrio dei sistemi di relazioni industriali del mondo del terziario e dei servizi.** Nel quinquennio coincidente con la crisi economica la concorrenza tra diversi CCNL nel medesimo settore, da massima espressione del principio di pluralismo sindacale, si è trasformata in una **competizione al ribasso dando luogo a fenomeni di dumping contrattuale che stanno assumendo la dimensione di una vera e propria piaga sociale.**

**Si tratta del fenomeno dei c.d. contratti collettivi pirata.** 1) Tecnicamente, accordi «negoziati e poi firmati da sindacati minori, privi di una reale rappresentatività, e da compiacenti associazioni imprenditoriali, con la finalità, aperta e dichiarata, di costituire un'alternativa rispetto al contratto collettivo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 giugno 2014, n. 24.](#)

nazionale di lavoro, in modo tale da consentire al datore di lavoro di assumere formalmente la posizione giuridica – e, quindi, i conseguenti vantaggi – di chi applica un contratto collettivo» (Maresca, 2010).

**La diffusione dei contratti pirata è oramai ampia.** Basta aprire la banca dati del CNEL per vedere come negli ultimi anni siano proliferati contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle più variegata rappresentanze datoriali e sindacali prive di una reale consistenza numerica. Nei settori di riferimento della Confcommercio se ne contano almeno 5. Mentre in quelli afferenti a Confprofessioni 2. Il dato è ancora più allarmante, trattandosi di due sistemi di rappresentanza consolidatosi in anni di relazioni sindacali che hanno generato welfare con prestazioni e servizi, i cui oneri, a carico di imprese e lavoratori, sgravano anche la fiscalità generale. Oneri di cui, evidentemente, non si fanno carico imprese e lavoratori coperti dai contratti collettivi alternativi e a basso costo.

**Analogo ragionamento può essere svolto in relazione alla proliferazione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua.** Autorizzati anche quando costituiti da associazioni datoriali e sindacali con diffusione minima, in virtù di una norma di legge (art. 118, legge n. 388/2000) che utilizza quale criterio di selezione delle organizzazioni datoriali e sindacali intitolate a costituire i fondi interprofessionali il criterio della maggiore rappresentatività per i fondi dei dipendenti. Diversamente da quanto previsto, nello stesso comma, poche righe più in basso, per i fondi dei dirigenti, che possono essere istituiti solo dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Il risultato è che questi mini-fondi, che si avvantaggiano anche della portabilità, operano al di fuori di sistemi di relazioni sindacali storicamente consolidate.

**Rispetto a queste problematiche le nuove regole sulla rappresentanza possono davvero poco.** Salvo che non si proceda ad un intervento legislativo di sostegno che riconosca forza di legge ai CCNL e che definisca i principi per la misurazione della forza rappresentativa anche delle associazioni datoriali, il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 non scioglie il nodo della concorrenza di diversi CCNL nello stesso settore, né l'annesso problema degli accordi pirata.

**Esclusa l'ipotesi della legge sindacale, il legislatore dovrebbe essere attento nel riservare l'esercizio delle aperture legali in favore della contrattazione collettiva non solo alle organizzazioni sindacali, ma anche**

**alle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative.** In modo che soltanto i soggetti dotati di una reale rappresentatività comparativa possano beneficiare dei maggiori spazi di flessibilità che la legge riserva alla contrattazione collettiva.

Una soluzione questa per preservare il valore dell'autonomia collettiva e al contempo garantire equità e giustizia sociale nel mercato del lavoro.

## **È inevitabile che il sindacato sia destinato a contare di meno?**

di Francesco Seghezzi e Francesco Nespoli

**“Se il sindacato non sarà d’accordo ce ne faremo una ragione”.** Difficile dire quanto abbia pesato l’atteggiamento di Matteo Renzi verso il sindacato nel suo recente successo elettorale. Non si può negare, tuttavia, che la sua ricerca di una svolta, anche nell’ambito delle relazioni industriali, abbia contribuito alla sua immagine di leader moderno e proiettato al futuro. Con i suoi fulminanti tweet da 140 caratteri e le conferenze stampa da addetto al marketing, ha rottamato i tavoli della concertazione e messo all’angolo quelle liturgie che ancora oggi fanno apparire il sindacato come collocato, cuore e testa, in un Novecento ideologico e industriale che non c’è più.

**È anche attraverso questi messaggi chiave che Renzi ha inteso istituire un canale diretto con i cittadini,** mettendo a dura prova la centralità dei corpi intermedi e le logiche sussidiarie della più recente stagione delle nostre relazioni industriali. Se a ciò si aggiunge che dagli anni Ottanta il numero degli attivi è in continua diminuzione, è inevitabile domandarsi quale futuro le organizzazioni sindacali possano ormai costruire per sé non potendo limitarsi a rappresentare ex lavoratori e pensionati.

**Eppure proprio sulla frontiera della rappresentanza del lavoro che cambia può giocare il ritorno della centralità del sindacato.** È tramontata ormai l’era delle geografie compatte del mercato del lavoro, sono avviati mutevoli e inarrestabili processi di segmentazione, esternalizzazione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 giugno 2014, n. 25](#), e in *Avvenire*, 20 giugno 2014, con il titolo *Sindacato, cambio necessario*.

delocalizzazione. In questa situazione è normale scoprirsi sprovvisti delle categorie adatte a leggere il cambiamento. Categorie che mancano tanto al sindacato quanto alle associazioni datoriali, tanto ai governi quanto agli operatori.

**Non dobbiamo però trarre la conclusione che non esistano vie d'uscita. Nell'avventura della lettura del cambiamento il sindacato ha tutti gli strumenti per proporsi come capofila.**

**È un errore pensare che la scomparsa dell'operaio-massa novecentesco comporti la morte del sindacato.** Di un certo modo di fare sindacato, forse, ma non sicuramente di quel sindacato che si faccia interprete di bisogni reali di rappresentanza riscoprendo la centralità della dimensione soggettiva del lavoro prima ancora che di quella contrattativa e rivendicativa.

Una dimensione soggettiva nel senso che riguarda, in primo luogo, lo sviluppo della persona, della sua identità, non di una massa indefinita. **L'aiuto alla costruzione dell'identità professionale del singolo lavoratore deve essere al centro dell'azione del sindacato, quale condizione per cogliere l'identità del lavoro contemporaneo.** Anche in questo caso non occorre inventare nuovi modelli, quanto riscoprire le origini: pensiamo alla nascita delle associazioni dei lavoratori come sindacato di mestiere nato per rappresentare una ben precisa identità professionale.

Questo implica considerare il sindacato come fautore di spazi di libertà per il lavoratore. Come ciò che gli permette di liberarlo dai vincoli dell'impresa fordista che ancora blocca la sua creatività, la sua inventiva, la sua centralità nel processo produttivo. **Riscoprire il ruolo sussidiario del sindacato coincide con riscoprire la centralità del lavoro nella vita della persona.**

Si capisce quindi che la posta in palio è molto più alta dell'organizzazione dei congressi e degli equilibri da confederazioni. Ci stiamo giocando il futuro del lavoro e, come in ogni gioco, si può scendere in campo o guardare da spettatori.

**Il sindacato è quindi chiamato a comunicare il cambiamento che vuole essere.** Deve esprimersi dimostrando di proporre un'idea chiara e moderna del futuro del lavoro in grado di cavalcare il cambiamento, non di domarlo. Se saprà farlo avrà pochi problemi nel riconquistare quell'ampia parte di lavoratori (e soprattutto di inoccupati), giovani e spaesati, che sono alla ricerca

di un punto di riferimento nel vortice di questa grande trasformazione. Non per negarla, ma per seguirla.

## Verso l'autonomia dai partiti per la rinascita del Sindacato

di Giancarlo Bergamo

**La nostra storia politica e sindacale**, dalla rinascita del sindacalismo libero a seguito del crollo del fascismo fino alla costituzione della Federazione unitaria Cgil Cisl Uil degli anni Settanta, **è stata da sempre caratterizzata dall'intreccio partiti-sindacato.**

Da una parte le interferenze, le pressioni dei partiti sugli assetti e le linee strategiche dell'azione sindacale; dall'altra l'atteggiamento e la reazione confederale verso la parte politica, talvolta di distacco e di conflitto, altre volte di acquiescenza e di sovrapposizione. Si tratta di intrecci che, certamente, nell'attuale contesto economico e sociale non hanno più ragione di essere.

**È tempo di dimostrare infatti la capacità delle organizzazioni sindacali di elaborare in nome delle sole ragioni dei lavoratori**, risposte solide e attuabili ai problemi della società, attraverso una efficiente politica di programmazione, affinché il sindacato svolga un ruolo determinante nella costruzione di un nuovo ordinamento.

È evidente allora **la necessità impellente di autonomia del sindacato dai partiti.** Basta con strumentalizzazioni e condizionamenti che oscurano e minacciano l'autorevolezza del sindacato, soprattutto in un momento in cui i lavoratori hanno bisogno di una rappresentanza effettiva, scevra da calcoli e tornaconti personali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 giugno 2014, n. 26.](#)



Per tali ragioni, **la vera battaglia del momento è ricostruire l'originalità dei processi sindacali**. Si tratta di un passaggio fondamentale per dare il via anche ad una nuova stagione della contrattazione collettiva, fondamentale nella crisi occupazionale che stiamo vivendo.

È giunto il momento, allora, di riprendere lo spazio necessario per portare avanti i valori che un sindacato serio ed affidabile ha fatto propri. **Puntare sulla contrattazione virtuosa, l'autonomia delle organizzazioni e la sburocratizzazione** saranno le sfide più imminenti.

Il sindacato di oggi deve essere in grado di concretizzare quanto postulato dall'articolo 39 della Costituzione: l'inciso *l'organizzazione sindacale è libera*, aldilà del dibattito sulla acquisizione della personalità giuridica o meno, va realizzato più che mai. Per portare a termine la *mission* principale che dovrebbe guidare ogni organizzazione sindacale: la tutela e la protezione dei lavoratori.

## Immaginare il futuro: il sindacato che verrà

di Giancarlo Bergamo

È sotto gli occhi di tutti che **nei Paesi avanzati si registra sempre più un ridimensionamento generalizzato del ruolo e delle funzioni tradizionalmente riservati al sindacato**. Il sindacato paga, infatti, oggi il conto per il ritardo nel mettersi in sintonia con una economia e un mercato del lavoro in continuo movimento.

**Qualcuno parla addirittura di fine del sindacato**. Chi vive il contesto sindacale, invece, crede che il momento attuale sia un buono spunto per una profonda rivitalizzazione. Certo, il processo di declino è evidente, basti pensare alla contrazione dei tassi di sindacalizzazione e alla crisi della capacità di rappresentare intere categorie di lavoratori.

**Oggi, assistiamo, infatti, all'aumento diffuso del lavoro discontinuo e precario**, che sono fuori dal perimetro dell'azione sindacale oltre che alla generale crescente difficoltà delle organizzazioni di rappresentare gli interessi di lavoratori come giovani, lavoratori qualificati e immigrati. Uno stato di cose che non può continuare.

**Dopo i mea culpa, serve una profonda riorganizzazione** per un sindacato che non sia più autoreferenziale e arroccato sulle proprie posizioni. È importante includere nel sindacato le nuove generazioni del lavoro e i precari, anche attraverso la sperimentazione di campagne diverse e di nuove forme di sindacalizzazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#).

**La vera sfida è portare avanti un nuovo modo di fare sindacato.** Per il rilancio dell'azione sindacale serve ripartire innanzitutto dalla contrattazione, includendo le tipologie di lavoro non dipendenti nei contratti collettivi nazionali, garantendo a tutti una giusta retribuzione e la tutela di nuovi diritti come quelli strettamente attinenti il lavoro autonomo.

**Serve poi che il sindacato si rinnovi a livello strutturale:** i modelli organizzativi tendono ad essere troppo verticali e ingessati per una società sempre più orizzontale e fluida. L'attività all'interno del sindacato è spesso troppo legata agli incarichi funzionali o alla presenza negli organi direttivi e spesso non ci sono modalità più informali di partecipazione.

**Il futuro ci chiede invece di essere *smart*,** di disporre di strutture snelle e funzionali. Per questo, un'altra importante sfida sarà implementare i servizi offerti ai lavoratori che si rivolgono al sindacato, dalla consulenza all'assistenza legale, passando per il welfare.

Solo se si ragiona in questi termini, infatti, il momento di declino di cui si parla tanto, può diventare una vera e propria fonte di ispirazione per innovare e rilanciare, oltre che per difendere chi oggi è indifeso.

# **Le relazioni industriali nel Gruppo Granarolo: sintesi di un modello di decentramento organizzato**

di Francesca Familio

**Bologna, 8 giugno 2014:** al tavolo delle trattative per il **rinnovo del contratto aziendale integrativo del Gruppo Granarolo** siedono, da un lato, i rappresentanti di Granarolo S.p. A. e Zeroquattro S.r.l., dall'altro le Segreterie Nazionali di FLAI CGIL, FAI CISL e UILA UIL, con la partecipazione delle Segreterie Regionali e Territoriali, nonché del Coordinamento Nazionale delle RSU del Gruppo Granarolo.

L'accordo, in prima battuta, delinea un **sistema di relazioni industriali aziendali articolato su un doppio livello**, nazionale e di sito/area, affidati, l'uno, al coordinamento di gruppo, l'altro, alle RSU e OO SS territoriali, ciascuno per le proprie competenze negoziali.

**Gli indicatori direzionali, cui le Parti sono chiamate a rifarsi, sono tre: consultazione preventiva, bi-direzionalità dell'informazione e soluzioni condivise.**

Un ruolo centrale viene riconosciuto al **coordinamento di gruppo**, i cui membri sono nominati tra i rappresentanti delle RSU di ciascun sito produttivo presente sul territorio nazionale. Ad esso compete la negoziazione delle materie ad impatto generale, quali organizzazione del lavoro, innovazione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 settembre 2014, n. 30.](#)

terziarizzazione, formazione, politiche incentivanti e retributive, pari opportunità, sicurezza alimentare, ambiente e sicurezza sul lavoro.

Questo forte accentramento ai vertici del Gruppo si manifesta anche nella previsione, in caso di delega al livello decentrato di alcuni aspetti rientranti negli ambiti sopracitati, di un **sistema di monitoraggio affidato al coordinamento**, al fine di garantire coerenza d'azione all'interno del Gruppo.

Oltre ai due appuntamenti annuali già previsti, L'Azienda ed il Coordinamento potranno incontrarsi anche in altre occasioni, laddove se ne ravvisi l'esigenza, a seguito della preventiva trasmissione al Coordinamento del materiale informativo predisposto dall'Azienda, nel pieno rispetto di quanto precedentemente pattuito.

**Al secondo livello negoziale, RSU ed organizzazioni territoriali devono misurarsi con le singole realtà produttive del Gruppo**, operando il confronto sulle seguenti materie: organizzazione ed orari di lavoro, organici, tipologie contrattuali ed inquadramento, formazione individuale, ambiente di lavoro, salute e sicurezza, gestione dei sistemi incentivanti, definizione degli obiettivi di sito, diritti e tutela dei lavoratori, nonché terziarizzazioni e appalti, se demandati dal Coordinamento.

L'intesa si sofferma poi sulla **terziarizzazione**, confermando quanto già pattuito nell'accordo del 20 settembre 2011 e ribadendo l'intenzione di non discostarsi dai contratti collettivi nazionali ed aziendali, ma sottolineando che, a fronte della valorizzazione delle risorse umane aziendali, da attuarsi attraverso lo sviluppo di professionalità e competenze, l'Azienda potrà procedere ad esternalizzare talune attività, a seguito, però, di un preventivo confronto sui singoli progetti da attuarsi, riconfermando l'importanza attribuita, da ambo i lati del tavolo della trattativa, alla partecipazione e collaborazione tra le Parti sociali.

Quanto alla **politica industriale**, l'accordo compie, dapprima, una dettagliata analisi delle criticità relative al mercato delle aziende di filiera italiane, con un particolare accento sulla crescita delle *Private Label*, sulla banalizzazione dei prodotti della GDO, sulla crisi dei consumi col conseguente regresso del fatturato e sull'effetto inflattivo sul costo del prodotto relativo al prezzo della materia prima latte. Si procede con l'elenco dei punti nodali della strategia aziendale diretta ad assicurare competitività, occupazione e redditività.

**Le risposte a tali distorsioni sono da ricercarsi nello sviluppo dell'italianità, quale valore distintivo verso i clienti**, nel sostegno alla distintività di marca, puntando sulla qualità dell'intera produzione, nella diversificazione del *business*, nell'innovazione del prodotto, nell'internalizzazione, laddove opportuno e possibile, delle produzioni esterne, nell'efficientamento dell'assetto produttivo-distributivo, negli investimenti di sviluppo sui mercati esteri, nell'efficienza produttiva e nel controllo dei costi, nel miglioramento dei processi produttivi, distributivi e amministrativi ed infine, nell'ampliamento della contrattualizzazione delle forniture.

Nell'ottica dell'acquisizione di un'adeguata posizione competitiva, viene prevista la **pianificazione di investimenti** a cadenza annuale, da sottoporre a preventiva validazione, con l'approvazione per il 2014, già in seno all'accordo in esame, di un piano di investimenti da euro 15.265.512.

Nell'ambito dei **diritti individuali**, si richiama integralmente quanto previsto dall'accordo del 22 marzo 2007.

In particolare, in tema di **Qualità e Sicurezza Alimentare**, indiscussa protagonista è la **formazione**, a cui le Parti concordano di rivolgere prioritariamente i futuri piani di investimento.

In materia di **appalti**, si conviene che, tanto i processi di esternalizzazione, quanto quelli di internalizzazione, siano sottoposti ad esame congiunto preventivo. L'obiettivo da perseguire deve essere quello di una massima trasparenza, cercando di limitare clausole di subappaltabilità che, laddove eventualmente previste, dovranno uniformarsi alle rigide disposizioni inserite nell'accordo.

L'intesa raggiunta rivolge significativa attenzione alla tutela delle **pari opportunità**, riconoscendo anche alla figura paterna quella funzione sociale da sempre prerogativa delle lavoratrici madri. Il padre potrà infatti godere di due giorni di permesso retribuito in occasione della nascita dei figli "*per permettere la partecipazione al parto*", o di adozioni e affidi preventivi. Inoltre sono aumentati da nove a dieci i giorni di congedi per malattia del figlio di età compresa tra i tre e i nove anni (art. 62 CCNL). È possibile rintracciare, proprio in quest'ambito, una forte concessione da parte datoriale, se pur su di un piano esclusivamente potenziale, nell'attimo in cui l'Azienda si

impegna a soddisfare le richieste di *part time* avanzate da lavoratrici madri e lavoratori padri.

L'accordo prosegue concentrandosi sul tema della **Sicurezza sul Lavoro**, con riferimento a quella che viene definita, con una formula inequivocabile, la "*cultura del lavoro sicuro*": formazione, informazione e sensibilizzazione sono infatti poste al centro del **sistema che mira a raggiungere l'obiettivo "zero infortuni"**.

L'**organizzazione del lavoro** viene demandata alla regolamentazione decentrata, che opererà tenendo conto delle specificità proprie di ciascun sito produttivo, al contempo rispettando le ambizioni collettive espresse dal Gruppo ed i criteri di massima contenuti nell'accordo, espressione del ruolo concreto riconosciuto alle politiche di **welfare contrattuale**, quali il rispetto dell'equilibrio tra tempo di lavoro e tempo libero, nonché tra responsabilità professionali e familiari. La **flessibilità organizzativa** è agganciata alla incentivazione del Salario Variabile. L'Azienda ribadisce l'intenzione di armonizzare a 39 ore l'orario di lavoro settimanale di impiegati e quadri, con riduzione, in linea di massima, della giornata lavorativa del venerdì.

Il **Salario Variabile** è oggetto di analisi nell'ultima parte dell'accordo. Il premio globale messo in palio sarà per il 25% riferito ad indicatori che misurino la redditività aziendale e per il 75% a quelli misuranti la produttività e qualità dei singoli siti produttivi. L'accordo si limita ad indicare i principi fondanti i parametri da considerarsi per l'erogazione del premio, lasciando aperta la possibilità, previo accordo con le RSU, di prevedere parametri ulteriori rispetto a quelli già consolidatisi. Singolare è l'**adozione di una "clausola di solidarietà"** in base alla quale, in caso di mancato conseguimento della soglia minima degli obiettivi di sito/area, a condizione che la *performance* complessiva di produttività/qualità sia almeno uguale o superiore al 90%, verrà riconosciuto un valore minimo anche ai lavoratori di quel determinato sito.

Con riferimento, infine, a **decorrenza, durata e campo di applicazione** dell'accordo, è opportuno sottolineare come le Parti abbiano esorcizzato in rischio di periodi di vacanza contrattuale prevedendo esplicitamente l'ultrattività del presente accordo, fino al successivo rinnovo.

L'intesa realizza poi una deviazione, rivolta all'analisi degli aspetti regolativi sin qui considerati con riferimento, però, al contesto in cui opera Zeroquattro S.r.l.: si può qui considerare, come spunto di riflessione, la previsione di specifici parametri di competitività aziendale, in funzione di obiettivi da raggiungere per il calcolo del Salario Variabile.

Infine le Parti dichiarano di voler ricorrere alle **agevolazioni fiscali**, previste a norma di legge, in materia di misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, dando atto, in tal modo, della spinta che tali interventi legislativi sono riusciti ad operare verso l'innovazione delle dinamiche contrattuali volta alla crescita competitiva dello scenario industriale del Paese.



# **Fusioni societarie e armonizzazione dei trattamenti economici e normativi: il caso Engineering**

di Maria De Lucia

**Il Gruppo Engineering è una holding leader in Italia nella produzione di software e servizi IT**, che si occupa di progettare e realizzare architetture innovative che orientano e supportano i modelli di business e di servizio di tutte le organizzazioni, su tutti i mercati. Opera nel mercato nazionale ed europeo – sia nel settore pubblico sia nel settore privato – in differenti aree applicative, con l’obiettivo di convergere le proprie strategie e le proprie azioni verso lo sviluppo tecnologico ed innovativo del paese. Sorto dopo la fusione per incorporazione della Società Engineering.IT S.p.A. in Engineering Ingegneria Informatica S.p.A., il Gruppo rappresenta una realtà aziendale profondamente ispirata ai temi della **sostenibilità, etica e condizioni di vita e crescita professionale dei propri dipendenti**.

A seguito della fusione, è apparso necessario operare un’**armonizzazione dei trattamenti economici e normativi dei dipendenti delle aziende del Gruppo Engineering**; a tal fine, in data 17 luglio 2014 la holding ha stipulato un verbale di accorto con tutte le organizzazioni sindacali firmatarie (Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil Nazionali e Territoriali, Fismic Roma e le RSU delle unità produttive).

Le parti firmatarie hanno definito puntualmente la **disciplina in materia di orario di lavoro** in relazione a ciascuna sede operativa, incluso buoni pasto e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

ferie. L'intesa ha posto particolare attenzione alle **esigenze di vita dei lavoratori**, prevedendo una disciplina specifica ed integrativa rispetto a quanto previsto dal CCNL di riferimento e dalla legge per i **permessi annui retribuiti e per gli altri permessi**. A titolo esemplificativo, viene stabilito in n. 12 ore annue retribuite per visite mediche o esami diagnostici da effettuarsi presso strutture pubbliche; n. 2 giorni, comprensivi di quanto previsto dalle normative di legge, a titolo di permesso retribuito per paternità; n. 3 giorni di permesso in caso di decesso di un parente entro il primo grado o del coniuge nell'arco del medesimo anno.

**In caso di malattia della durata di un solo giorno**, le parti hanno concordato che non appare necessaria la trasmissione del certificato medico, ad eccezione di coloro i quali hanno usufruito, nel corso dei dodici mesi precedenti, di almeno cinque assenze per malattia di una sola giornata.

**Merita una menzione particolare il tema della formazione e dello sviluppo professionale dei propri dipendenti**, che rappresenta un elemento centrale dell'accordo. Sono stati infatti riconosciuti permessi retribuiti per motivi di studio, per la formazione universitaria e/o professionale. Inoltre, l'accordo ha previsto di promuovere ed attuare azioni formative interne quale scelta strategica di crescita dell'azienda, nel rispetto delle esigenze dei singoli lavoratori e nei limiti delle disponibilità economiche. Ciò connota un particolare interesse del Gruppo Engineering nei confronti del miglioramento e dello sviluppo delle competenze professionali dei lavoratori, i quali, attraverso ulteriori corsi di formazione nell'ottica di una crescita personale, garantirebbero anche una propria crescita professionale e conseguentemente anche aziendale.

Sempre **al fine di promuovere intenti etici e formativi**, le parti hanno inserito nel contratto integrativo aziendale, la possibilità per i figli dei dipendenti, di usufruire di contributi aziendali per l'acquisto di testi scolastici. Quale condizione necessaria, è stata indicata la frequentazione, nell'anno scolastico precedente alla data della richiesta, di corsi di Scuola Media Superiore, conclusi con la media almeno di 7/10, ad eccezione dei soggetti diversamente abili, per i quali non è stato richiesto alcun vincolo di voto.

**In materia di trasferte in Italia e di missioni**, è stata regolamentata dettagliatamente l'intera normativa applicabile, con lo scopo di garantire i

diritti spettanti ai lavoratori a titolo di spese, indennità e rimborsi per i viaggi e gli spostamenti.

Da ultimo, l'accordo integrativo ha assicurato una **condizione di miglior favore** rispetto all'art. 23 dello Statuto dei Lavoratori, nonché alla normativa prevista dal CCNL dell'industria metalmeccanica e dell'installazione degli impianti, **ai componenti delle RSU** per l'espletamento del loro mandato, garantendogli un maggior monte ore annuale complessivo di permessi sindacali retribuiti.

Infine, **allo scopo di garantire l'attuazione ed il rispetto di quanto concordato**, nonché di proporre iniziative per le pari opportunità, è stata costituita una Commissione Tecnica Paritetica Nazionale per le Pari Opportunità, formata da sei componenti di cui tre dell'azienda e tre delle Rappresentanze Sindacali.

Appare evidente che il Gruppo Engineering sta cercando di promuovere la crescita delle attività in un mercato sempre più globale e competitivo, attraverso una strategia di sostenibilità ed etica la cui efficacia potrebbe essere riscontrata anche in un futuro non troppo lontano.

## **Il rinnovo della Bolton al passo con la ripresa del comparto alimentare**

di Valentina Caparelli e Davide Mosca

**Nonostante le difficili contingenze economiche degli ultimi anni, è la volta dell'integrativo aziendale Bolton Italia a segnare la ripresa del comparto alimentare.** L'azienda ha dovuto relazionarsi, si ammette nelle Premesse, con una ridotta capacità competitiva e con concorrenti avvantaggiati da costi di produzione significativamente inferiori. Pur tuttavia, la Bolton «ha proseguito nelle sue scelte di rafforzamento della propria presenza industriale nel nostro Paese» mediante importanti investimenti industriali ed assicurando al contempo attenzione alla gestione delle risorse umane e delle relazioni sindacali.

**L'intesa costituisce il Coordinamento Nazionale RSU/RSA rete vendita con le OO.SS. Nazionali e Provinciali Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil,** sigle firmatarie dello stesso contratto integrativo aziendale. Nel merito, all'organismo di Coordinamento le parti riconoscono «competenza in materia d'informazione annuale, negoziazione del premio variabile, definizione dei modelli di relazione e di indirizzo delle tematiche peculiari delle diverse Unità produttive».

**In materia di Occupazione, le parti convengono sulla realizzazione di un percorso di stabilizzazione occupazionale progressivo,** «basato su criteri condivisi». Allo scopo il diritto di precedenza verrà implementato sulla base di una graduatoria stilata principalmente valutando Professionalità e Competenze Organizzative. In tal modo l'azienda, qualora necessario, procederà alle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31.](#)

assunzioni in favore dei lavoratori part-time e stagionali. In secondo luogo, per favorire l'occupazione giovanile la società «proseguirà nella realizzazione di attività di tirocini formativi per i giovani neo laureati».

**Ulteriormente, l'intesa indirizza alcune disposizioni al Personale Impiegatizio, al quale viene riservata una flessibilità di orario in entrata ed uscita.** Nel merito, l'entrata dovrà avvenire tra le ore 8.00 e le ore 9.00 (con qui un ulteriore tolleranza di 15 minuti), l'uscita tra le ore 17.00 e le ore 18.00. Il recupero del tempo di lavoro dovuto all'ingresso nella fascia di entrata dovrà essere eventualmente effettuato entro la giornata stessa.

**Nell'accordo, inoltre, si sottolinea come la Formazione dei lavoratori costituisca uno «strumento necessario per consolidare e realizzare gli obiettivi previsti» dall'azienda.** Le parti ammettono quindi i buoni risultati conseguiti negli ultimi anni e si riservano miglioramenti per il futuro, «attraverso modelli articolati di erogazione (in aula, nella forma e-learning e attraverso la forma di addestramento per affiancamento sul campo) su contenuti di natura tecnica ed organizzativa, al fine di permettere alle persone di acquisire e completare le competenze necessarie per fornire il proprio apporto e contributo professionale ai risultati aziendali». Ancora, le parti firmatarie convengono nell'istituire un "libretto formativo", ove «la Direzione annoterà tutti gli eventi formativi attuati in azienda».

**In materia di Salute e Sicurezza le parti condividono «l'impegno a garantire elevati standard di sicurezza sul luogo di lavoro».** Proprio in questo contesto viene riconosciuto alla formazione del personale e dei Rappresentanti dei lavoratori per la Sicurezza un ruolo centrale affinché si costituisca una solida responsabilità sociale d'impresa e si favorisca una "cultura della sicurezza" sul luogo di lavoro.

**L'intesa riserva anche una attenzione al tema degli appalti, sottolineando sin da subito l'impegno ad evitare fenomeni di irregolarità.** Invero, l'intesa prevede che l'obbligo per la società appaltatrice di attestare la regolarità nelle retribuzioni e nella formazione sulla sicurezza. È opportuno segnalare un'ulteriore impegno in capo all'azienda consistente nel «richiedere alle società appaltanti l'applicazione di CCNL sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative».

**In tema di Politiche di Genere e Pari Opportunità è interessante notare un riconoscimento del valore sociale della paternità**, pertanto si concede al lavoratore padre «la facoltà di usufruire di un congedo speciale (di natalità), [...], di 7 giorni consecutivi» a decorrere dalla data di nascita del figlio.

**Per il triennio 2014-2016 le parti hanno convenuto incrementare e riconoscere a tutto il personale (tranne ai dirigenti) un Premio Per Obiettivi (PPO) da 6.240 Euro per lo stabilimento di Cermenate e da 6.065 Euro per lo stabilimento di Aprilia**, «al raggiungimento dei quattro parametri al 100% degli obiettivi prefissati». Nello specifico, i parametri pattuiti sono: Produttività Totale Manodopera Diretta (rapporto tra Cartoni prodotti e totale delle ore di manodopera diretta), per peso pari al 30% del PPO; Resa della Materia Prima (rapporto tra la quantità di materia prima inscatolata e la quantità di materia prima estratta dalla cella), per peso pari al 30% del PPO; Qualitativo-Conformità Prodotto (percentuale delle lattine bloccate e distrutte-cernite per cause interne verso il totale delle lattine prodotte), pari anche in tal caso al 30% del PPO. Il restante 10% del PPO, infine, sarà calcolato al raggiungimento del quarto parametro, ovvero il Premio di Assiduità, calcolato individualmente e riservato ai lavoratori più “assidui” e dunque con bassi livelli di assenteismo. Il Premio sarà corrisposto anche ai lavoratori stagionali, part-time, a tempo determinato ed ai lavoratori assunti o dimessi in corso d’anno, sebbene proporzionalmente alla durata del rapporto.

## **Le relazioni industriali non sono più le stesse. Ecco come la crisi ne ha cambiato il volto**

di Serena Santagata

**Le relazioni industriali non sono più le stesse.** La recessione e le politiche di austerità imposte da Bruxelles, hanno impresso un'accelerazione al processo di trasformazione e adattamento incrementale del modello sociale europeo alle nuove frontiere della produzione e del lavoro. A certificarlo, i ricercatori della Fondazione di Dublino, che hanno analizzato l'impatto della crisi economica sulle relazioni di lavoro in Europa (Eurofound, *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe*, 2014).

Almeno in una prima fase (2008-2010), **la reazione dei sistemi di relazioni industriali alla progressiva erosione degli indicatori economici è stata complessivamente positiva.** Ciò è valso in particolar modo per i Paesi dotati di un sistema di dialogo sociale consolidato, ove le risposte delle parti sociali allo stato d'incertezza economica sono state più efficaci in ragione della minore inclinazione al conflitto e della familiarità delle forze sociali con le procedure preposte alla gestione delle crisi. In particolare, il rapporto Eurofound registra una **generale riduzione delle ore lavorate quale misura di contenimento degli esuberanti**, attuata sia nella forma del part-time, che attraverso il ricorso ai regimi di riduzione oraria contrattata (cassa integrazione e contratti di solidarietà). In più, il crollo degli straordinari, specie di quelli pagati, ha contribuito ulteriormente alla riduzione dell'orario effettivo di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 settembre 2014, n. 32.](#)

**La recessione ha determinato un acceleramento del processo di decentramento della contrattazione collettiva in molti Paesi.** Lo spostamento del baricentro negoziale verso le aziende è stato accompagnato da un generale declino della copertura contrattuale, dal ricorso alle deroghe, dalla prassi della disdetta anticipata dei contratti e dal mancato rinnovo degli accordi scaduti. A ciò si aggiunge il dato di una **accresciuta complessità gestionale dei negoziati**: ai tavoli delle trattative, le parti sono rimaste maggiormente polarizzate sulle rispettive posizioni; a causa della crisi che ha ridotto sensibilmente il margine degli elementi da contrattare, la dinamica dello scambio virtuoso tra rivendicazioni sindacali e esigenze aziendali ha segnato una battuta d'arresto.

**La crisi, poi, ha cambiato il volto e la natura stessa del conflitto collettivo. Sono cambiati, in particolare, i luoghi e le forme dello sciopero.** Si sciopera per poche ore. Per lo più al sabato e alla domenica, ormai. E spesso le astensioni dal lavoro trovano la loro naturale valvola di sfogo nelle piazze, prima che nelle fabbriche. A dimostrazione che il disagio dei lavoratori assume sempre di più i toni della protesta sociale vera e propria. Ulteriormente, **il monopolio del conflitto sindacale è stato parzialmente trasferito dalle associazioni di rappresentanza ai movimenti collettivi di massa.** Nei Paesi più colpiti dalla crisi, si è assistito alla nascita di nuovi movimenti sociali che si sono affiancati, se non sostituiti, al tradizionale ruolo di mediazione svolto dal sindacato, come ad esempio il movimento degli *Indignados* in Spagna, o quello della Generazione Precari in Portogallo. In alcuni casi, le istituzioni di rappresentanza trilaterali deputate al dialogo tra governo e parti sociali sono state aperte alla società civile. Segno tangibile che la lotta per il lavoro non riguarda più solo le fasce dei lavoratori in bilico tra occupazione e precarietà, ma che è oramai diventata la battaglia delle battaglie, e come tale spettante alla società nel complesso, anche senza l'intermediazione dei corpi intermedi.

**Il rapporto dà conto anche di una sensibile diminuzione della percentuale della partecipazione dei lavoratori alla formazione,** oggi più centrata sulle competenze tecnico-professionali, che su quelle trasversali. A testimonianza che le politiche HR di molte aziende in tempo di crisi sono state orientate dalla logica dello "stretto necessario", rinunciando ad investire sullo sviluppo del capitale umano e sul miglioramento delle competenze della forza lavoro.



**La contrazione dei bilanci ha determinato poi un generale abbassamento degli standard di salute e sicurezza sul lavoro**, con conseguenze negative sul benessere psicofisico dei lavoratori, interessati oggi da un aumento allarmante dei livelli di stress, disturbi del comportamento e altri problemi psicosociali potenzialmente dannosi sia per l'andamento dei processi aziendali che per la società nel complesso.

**Un altro elemento affiorato è che il crollo dell'economia ha inciso significativamente sulla occupabilità dei lavoratori**, ovvero sulla loro possibilità di scelta nel mercato del lavoro. In assenza di alternative, le forme di lavoro c.d. atipico (in particolare part-time e lavoro a termine) si sono diffuse in forma involontaria e si è ridotta la mobilità professionale verticale, così come pure quella orizzontale. Dal punto di vista sociale, la conseguenza estrema di questa situazione è il proliferare in alcuni Stati (in particolare Bulgaria, Cipro e Lettonia) dell'economia informale, con effetti negativi anche sulla contabilità nazionale. Viceversa, in realtà come Grecia, Irlanda, Spagna, Lituania, Lettonia, si sono verificate delle vere e proprie migrazioni all'estero delle fasce di popolazione svantaggiata, in cerca di una occupazione e di uno standard di vita migliore.

Vi è da dire inoltre che la recessione ha prodotto effetti disomogenei sulla forza lavoro e sui diversi settori dell'economia. Se giovani e anziani sono i gruppi di lavoratori maggiormente colpiti, il settore manifatturiero e l'edilizia riportano i cali più significativi. **Questo ha prodotto altresì un impatto diverso in termini di intensità sulla forza lavoro maschile e femminile, in ragione del fatto che i settori più colpiti sono stati quelli in cui tradizionalmente si registra una prevalenza della componente maschile.**

**Il rapporto mette in luce poi che diversi Paesi sono interessati da un calo dell'assenteismo, probabilmente perché la paura di perderlo, aumenta l'attaccamento del dipendente al proprio impiego.** Paradossalmente, infatti, la *job satisfaction* è accresciuta in tutta Europa durante la crisi. Pare proprio che l'effetto negativo della precarietà del lavoro sia stato compensato dalla "soddisfazione di avere ancora un lavoro", che evidentemente, nell'epoca nella crisi globale e dell'incertezza, si atteggia ad essere il denominatore comune di tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia di percorso professionale.

## **Le relazioni industriali nel settore fotovoltaico: il modello 3SUN**

di Angela Vicario e Davide Mosca

**Giovane azienda del fotovoltaico, nata da una joint-venture tra Enel Green Power, Sharp e STMicroelectronics, la 3SUN ha dato ai propri lavoratori un nuovo contratto integrativo aziendale.** Assistita dalla Confindustria di Catania, il 17 giugno 2014 l'azienda siciliana ha raggiunto un accordo con Fiom-CGIL, Fim-CISL, Uilm-UIL e Uglm-UGL.

**In premessa, le parti richiamano i principali accordi preesistenti al nuovo integrativo.** Tra tutti, particolare enfasi è riservata all'accordo denominato "21 Turni" siglato nel 2011 con l'obiettivo di introdurre misure volte al raggiungimento di elevati standard di competitività ed efficienza. Viene ribadito dunque il modello di organizzazione oraria, con la distribuzione dei nastri orari articolati in 21 turni settimanali (8 ore e 15 minuti per 7 giorni), una turnazione *ad hoc* per il periodo estivo con orario settimanale pari a 43,30 ore (4 squadre per 12 settimane), maggiorazioni salariali per il lavoro a turni, migliorative rispetto alla disciplina del CCNL di settore, un premio di risultato legato al conseguimento del COD (Commercial Operation Data) delle due linee di produzione.

**In materia di diritti sindacali, le parti forniscono una disciplina integrativa del CCNL.** La RSU viene dotata di un PC con accesso ad internet, di un telefono con linea esterna abilitata, di una casella di posta elettronica personalizzata e di un'area intranet aziendale da utilizzarsi come bacheca elettronica sindacale. L'intesa riconosce inoltre ad un componente della RSU

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33.](#)

un permesso retribuito di mezz'ora per la organizzazione di un incontro con i neo-assunti. Non meno importante la costituzione della commissione mensa, organismo paritetico cui le parti affidano l'obiettivo di «rendere il servizio di ristorazione aziendale sempre più rispondente alle esigenze e ai bisogni nutrizionali dei dipendenti».

**Per quanto concerne lo sviluppo delle professionalità, l'intesa evidenzia l'importanza nella salvaguardia del “know how”.** Precisamente, l'azienda «si impegna a valorizzare al meglio le proprie risorse umane», fattore necessario per svolgere al proprio interno il maggior numero di attività lavorative possibili. Ancora, la 3SUN conferma «la sua disponibilità ad attivare processi di analisi volti ad individuare e valutare il potenziale dei suoi dipendenti al fine di favorire lo sviluppo professionale degli stessi». È proprio in quest'ottica che va interpretata la disciplina condivisa dalle parti in tema di “job evaluation” con riferimento a due figure professionali emergenti quali quella del “Leed Operator” e dell’“Equipment Technical Operator”, ruoli per i quali l'impresa si impegna a definire un peculiare percorso formativo.

**In materia di organizzazione del lavoro, si conviene dapprima che i dipendenti potranno fruire del monte ore ferie individuali a blocchi minimi di 120 minuti e successivi di 60 minuti, oltre che dei permessi annui retribuiti (PAR) a blocchi minimi di 30 minuti e successivi di 15 minuti.** In secondo luogo, l'intesa riconosce ai dipendenti la programmazione di un giorno di ferie in occasione delle festività più importanti quali Natale, Capodanno, Pasqua, primo Maggio e S. Agata, pur tuttavia prevedendo dei limiti: la percentuale massima di personale richiedente per ciascuna giornata festiva non potrà superare il 20% del personale di turno per ciascuna area produttiva; l'azienda, inoltre, ad inizio anno individuerà a rotazione il personale in turno che potrà usufruire del giorno di ferie.

**L'accordo aziendale prevede anche alcune misure di welfare contrattuale.** Nello specifico, «ciascun genitore, alternativamente, ha diritto di astenersi dal lavoro per periodi corrispondenti alle malattie di ciascun figlio di età compresa tra 3 e 8 anni, nella misura massima di dieci giorni lavorativi». Ancora, compatibilmente con le esigenze produttive, tecniche ed organizzative aziendali e salvo preavviso di almeno 5 giorni, i dipendenti avranno diritto a «30 ore di permessi retribuiti annui da usufruire per visite specialistiche, terapie di natura specialistica ed esami diagnostici, qualora non sia possibile l'effettuazione degli stessi al di fuori dell'orario di lavoro». Ulteriore clausola

annoverabile tra le misure di welfare integrativo è quello attinente la stipula a carico della società di una polizza assicurativa contro gli infortuni professionali ed extra professionali dei dipendenti che sono causa di morte od invalidità permanente, in aggiunta alle assicurazioni obbligatorie “*ex lege*”.

**Quanto alla parte economica, si prevedono maggiorazioni per i turni più disagiati.** A titolo di esempio, per il turno 6.00-14.15 di sabato si prevede un'integrazione al trattamento economico del 30%, così come per il turno 22.00-6.15 di domenica si prevede una maggiorazione del 55% (50% più incremento di 5 punti percentuali aggiuntivi, in questo caso). Ulteriormente, integrazioni nell'ordine di 5 punti percentuali si prevedono per i turni 22.00-6.15 (lunedì-venerdì) e 22.00-6.15 di domenica.

## **Diritti sindacali, flessibilità oraria e premi: ecco l'integrativo Alpitour**

di Gianluca Brocco e Davide Mosca

**L'8 luglio 2014 il management Alpitour, assistito dall'Unione Industriali di Torino, si è incontrato con le associazioni sindacali di categoria Filcams-CGIL e Fisascat-CISL, per chiudere la trattativa per il rinnovo del contratto integrativo aziendale.**

**L'accordo si apre con la disciplina dei diritti sindacali** e prevede che, in aggiunta al monte ore previsto per le RSA o RSU, le RSA od un componente della RSU per ogni organizzazione sindacale o sede potranno godere di un ulteriore monte ore pari a 96 annuali. Per poter fruire e godere di questi ulteriori permessi, si prevede che venga rilasciato a ciascuna RSA/RSU uno specifico tesserino "bagde", da utilizzarsi esclusivamente per la copertura dei permessi sindacali.

**Nel disciplinare l'organizzazione oraria, le parti firmatarie evidenziano la centralità del tema**, riconosciuto funzionale all'obiettivo di rispondere congiuntamente alle necessità imposte dal mercato e a questioni di natura tecnico-produttiva. L'accordo formalizza questo impegno: management e organizzazioni sindacali si incontreranno ogni volta che ve ne sia la necessità, oltre che semestralmente, per una verifica circa gli orari di lavoro. Nel merito, l'intesa ricomprende l'orario di lavoro standard nelle fasce 9.00-13.00/14.30-19.30 e «a tutti i lavoratori sono richieste quattro timbrature giornaliere», consentendo una certa elasticità sia in entrata (tra le 8.30 e le 9.30) che in uscita (tra le 12.30 e le 13.45, così come tra le 17.30 e le 18.30), a condizione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#).

che tutto il personale sia operativo nella fascia oraria “rigida” 9.30-12.30/14.30-17.30. L’elasticità così riconosciuta, deve comunque assicurare il mantenimento dell’efficienza aziendale ed è infatti per questo motivo che la flessibilità in ingresso ed uscita viene subordinata alla compatibilità con le esigenze delle singole unità organizzative, ad un obbligo di pausa minimo di 45 minuti e massimo di 2 ore, oltreché al mantenimento di almeno il 25% della forza lavoro durante la prima mezz’ora di apertura e durante l’ultima ora.

**I permessi riconosciuti e fruibili per motivi personali ammontano a 12 ore.** Potranno inoltre essere utilizzati «da un minimo di quindici minuti fino a un massimo di mezza giornata e dovranno essere concordati e formalmente autorizzati dal responsabile». Il testo prevede anche che il responsabile stesso non potrà rifiutare di concedere il permesso qualora la motivazione presentata dal lavoratore sia inerente a motivi quali di carattere familiare, per visite o esami medici.

**In via sperimentale, per l’anno 2015, le parti istituiscono la banca delle ore, istituto che coinvolgerà tutti i lavoratori a tempo indeterminato e a tempo pieno che ne faranno richiesta entro il 30 settembre 2014.** A fluire nella banca ore è «il saldo mensile tra le ore di lavoro straordinario e le ore di compensazione, se positivo e se autorizzato dal responsabile». In particolare, l’istituto prevede una divisione trimestrale dell’anno secondo il seguente schema: qualora il saldo preveda delle ore di compensazione il lavoratore potrà, entro il terzo mese successivo, usufruirne sotto forma di altrettante ore di permesso, mentre se ciò non avviene entro il termine indicato il lavoratore vedrà liquidate le ore non fruite ed accantonate secondo il presente meccanismo della banca ore. Nell’ipotesi in cui invece il saldo sia negativo, il lavoratore è tenuto a recuperare le ore non prestate necessariamente entro la fine del primo mese del trimestre successivo rispetto a quello preso in considerazione.

**Per quanto concerne il diritto allo studio, le parti concordano che per la laurea o il sostenimento di un esame universitario, il lavoratore potrà richiedere fino a un massimo di tre giorni di permesso non retribuito, previo parere favorevole concessogli dal responsabile al quale peraltro la richiesta dovrà pervenire con almeno 30 giorni di anticipo.**

**Ulteriormente, data la mancanza di una mensa aziendale, i management Alpitour e le rappresentanze sindacali hanno convenuto sull’opportunità di definire convenzioni con bar e ristoranti nelle vicinanze delle sedi di**

**lavoro.** Coerentemente, sino a novembre 2014 «per i dipendenti appartenenti alle sedi di Milano e Roma l'importo del Ticket Restaurant sarà elevato da Euro 3,1 a Euro 4,5», mentre qualora l'azienda non riuscisse a sottoscrivere delle convenzioni con attività esercenti sarà riconosciuto a ciascun lavoratore un Ticket Restaurant dell'importo di Euro 4,50 per ogni giorno di lavoro.

**Da ultimo, si segnala l'introduzione di un premio di risultato. L'intento di questo strumento consiste nel «riconoscere l'apporto e valorizzare il contributo di tutti i lavoratori dell'azienda al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della redditività e della produttività già fin dall'esercizio in corso».** Nel dettaglio, le parti sottolineano che il premio verrà applicato a tutto il personale in forza al superamento del periodo di prova, con la sola esclusione dei dirigenti. Ancora, il premio sarà determinato da due parametri. Il primo è l'EBITDA, il secondo è il rapporto tra i passeggeri partiti nel corso dell'esercizio e l'organico medio di Quadri ed Impiegati (Rapporto Pax/FTE). Per ogni miglioramento nei parametri cennati sarà erogata una determinata somma per persona. A titolo di esempio, «se l'EBITDA migliorerà di 11 milioni di euro rispetto all'EBITDA del 2012-2013, saranno erogati 350 Euro lordi a persona», così come «se il rapporto Pax/FTE migliorerà [...] di almeno il 7,5% saranno erogati ulteriori 75 Euro lordi a persona». Le RSA od RSU saranno informate circa l'andamento degli indicatori di riferimento almeno due mesi prima dalla data di approvazione del Bilancio 2013-2014. L'intento dell'istituto così congegnato è quello di correlare l'importo ad incrementi di redditività e produttività, fondamentali per il miglioramento della competitività aziendale.

## **L'integrativo I.P.R. tra istanze di produttività e migliori tutele**

di Isabella Fella e Davide Mosca

**Il suolificio marchigiano I.P.R. ha siglato con le organizzazioni sindacali Filctem-CGIL e Femca-CISL un nuovo contratto integrativo aziendale per il triennio 2014-2016.** Colpisce subito, in premessa, il richiamo al Protocollo Giugni del 23 luglio 1993, in luogo dei più recenti accordi interconfederali, che hanno ridisegnato il sistema degli assetti contrattuali. Pur tuttavia emerge in modo chiaro l'opportunità di sviluppare un rapporto basato sulla «reciproca collaborazione, finalizzato all'aumento della qualità e produttività nonché al miglioramento delle condizioni retributive e di lavoro dei dipendenti».

**La prima sezione dell'intesa è riservata al sistema di informazioni, la cui finalità annunciata consiste nel «fornire all'attività negoziale le necessarie basi di conoscenza».** Le parti istituiscono due incontri annuali per esaminare le prospettive produttive e, più in generale, tutte quelle criticità che possono minare lo sviluppo occupazionale e produttivo dell'azienda. In occasione degli incontri annuali così finalizzati, l'intesa assicura un interscambio di informazioni tra le parti, riguardo la distribuzione dell'organico per i vari reparti, piuttosto che per le qualifiche dei lavoratori.

**Seguono previsioni contrattuali in materia di ferie, permessi e riduzione dell'orario di lavoro.** Nel merito, le parti firmatarie prevedono che, al fine di garantire «a tutto il personale la possibilità di fruizione degli istituti delle ferie, riposi compensativi, riduzione di orario di lavoro», si incontreranno ogni anno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33.](#)



entro il mese di maggio per pianificare un adeguato calendario. L'eventuale residuo di ferie o permessi al 31 dicembre verrà riportato all'anno successivo e, comunque, «non potrà superare l'ammontare massimo di 40 ore». Da segnalare inoltre l'accordo su cinque giornate di permesso retribuito, a disposizione dei lavoratori previa richiesta, con preavviso di due giorni e «nel limite del 10% del personale in forza al reparto».

**Esigenze di flessibilità organizzativa e gestione dell'orario di lavoro hanno portato azienda e rappresentanze sindacali a derogare, seppur con una soluzione non dirimpente, all'art. 12 del CCNL Gomma Plastica.** Il testo prevede che l'orario notturno per i lavoratori è collocabile nella fascia 21.00-5.00, anticipando quindi di un'ora l'arco temporale definito dal CCNL, ricompreso tra le ore 22.00 alle ore 6.00; inoltre, «le ore che vanno dalla 41esima alla 48esima saranno retribuite con la maggiorazione del 18%». Ancora, si pattuisce una «ulteriore indennità per le ore lavorate il sabato di Euro 2,58/h erogata per le ore che vanno dalle 05.00 alle 13.00 e di Euro 3,87/h per le successive». **L'intesa regolamenta poi l'articolazione delle pause di lavoro per i tre turni e le tre fasce orarie.** A titolo di esempio, per il primo turno si prevede una pausa per fascia oraria: dalle 7.00 alle 7.05; dalle 8.00 alle 8.15; dalle 11.00 alle 11.15.

**Con riferimento alla parte economica del contratto, le parti istituiscono un premio di risultato quantificato in una cifra fissa (Euro 4,00 lordi al giorno),** «da riconoscere dal mese di sottoscrizione del presente contratto fino alla sua scadenza». **Un premio presenza è invece calcolato in base al lavoro effettivamente prestato ed ai livelli di assenteismo,** fermo restando che esso non sarà corrisposto «nel caso di mancato rispetto delle pause e dell'orario di lavoro per quattro volte, in un mese». L'intesa precisa che si considerano presenza, oltre al lavoro effettivamente prestato, i permessi sindacali, la maternità obbligatoria, nonché, per esempio, il congedo matrimoniale o il ricovero ospedaliero.

**In merito al servizio mensa, il nuovo contratto integrativo aziendale della I.P.R. sottolinea che i soli dipendenti esclusi dal servizio sono quelli praticanti il turno notturno od assenti dal lavoro.** Per ogni pasto consumato, è previsto un contributo di Euro 2,60, a carico del dipendente, che l'azienda tratterrà direttamente dalla busta paga.

**Si segnala, da ultimo, un generico impegno aziendale a promuovere l'occupazione mediante «gli strumenti e le incentivazioni messe a disposizione dalle normative a favore del lavoro e dell'occupazione»,** valutando in particolar modo, congiuntamente con le RSU e le Organizzazioni sindacali, opportunità di inserimento dei giovani, al verificarsi di eventuali incrementi dell'attività produttiva.

## **“Brewing a better future”: ecco come l’Heineken ha vinto la crisi con le buone relazioni industriali**

di Nicola Fierro

**Fondata nel 1863, l’Heineken è oggi il terzo produttore di birra al mondo.** Un vero e proprio colosso, se si pensa che al gruppo appartengono più di 130 stabilimenti in oltre 65 paesi, e che dà lavoro a 57.000 persone. Per il mantenimento di questi numeri da record, l’azienda olandese ha saputo puntare certamente su un virtuoso sistema di relazioni industriali. **Un esempio è il contratto aziendale siglato il 2 settembre 2014 a Milano, tra la società, rappresentata dall’Assolombarda, Fai-Cisl, Flai-Cigl, la Uila-Uil e il coordinamento RSU.**

**Le maggiori novità dell’accordo integrativo riguardano l’incremento complessivo del premio variabile, l’organizzazione del lavoro e il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.** L’accordo prevede, inoltre, un miglioramento del sistema delle relazioni sindacali, il riconoscimento della professionalità e il potenziamento dell’assistenza sanitaria integrativa. Nonostante il clima di forte crisi economica che ha influenzato tutto il settore alimentare e della grande distribuzione abbia ridotto le marginalità e le quote di mercato, la società ha focalizzato la propria attenzione sulla formazione e sul riconoscimento costante dei premi di produttività, al fine di perseguire l’aumento della competitività sul mercato e combattere la crisi.

**Passaggio cruciale dell’intesa, nell’ottica di consolidare le posizioni di mercato e analizzare i diversi assetti, è la volontà di implementare il programma “Brewing a better future”, incentrato su una produzione di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34.](#)

qualità e sul recupero di competitività, senza tralasciare le problematiche inerenti la sicurezza sul lavoro e l'ambiente.

**Al centro del rinnovo, il sistema di relazioni industriali.** Le parti hanno convenuto che **le soluzioni negoziali rappresentano la corsia preferenziale per favorire la competitività**, rispondendo puntualmente alle esigenze di mercato attraverso il controllo dei diversi fenomeni e delle problematiche locali, con un efficace sistema di informazione e consultazione. Per tale ragione, un ruolo fondamentale è svolto dalle RSU e dal Coordinamento tra le stesse, per una corretta gestione dell'informazione annuale, la negoziazione del premio variabile, la ricerca delle soluzioni in caso di conflitto. A proposito del sistema d'informazione, il relativo svolgimento avviene in due sessioni. Nella sessione autunnale vengono analizzate, per l'anno successivo, le prospettive economiche e di mercato, i volumi e gli impegni di produzione, l'andamento degli investimenti, il sistema di professionalità, formazione e sviluppo, dati su infortuni e fondi contrattuali. In primavera, invece, si prende in considerazione l'andamento aziendale e le efficienze organizzative e produttive in un determinato periodo di congiuntura economica, in modo da individuare le corrette misure per aggiustare il tiro, laddove necessario.

**Analizzando l'organizzazione del lavoro, grande attenzione è riservata all'analisi dell'andamento dei consumi durante l'anno. Difatti, l'azienda ha deciso di puntare sulla flessibilità e sulla stagionalità della prestazione, per favorire stabilità occupazionale e una maggiore competitività.** Per tale ragione, entro novembre si raccolgono le informazioni sulle previsioni dei volumi produttivi del triennio e per l'anno successivo a livello di gruppo e singolo sito, in modo da raggiungere entro marzo la definizione di specifiche intese per favorire l'occupazione. Ancora, durante l'anno, per rimanere in linea con il fabbisogno del mercato, l'azienda favorisce il lavoro a turni, la mobilità orizzontale e la flessibilità oraria, con recupero mensile/annuale: entro febbraio di ciascun anno, l'Azienda, attraverso l'esame congiunto con le RSU, definirà un piano da attuare in 6 mesi, da marzo ad agosto. Nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi prefissati, si avranno incontri negoziali con le segreterie nazionali e territoriali; **nella fase della negoziazione, viene condivisa la linea dell'assenza di agitazioni, scioperi e blocco delle flessibilità.**

**Un rilevante intervento si è registrato, inoltre, nel campo delle professionalità**, con l'ausilio di una apposita commissione bilaterale, per

garantire un adeguato livello di sostenibilità e funzionalità dei modelli organizzativi. Un deciso impegno dell'azienda è stato espresso nel settore della formazione e dello sviluppo di professionalità e competenze, soprattutto per i giovani, prevedendo tra l'altro due ore di formazione su tematiche sindacali.

In materia di **appalti e forniture**, Heineken si impegna a fornire ai propri partner commerciali le informazioni sull'azienda e pretenderà a sua volta gli standard di sicurezza stabiliti, soprattutto nella richiesta del documento sui rischi.

Per quanto concerne **l'assistenza e previdenza**, l'intesa sancisce dal 2015 il passaggio al modello di pensione *Fasa*, al quale verrà aggiunta una pensione integrativa, con una finalità di welfare aziendale, controllato da una commissione paritetica non negoziale: l'obiettivo è di giungere a un minor costo aziendale, che ogni anno sarà pari alla differenza tra l'ammontare speso nel corrente anno 2014 per il fondo sanitario Heineken ed il costo annuale del FASA dei prossimi anni.

**Le parti hanno ritenuto fondamentale, poi, approfondire il tema della conciliazione vita/lavoro, al fine di contemperare le esigenze personali e professionali**, accordando 4 ore ulteriori di permesso retribuite per visite ai figli oltre che per intraprendere percorsi formativi al rientro dai congedi parentali, passando per la garanzia di flessibilità oraria per genitori di bambini fino a tre anni.

**Ulteriormente, nell'ambito dell'erogazione dei premi, è stato stabilito che una Commissione tecnica di 4 componenti (2 a livello aziendale e 2 locale RSU), valuti i premi variabili a seconda dei risultati conseguiti**, con la fissazione di indicatori ed obiettivi, i parametri della redditività e dei parametri gestionali. In dettaglio, il premio variabile verrà erogato entro il mese di aprile dell'anno successivo di riferimento e sarà dato a tutti i tipi di lavoratori (per quelli a tempo determinato, fino ad un periodo di 6 mesi, al 50%, mentre per quelli a tempo indeterminato che lasceranno l'azienda, prima del pagamento del premio, è al 70%).

**In definitiva, accordi aziendali come quello di Heineken indicano che la strada del perseguimento di obiettivi comuni tra le parti sociali è possibile.** Un ottimo esempio di contrattazione integrativa propositiva, lungimirante e che guarda al futuro dell'azienda e delle risorse umane. Perché la crescita, può e deve essere perseguita attraverso le buone relazioni

industriali. E la contrattazione aziendale, come in questo caso, può davvero fare la differenza.

## **Flessibilità oraria e sistema premiante al centro del rinnovo Delta**

di Federico D'Addio

**Il rinnovo dell'integrativo della Delta, ditta marchigiana specializzata nella produzione di fondi in gomma e in poliuretano per calzature, si muove all'interno di quel filone della contrattazione aziendale volto ad accrescere la produttività e la competitività delle imprese. Nella premessa dell'accordo, l'azienda e la RSU, coadiuvata dalla Filctem-Cgil e dalla Femca-Cisl di Macerata, ritengono opportuno **sviluppare un livello di contrattazione aziendale che «riconosca il contributo dei lavoratori allo sviluppo dell'impresa e nello stesso tempo favorisca un sistema di relazioni diretto a migliorare le condizioni di efficienza e competitività aziendali».** In particolare, le parti stipulanti si dichiarano disponibili ad instaurare un rapporto basato sulla reciproca collaborazione, nonché sulla valorizzazione delle occasioni di informazione e confronto circa le principali problematiche di interesse.**

**Con specifico riferimento al sistema di informazione, le parti si sono impegnate, in via generale e programmatica, a «fornire alle relazioni sindacali le necessarie basi di conoscenza».** Più nello specifico, il sistema di informazione si espletterà attraverso: incontri, a cadenza semestrale, per un esame congiunto delle prospettive produttive, dei programmi di investimento e di tutte le problematiche inerenti lo sviluppo occupazionale dell'Azienda; l'istituzione di un'apposita procedura di informazione dettagliata sull'organico distribuito per i vari reparti e sulle ore lavorate distinte tra lavoro normale, supplementare e straordinario; la definizione congiunta di un calendario annuo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34.](#)

per il godimento delle ferie, dei permessi e riduzione di orario; un apposito incontro volto alla verifica dell'inquadramento del personale.

**In tema di permessi e riduzione di orario, l'intesa prevede che le tre giornate di permesso retribuito (sostitutive delle ex festività abolite) sono a disposizione dei lavoratori,** «i quali potranno usufruirne facendone richiesta con un preavviso di tre giorni» e purché non si superi il limite del 5% del personale in forza al reparto.

**Le parti riconoscono la necessità di operare «affinché vengano garantite le massime condizioni di igiene e sicurezza» per un idoneo ambiente di lavoro.** Allo scopo, azienda e rappresentanze sindacali hanno deciso di attivare le procedure previste dal vigente CCNL Gomma Plastica in materia di prevenzione, igiene, sicurezza oltreché vestiario da lavoro.

**Risulta di notevole rilevanza, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di cui alla premessa dell'accordo, l'istituzione di un premio di risultato costituito da un parametro collettivo con correttivo individuale, denominato “quote recupero produttività”.** Con la disposizione in esame e con specifico riferimento al periodo che va da gennaio 2014 a dicembre 2015, infatti, le parti hanno introdotto un premio mensile lordo pari a 105 euro, «non frazionabile per periodi inferiori al mese» (nel concreto, il premio non spetta nell'eventualità di risoluzione del rapporto o nel caso di dipendenti assunti nel corso del mese). A tal fine, si considerano quali effettive prestazioni lavorative per esempio il lavoro effettivamente prestato, i permessi sindacali, le ferie, i ROL, i permessi ex festività soppresse, la maternità obbligatoria ed il congedo matrimoniale piuttosto che il ricovero ospedaliero.

**Il premio in esame non verrà corrisposto nei mesi in cui si verificheranno degli eventi “negativi” predeterminati dalle parti stipulanti,** vale a dire: la quarta contestazione mensile al divieto di fumo; ritardi mensili superiori alla tolleranza del 15% sul totale delle timbrature di ingresso al lavoro; la mancata comunicazione dei permessi parentali con almeno tre mesi di preavviso; infortunio in itinere per mancata osservanza dell'utilizzo dei DPI (dispositivi di protezione individuale). È stato altresì pattuito che le somme trattenute per i motivi indicati «saranno distribuite a fine anno ai lavoratori con le seguenti percentuali: il 60% dell'ammontare complessivo ai lavoratori che hanno percepito il premio per le 12 mensilità; il 40% dell'ammontare complessivo ai lavoratori che hanno percepito il premio per almeno 10 mensilità».



**Altre importanti disposizioni volte ad aumentare la produttività dell'Azienda sono state adottate in materia di lavoro supplementare o straordinario.** In particolare, ai lavoratori che effettuano lavoro straordinario o supplementare nella giornata di sabato mattina (ovvero di lunedì, per il solo reparto mescoli), sono riconosciute ulteriori maggiorazioni orarie rispetto a quelle previste dal CCNL Gomma Plastica. A titolo di esempio, per la prestazione sino a 5 sabati o lunedì (fascia B) la maggiorazione oraria prevista è pari a 2,80 Euro oltre la maggiorazione del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro di riferimento. L'entità delle maggiorazioni cresce ovviamente con l'aumentare dei sabati (o lunedì) in cui si presta la prestazione lavorativa.

**L'accordo si chiude con una clausola di carattere generale mediante la quale si intendono annullati e sostituiti i precedenti testi negoziali. È stata altresì apposta una clausola di decorrenza e di durata (biennale) che dispone la vigenza del presente accordo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2015.** Al riguardo, va evidenziato che, essendo l'accordo in esame stato confermato e firmato dalle parti in data 24 gennaio 2014, la clausola di validità in esame deve essere intesa anche come clausola di retroattività in quanto estende l'efficacia del testo negoziale al tempo precedente a quello della sua sottoscrizione.

## Meno incentivi per la contrattazione di secondo livello

di Paolo Tomassetti

Lo scorso 7 ottobre, al tavolo con i sindacati, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi aveva messo al centro dell'incontro la **legge sulla rappresentanza sindacale, il salario minimo e la promozione del decentramento contrattuale**. Una apertura al confronto che sembrava presagire a una nuova stagione di dialogo sociale, tutta incentrata su questioni di politica economica importanti per il rilancio del Paese. Così invece non è stato. Ameno rispetto al tema su cui si era registrata una maggiore convergenza di vedute tra le forze sociali: la contrattazione aziendale. In (apparente) controtendenza rispetto alle dichiarazioni d'intenti, **nella manovra finanziaria per il 2015 è stato previsto un taglio di 200 milioni di euro del fondo destinato ad incentivare la contrattazione di secondo livello** attraverso il meccanismo della detassazione.

Istituita nel 2007, la misura prevede un'imposta sostitutiva pari al 10% per le quote salariali erogate a titolo di retribuzione di produttività, in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale. Lo sgravio è riconosciuto nel limite di 2.500 euro lordi annui, in favore dei titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore ad euro 40.000.

Si tratta di una politica fiscale di vantaggio che ha contribuito ad **alleggerire il peso dell'imposizione sulle buste paga dei lavoratori** (circa 202 euro per lavoratore secondo l'INPS), pur tuttavia subendo, nel corso degli anni, un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37](#), e in *La Nuvola del Lavoro*, 24 ottobre 2014.

progressivo ridimensionamento: dai 650 milioni stanziati nel 2008, si è passati ai 607 milioni per il 2013. Ora un'ulteriore riduzione, ben più netta rispetto ai precedenti scaglioni. La mossa dell'esecutivo potrebbe essere però non del tutto priva di coerenza rispetto all'obiettivo di promuovere la contrattazione aziendale. Il taglio del fondo, infatti, potrebbe essere associato a una **restrizione dei requisiti per l'accesso agli sgravi fiscali** da individuare con il decreto attuativo: in questo modo, si andrebbe a restringere la platea dei beneficiari, garantendo così una maggiore riduzione del cuneo fiscale in favore dei lavoratori delle aziende che fanno vera contrattazione di produttività.

Bisogna del resto prendere atto del fatto che dal 2010 ad oggi la misura ha avuto a) un effetto limitato sul piano dell'incentivo alla diffusione della contrattazione di secondo livello; b) un effetto limitato sulla crescita della produttività; c) un effetto limitato sulla riduzione del cuneo fiscale.

In altre parole, le aziende che siglano accordi di produttività "genuini" sono sempre le stesse e, complessivamente, **gli indicatori economici restano piatti**. Occorre ricordare inoltre che, in alcuni settori dell'economia, è stato fatto un utilizzo improprio della misura. Il riferimento è agli accordi territoriali fotocopia sottoscritti al solo fine di sgravare anche le voci economiche dei CCNL (es. lo straordinario). Questo fenomeno di "raggiro" del meccanismo della detassazione non va letto (solo) in chiave negativa: è piuttosto la spia del fatto che **in alcuni settori, come ad esempio il commercio, la produttività può essere incrementata anche attraverso un utilizzo strategico degli istituti del CCNL**. Infine, molte aziende del terziario avanzato, ma anche dell'industria, hanno eccellenti politiche di incentivo della produttività definite unilateralmente e, quindi, sono fuori dal campo di applicazione della detassazione. Per converso, **un ingente numero di contratti aziendali prevede premi di risultato fissi, in deroga a CCNL** e agli accordi interconfederali che vietano la cosa, che sono sistematicamente assoggettati all'imposta sostitutiva del 10%.

In questa prospettiva, sarebbe quanto mai opportuno tornare a detassare anche la retribuzione di produttività derivante da misure unilaterali aziendali. Individuando magari criteri che siano strettamente premianti della effettiva implementazione di modelli organizzativi innovativi a prescindere dal livello contrattuale in cui gli stessi sono definiti.

Resta imprescindibile, infine, una azione mirata di incentivo agli investimenti in ricerca e capitale umano che, insieme all'innovazione dei processi, sono i due tasselli che mancano per far ripartire la produttività del Paese. I dati del resto parlano chiaro: **dal 1990 le aziende italiane hanno smesso di reinvestire gli utili su questi capitoli**, che sono le principali determinanti della produttività nelle economie di mercato più avanzate.

# Ottimizzazione della produzione e politiche di *retention*: la strategia DeWalt per battere la concorrenza

di Serena Santagata

**DeWalt è una multinazionale americana**, nata negli anni Venti del secolo scorso. Brand del gruppo Black and Decker, Dewalt è leader nella produzione e commercializzazione di utensili elettrici ed accessori professionali ad alta prestazione. Oggi, grazie alla forte esperienza ed innovazione continua che contraddistinguono l'etica aziendale, i prodotti DeWalt hanno raggiunto livelli qualitativi eccezionali che hanno portato al raggiungimento di importanti risultati sul mercato. La società è diventata leader del settore in Nord America, registrando il più alto tasso di crescita negli ultimi 5 anni. Migliaia di dipendenti e filiali in tutto il mondo, tra cui in tutta Italia, sono il risultato di una gestione aziendale centrata sulla ricerca, sulla valorizzazione delle persone, e sull'innovazione del prodotto. Pur tuttavia la concorrenza sul mercato di riferimento resta alta e, sebbene l'azienda abbia tenuto anche in tempo di crisi, per mantenere i siti competitivi ha dovuto attuare insieme una riorganizzazione dei processi produttivi e una strategia di gestione oculata dei costi di produzione.

**Testimonianza di questa filosofia aziendale è anche il contratto integrativo** siglato recentemente per lo stabilimento di Perugia, ove sono in forza circa 200 dipendenti. Analizzando l'accordo, emerge subito la volontà dell'azienda di utilizzare le buone relazioni industriali quale metodo privilegiato per confermare i trend positivi di vendita registrati nell'anno in corso, grazie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37.](#)

all'introduzione di nuovi prodotti e ai miglioramenti apportati al processo produttivo e di vendita.

**L'accordo è incentrato sull'impegno della società al raggiungimento degli obiettivi indicati dalla casa madre:** nel merito, al vertice delle aspettative nei confronti delle varie divisioni aziendali vi è la riduzione dei costi e l'incremento delle performance operative, seguendo specifici indicatori con cui vengono misurate settimanalmente i risultati dei vari *plant*, quali il livello di servizi al cliente finale (*Unit Fill Rate*), la minimizzazione dei livelli di magazzino (*Working Capital Turns*), la rapidità della risposta alle richieste del mercato e la flessibilità spinta del processo produttivo (*Every A every Day*).

**Di riflesso, le parti hanno concordato di orientare sulla base di tali parametri l'attività dell'impianto perugino, incrementando le ore lavorate attraverso l'acquisizione di nuovi prodotti e processi e riducendo, al contempo, il costo delle produzioni esistenti.** Inoltre, sono stati individuati alcuni progetti da realizzare nel biennio 2015-2016, tra cui la messa a punto di un nuovo assetto organizzativo, il miglioramento tecnologico degli impianti e un ulteriore sviluppo del reparto meccanica, il tutto "sia in chiave di maggiore dotazione di impianti che di soluzioni tecnico – organizzative impattanti sui livelli qualitativi e di efficienza e quindi, sulla competitività delle lavorazioni".

Per portare a termine tali ambiziosi obiettivi, nel testo si fa espressamente riferimento alla necessità di "partecipazione e impegno di tutti i collaboratori, nessuno escluso", affinché risulti possibile "valutare e sperimentare nuove forme di organizzazione del lavoro, al fine di garantire la flessibilità richiesta dalla variabilità dell'andamento della domanda e dalle condizioni di mercato".

**Per questo, al centro del contratto vi è una forte rimodulazione di alcuni elementi della retribuzione.** Nello specifico, l'intesa stabilisce che ai nuovi assunti a partire dal 1 gennaio 2015, il premio di produzione fisso, erogato mensilmente, e il premio ferie non saranno più elargiti in quanto sostituiti con una nuova competenza retributiva denominata "premio anzianità" e collegata all'anzianità aziendale. Si tratta, in sostanza, di una tecnica per "fidelizzare" il dipendente e per incentivare il miglioramento delle proprie performance lavorative, visto che la relativa spettanza decorrerà dalla data di assunzione a tempo indeterminato e che per non far perdere i precedenti periodi lavorati, verranno calcolati nel quantum anche i periodi lavorati in pregressi contratti a tempo determinato instaurati nei 12 mesi antecedenti e con contratto di apprendistato. Sempre in materia di retribuzione, al fine di gestire al meglio le

singole posizioni dei dipendenti, le parti hanno concordato l'anticipo della valuta di erogazione all'ultimo giorno feriale del mese di competenza.

**Da ultimo, azienda e rappresentanti dei lavoratori hanno concordato di sperimentare una nuova misura incentivante**, vale a dire la costituzione di un fondo di 3.000 euro da destinare al personale addetto ai reparti produttivi, in modo da valorizzare la professionalità aziendale, premiando polivalenza, flessibilità e polifunzionalità.

**Analizzando i bilanci e i dati delle vendite, la DeWalt di Perugia risulta essere un'azienda che funziona e che punta all'efficienza.** Tuttavia, dal contratto aziendale, emerge chiaramente non solo l'attenzione verso gli aspetti economici e finanziari o verso l'efficientamento della dimensione meccanica dell'organizzazione, ma anche la ricerca di nuovi schemi organizzativi soprattutto per stimolare la produttività dei lavoratori.

**Una impostazione questa, visto che la competitività nelle imprese si basa sulla forza delle idee** e che sono soprattutto le persone a generare valore e ricchezza all'interno e all'esterno di una impresa. In definitiva, organizzazione, sistema incentivante, innovazione e progetti di qualità sono le parole chiave della strategia vincente DeWalt, dove si attua una politica di *retention* che sta portando a validi risultati e che porterà certamente l'unità produttiva di Perugia a crescere ancora di più.

## **Contrattazione di produttività: l'accordo Lindt è una *best practice***

di Silvia Sabiu

**La Lindt&Sprüngli è un gruppo multinazionale leader nella produzione e vendita di prodotti dolciari, conosciuto soprattutto per la produzione delle barrette di cioccolato e delle uova di Pasqua.** Fondata nel 1845, l'azienda ha avuto una progressiva espansione internazionale: oggi produce prevalentemente in Europa, ma il marchio esporta prodotti in tutto il mondo. In data 22 luglio 2014, presso la sede di Induno Olona, la direzione d'azienda di Lindt Italia, assistita dall'Unione degli Industriali della Provincia di Varese, ha raggiunto un'intesa con la RSU aziendale e le OOSS FLAI-Cgil e FAI-Cisl per il rinnovo dell'integrativo aziendale.

L'accordo in esame, che ha validità dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2016, sancisce in premessa l'obiettivo di **migliorare la competitività aziendale dello stabilimento di Induno Olona mediante un costante aumento dei livelli di qualità del sistema azienda.** La qualità è intesa dalle parti in senso ampio, ricomprendendo i prodotti, il sistema produttivo e i livelli di costo per unità di prodotto. Coerentemente, **l'intesa delinea un sistema di relazioni industriali di tipo partecipativo, caratterizzato dal dialogo e dal confronto costante fra le parti,** al fine di individuare soluzioni condivise che avvicinino il personale anche alle tematiche gestionali.

**In materia di politiche occupazionali, l'intesa va nella direzione di una maggiore stabilità dei rapporti di lavoro.** Considerati i volumi produttivi, il management dichiara la volontà di stabilizzare fra il 2014 e il 2015, con

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 37.](#)



contratto part-time verticale, 15 lavoratori attualmente inseriti con contratto a tempo determinato stagionale. Entro il mese di novembre 2014, inoltre, le parti si impegnano ad aggiornare l'«accordo sugli stagionali». A tal fine, viene programmato un incontro fra la Commissione stagionali e l'Azienda «per valutare le opportune modifiche necessarie e proporre gli eventuali aggiornamenti dovuti alle sopravvenute necessità». Un altro dato positivo riguarda la trasformazione graduale in contratto full-time di 9 contratti part-time verticale nell'arco del triennio 2014-2016, attingendo da una specifica graduatoria.

**La formazione è un ambito nel quale l'azienda sta investendo, in funzione delle «necessità di evoluzione del business e per meglio rispondere alle necessità economiche, organizzative e produttive».** La valorizzazione delle risorse umane è dunque riconosciuta quale importante fattore di crescita per l'azienda. Sul punto, l'intesa sancisce l'impegno manageriale a fornire una mappatura dei livelli di inquadramento professionale e a registrare la formazione erogata ad ogni dipendente.

**Le parti «considerano la tutela della salute, la sicurezza sui luoghi di lavoro e le attività di prevenzione priorità assolute».** L'obiettivo concordato è di ridurre al minimo i rischi per la salute e la sicurezza in azienda «attraverso la messa in atto di un sistema organizzativo integrato e di gestione». A tal fine, e nell'ottica di sfruttare tempestivamente l'apporto dei lavoratori, le parti convengono di istituire un apposito sistema computerizzato mediante il quale le segnalazioni perverranno al Responsabile del Servizio Protezione e Prevenzione (RSPP), per essere quindi inoltrate al RLS e discusse mensilmente con la direzione HR. Con questo meccanismo l'azienda intende coinvolgere i dipendenti e le figure previste dalla normativa (RSPP e RLS) in «attività di analisi e di condivisione dei risultati».

**L'accordo prosegue affermando che gli orari e l'organizzazione del lavoro devono garantire «sia la flessibilità e la produttività dell'azienda che la tutela delle esigenze di lavoro e di vita dei lavoratori, con un'attenzione costante ai livelli occupazionali e con organici adeguati rispetto alle esigenze produttive».** Le parti concordano sulla necessità di contenere il ricorso al lavoro straordinario, prevedendo al contempo una specifica organizzazione dell'orario per far fronte all'intensificarsi delle attività di carattere stagionale. Si distinguono quattro ambiti, per ciascuno dei quali sono disciplinati dettagliatamente l'orario di lavoro e le maggiorazioni economiche.

A titolo esemplificativo, viene stabilito che nell'ambito della produzione di uova di Pasqua l'organizzazione delle attività sia ripartita «su 17 turni settimanali, secondo un modello di turnazione “a rotazione”»: a) nel turno del mattino si prevede l'uso del riposo a scorrimento tra le giornate del lunedì e del sabato, con una maggiorazione del 40% per il lavoro svolto nell'attività di sabato; b) nel turno del pomeriggio si prevede la normale turnazione su 5 giorni lavorativi; c) nel turno notturno le ore eccedenti le 40 vengono retribuite con una maggiorazione del 55 %.

**Le parti stabiliscono poi un sistema “ad hoc” per permessi e ferie:** la richiesta deve essere effettuata al responsabile del reparto entro il martedì della settimana precedente l'utilizzo, compilando un modulo apposito. I permessi per visite mediche devono essere richiesti entro il mercoledì e successivamente deve essere fornita idonea documentazione. Tali tempistiche consentono infatti al management aziendale di esporre entro il giovedì l'orario di lavoro della settimana successiva.

**L'intesa conferma un'importante disciplina dei diritti e delle tutele dei lavoratori dalla quale emerge un atteggiamento di favore verso il nucleo familiare.** Si prevede la proroga del contributo “asilo nido” per i dipendenti che abbiano figli di età inferiore a tre anni. L'importo del contributo tiene conto della retribuzione annua lorda: se supera i 25.000 Euro sarà pari a 150 Euro mensili, se inferiore sarà pari a 210 euro mensili. Ancora, le lavoratrici/lavoratori al rientro dalla maternità «potranno scegliere di svolgere la turnazione a loro più utile» fino al compimento del terzo anno del bambino. La tutela della famiglia viene realizzata anche concedendo ferie e permessi ai lavoratori extracomunitari o italiani aventi parenti di primo grado extracomunitari per raggiungere i familiari stessi. La domanda, in questo caso, deve essere presentata dai dipendenti a tempo indeterminato entro il mese di marzo e «la documentazione comprovante il viaggio dovrà essere fornita entro la prima settimana al rientro dalle ferie».

**Tema centrale dell'accordo siglato è infine il premio per obiettivi. Nel merito, viene istituito un premio di risultato di natura variabile per il triennio 2014-2016.** Si tratta di un elemento retributivo che viene riconosciuto al lavoratore sulla base di determinati parametri prestabiliti. Il premio è dunque connesso agli obiettivi condivisi ed a vari indicatori: un indicatore economico, che peserà il 40% sull'importo totale del premio; la riduzione del prodotto non conforme semilavorato e finito, ottenuto dal rapporto fra i chili

non conformi e i chili prodotti, peserà complessivamente per il 40% sull'importo totale; l'igiene, che peserà il 20% sull'importo totale del premio. Allo scopo di perseguire assiduità al lavoro e continuità delle attività aziendali, la Lindt riserva un peso anche ai livelli di assenteismo individuale, sicché a seconda del numero di assenze verrà applicato un diverso moltiplicatore (ad esempio, da 0 a 3 giorni di malattia, moltiplicatore 115%; da 4 a 8 assenze, moltiplicatore 100%; ecc.). Sono infine previste ulteriori disposizioni per le diverse tipologie contrattuali: per i lavoratori a tempo determinato il premio è proporzionato alla durata del contratto, mentre per i lavoratori con contratto di somministrazione è determinato in ragione di tanti dodicesimi quanti sono i mesi lavorati nell'anno.

## **Orario di lavoro flessibile ed elasticità organizzativa, così la Tenaris Dalmine apre agli investimenti**

di Davide Mosca

**La recente crisi economica ha messo a dura prova gran parte delle imprese italiane e tante ne ha purtroppo falciate.** In questo contesto è difficile pensare ad intese aziendali completamente slegate dai problemi socioeconomici che attraversano il Paese. D'altro canto, la contrattazione decentrata può sicuramente rappresentare un importantissimo impulso per l'attrazione di investimenti. Esemplificativo in questo senso è l'accordo siglato tra il management della Tenaris Dalmine e le organizzazioni sindacali FIM-Cisl, FIOM-Cgil, UILM-Uil lo scorso 14 giugno 2014.

**L'intesa ha l'obiettivo annunciato di contemperare gli orari di lavoro con le necessità aziendali in termini di flessibilità e competitività.** Il cuore dell'accordo è infatti rappresentato da un "Progetto Competitività", documento da cui le parti firmatarie stesse muovono.

**L'azienda evidenzia come nel mercato dei grandi diametri senza saldatura siano entrati nuovi competitori, cinesi e coreani su tutti, «particolarmente avvantaggiati sotto il profilo dei costi».** Questa concorrenza è particolarmente temibile non soltanto per via dell'acquisizione di moderne caratteristiche tecnologiche, bensì anche e soprattutto «per il fatto che il sistema paese da cui provengono consente loro reali vantaggi economici con un diretto impatto sul prezzo finale del prodotto». Coerentemente, si rende

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38.](#)

necessario trovare nuove soluzioni per migliorare i margini di competitività aziendale oltre che per investire in un nuovo impianto di trattamento termico mirato ad intercettare i c.d. “Elephant Projects”, vale a dire ordini enormi, oggi molto diffusi, di decine di migliaia di tonnellate alla volta e da evadere in tempi brevi. A fronte dunque di un mercato fortemente variabile e dell’emergere di un’agguerrita concorrenza, sono necessarie rapide soluzioni organizzative, efficienti oltre che condivise, per continuare a garantire prodotti affidabili senza ricadute sul prezzo finale.

**Per gestire al meglio le situazioni di afflusso discontinuo di ordini l’azienda ha deciso di mettere mano al sistema della turnazione.** Ferma restando la media oraria di 40 ore settimanali, **momenti di maggiori o minori prestazioni vengono affrontati mediante lo strumento della “banca delle ore” ed introducendo allo scopo un nuovo conto D entro il quale contabilizzare le prestazioni lavorative in eccesso o in difetto.** L’intento consiste nel flessibilizzare la base di calcolo dell’orario di lavoro senza dover ricorrere al più oneroso lavoro straordinario. Nel merito, si conviene che in relazione ad intensità e carichi di lavoro «potranno essere effettuate prestazioni di lavoro addizionali per squadra nel limite massimo biennale di 128 ore, con un massimo di orario settimanale di 48 ore, compensate da uguali prestazioni di lavoro in riduzione, con un minimo di orario settimanale di 32 ore, ovvero anche con fermate settimanali produttive a carattere collettivo, all’interno del biennio di riferimento».

L’accordo prevede che la retribuzione resterà quella relativa al normale orario di lavoro contrattuale settimanale, quindi sia durante i picchi che durante i flessi di flessibilità oraria. **Le ore in più a titolo di flessibilità positiva, prestate oltre le otto ore giornaliere o nella giornata di sabato, sono invece retribuite ai lavoratori coinvolti con il riconoscimento di un’“indennità flessibilità” pari a 6,00 Euro lordi per ogni ora addizionale.**

Nel caso di mancata prestazione delle ore di supero dell’orario settimanale per flessibilità positiva seguitamente a motivi di malattia, infortunio, ferie, congedo matrimoniale, donazione di sangue o studio, sono pattuite due modalità di recupero. Preferibilmente l’azienda «metterà il lavoratore nella condizione di effettuare il recupero della mancata attività lavorativa di flessibilità positiva», qualora però ciò non dovesse essere possibile «verranno effettuate compensazioni mediante RP, ore di ferie, banca ore, fino a concorrenza».

**Le parti convengono di promuovere ulteriormente una rimodulazione dell'organizzazione del lavoro per mezzo di piccoli interventi impiantistici, accorpamenti di mansioni ed introduzione di tecniche auto-manutentive**, sempre al fine di contenere i costi e migliorare l'efficienza produttiva-organizzativa dell'impresa. Nel merito, l'intesa prevede la possibilità di rivedere l'organizzazione interna delle squadre delle pause mensa individuali, dal momento che quella attuale «comporta una presenza aggiuntiva di persone significativa e che molta della [...] concorrenza non ha o ha in maniera decisamente inferiore». Gli accorgimenti gestionali allora prospettati sono principalmente tre: l'allungamento dell'apertura della mensa sino a 5 ore, sulle quali distribuire i singoli pasti; analizzare per ciascuna area «il grado di saturazione in funzione del livello di collegamento diretto al ciclo produttivo»; infine, riservarsi la possibilità di allargare le mansioni ridefinendo le attività prioritarie da svolgere principalmente durante la pausa mensa.

**Ad un anno dall'avvio delle nuove dinamiche di organizzazione del lavoro le parti pattuiscono di effettuare verifiche finali circa il nuovo regime di flessibilità.** Tre mesi prima della scadenza dell'accordo sindacale, vale a dire attorno al mese di marzo 2016, azienda e RSU valuteranno quindi la funzionalità complessiva del sistema «con l'obiettivo di concordare una sua riproposizione». **Riguardo la rimodulazione prospettata di pause e mansioni si concorda invece l'attivazione di apposite commissioni paritetiche** con il compito di analizzare e valutare i risultati conseguiti in vista del rinnovo del contratto integrativo aziendale.

**Le recenti criticità economiche hanno portato le relazioni industriali e la contrattazione collettiva a mutare parzialmente fisionomia.** La contrattazione decentrata, beninteso, non si è eclissata e si rivela anzi il canale più efficace per accrescere la competitività delle nostre imprese. Oggi la funzionalità della contrattazione aziendale è fortemente volta al soddisfacimento di esigenze di flessibilità organizzativa e non soltanto salariale, al che interventi su turnazione ed organizzazione del lavoro possono seriamente concorrere a migliorare il “sistema azienda”. **L'intesa sindacale raggiunta alla Tenaris Dalmine si muove proprio in questa direzione e testimonia che la contrattazione decentrata può essere un trampolino di lancio verso una maggiore produttività ed una migliore gestione di fasi di mercato altalenanti.**

## **Il premio di risultato nel settore aereospaziale: il caso Dema**

di Andrea Chiriatti

Il verbale d'accordo sottoscritto lo scorso 24 marzo 2014 istituisce la contrattazione di secondo livello relativa al premio di risultato per il sito produttivo di Brindisi della Dema – Design Manufacturing. Si tratta di un'intesa che offre una prospettiva di analisi interessante, in quanto sottoscritta da un'azienda inserita nel **distretto industriale aerospaziale pugliese: uno dei più innovativi e competitivi del contesto italiano.**

Nata nel 1993 a Pozzuoli come azienda di progettazione e di ingegneria per il settore aeronautico, la Dema nel 2006 ha allargato il proprio mercato con l'apertura dello stabilimento di Brindisi, a cui si riferisce l'accordo in analisi. Con tale sito produttivo, **Dema è entrata a far parte di un distretto industriale che conta oltre 50 imprese, che generano vendite per circa 1 miliardo di euro e in cui trovano occupazione oltre 5.000 addetti** (<http://www.apulianaerospace.eu/>).

L'accordo si inserisce in un sistema di relazioni industriali che seppur caratterizzato dal noto contesto conflittuale e di accordi separati, ha evidenziato nella contrattazione integrativa di secondo livello una tendenziale predisposizione alla unitarietà degli accordi in questione con **una propensione da parte della FIOM a raggiungere intese di secondo livello comunque incardinate in un sistema contrattuale in cui è esigibile e applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro non sottoscritto dalla FIOM stessa.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38.](#)

Dalla lettura dell'intesa emerge subito **l'esigenza delle Parti firmatarie di legare in maniera diretta la struttura del Premio di Risultato variabile ad un «miglioramento della competitività e dell'andamento economico della Società»**, individuando un importo "a budget" pro-capite pari a 1.500,00 euro annui, fino ad un importo massimo pari a 1.900,00 euro annui da calcolare in base ai differenti "pesi" attribuiti ai parametri di produttività, qualità e redditività.

Nel dettaglio, **il parametro redditività (che pesa per il 25%)** è legato alla redditività aziendale nella sua globalità e «funziona in modo da riconoscere la quota parte di premio al raggiungimento di percentuali EBITDA (Espressione del risultato aziendale prima delle imposte degli oneri e degli ammortamenti ed escludendo le performance economiche dovute a capitalizzazioni e finanziamenti) definite sia nel valore a budget sia in quello massimo». **L'obiettivo di redditività si riferisce alla percentuale di valore aggiunto utilizzata dall'azienda per remunerare i capitali che hanno finanziato l'impresa stessa al netto del costo del lavoro sostenuto.** Così, in caso di un valore percentuale di redditività maggiore o uguale al 23%, il premio verrà erogato (da 375 euro a budget fino ad un massimo di 475 euro).

Il parametro produttività (che pesa per il 55%) è **invece legato all'andamento dei reparti "montaggi, meccanica e lattoneria" ed è determinato in funzione del raggiungimento di determinati valori di efficienza.** Così, per gli addetti dei reparti montaggio, il premio si calcolerà per un 70% del 55% del premio totale (da 825 euro a budget fino ad un massimo di 1045 euro) in base ad un **parametro di "efficienza operativa" calcolata come rapporto tra le ore di tempi del ciclo di lavoro e la somma delle ore lavorate (ordinarie e straordinario).** Se tale rapporto sarà maggiore o uguale a 102% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo massimo. Il restante 30% del 55 % premio totale (da 825 euro a budget fino ad un massimo di 1045 euro) per gli addetti dei reparti montaggio sarà calcolato in base ad un parametro di **"rispetto dei tempi" calcolato sul rapporto tra numero di consegne avvenute nei tempi previsti e consegne previste.** Se il suddetto rapporto sarà maggiore o uguale al 95% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo massimo.

**Per gli addetti dei reparti meccanica l'obiettivo produttività si calcolerà misurando «la capacità di saturazione degli impianti disponibili».** Se l'indice calcolato per misurare tale capacità degli impianti sarà maggiore o uguale al 88% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo



massimo previsto. **Per gli addetti dei reparti lattoneria, l'obiettivo produttività si misurerà su un parametro di "efficienza operativa"** calcolato come rapporto tra le ore di tempi del ciclo di lavoro e la somma delle ore lavorate (ordinarie e straordinario). Se il suddetto rapporto sarà maggiore o uguale al 85% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo massimo previsto. Per quello che riguarda, invece, **le aree produttive e di staff del sito non collegate ai reparti di "montaggio, lattoneria e meccanica", la parte di premio collegata all'obiettivo produttività sarà calcolata sulla base della media degli obiettivi raggiunti dai summenzionati reparti.**

Sull'obiettivo "produttività" si concentra poi uno degli aspetti più rilevanti e innovativi di tale accordo che riguarda l'individualizzazione del premio «commisurata alla effettiva partecipazione del singolo individuo alla realizzazione dell'obiettivo» in funzione dell'incidenza dell'assenteismo per malattia calcolato in media per ogni reparto. Inoltre, **in caso di malattie gravi e di lunga durata, queste «verranno rese neutre dal calcolo relativo al reparto di appartenenza» e influiranno solo individualmente sul singolo addetto.**

Da ultimo, l'obiettivo "qualità" è rappresentato dalla «capacità di rispettare le specifiche fissate dai clienti» ed è attribuito per un 70% (da 300 euro a budget fino ad un massimo di 380 euro) del 20% totale in funzione di "qualità percepita all'interno" e cioè del rapporto tra ore lavorate per rilavorare particolari non conformi e il totale di ore lavorate per la produzione di detti particolari. Se tale rapporto sarà minore o uguale al 2% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo massimo previsto. **Il restante 30% (da 300 euro a budget fino ad un massimo di 380 euro) del 20% totale è attribuito su obiettivo di qualità percepita all'esterno e cioè in funzione della quantità di produzione giudicata insoddisfacente dai clienti.** Se tale rapporto qualità sarà minore o uguale al 2% il premio verrà erogato proporzionalmente fino all'importo massimo previsto.

**Il premio, invece, verrà erogato a tutti i dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato (apprendistato professionalizzante incluso) e contratto a tempo determinato (somministrati inclusi) proporzionalmente «all'effettivo periodo di lavoro prestato» in forza nel periodo di riferimento in cui viene determinato lo stesso premio.**

Inoltre, per i casi di trasferta o distacco in altra sede della società Dema stessa si seguiranno gli indicatori e obiettivi previsti dal Premio di Risultato di quella sede dove ha prevalentemente prestato servizio. In caso di distacco presso altra società si seguirà sempre il criterio della presenza prevalente commisurata ai mesi di permanenza ed effettivo lavoro nel gruppo Dema. Ulteriormente, le Parti riconoscono che il Premio di Risultato essendo variabile non concorre alla maturazione «degli istituti contrattuali diretti e indiretti» tredicesima e TFR inclusi.

Per concludere, le Parti si danno atto della conformità dell'accordo alla normativa vigente in materia di decontribuzione e anche se non esplicitamente previsto, così come redatto, l'accordo è altresì conforme alla normativa in materia di detassazione della cosiddetta "retribuzione di produttività" (D.P.C.M. del 19 febbraio 2014 e Circolare n. 14 del 9 maggio 2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). A tal proposito, è inevitabile porre un **accento critico sulla riduzione prevista dalla Finanziaria 2015 di 200 milioni di euro del fondo destinato ad incentivare la contrattazione di secondo livello**, provvedimento che si muove in netta controtendenza con quanto affermato dal Governo italiano sulla necessità di un avanzamento del decentramento contrattuale. Un accordo aziendale come quello in questione rappresenta, infatti, un esempio tipico di quel modello di contrattazione di secondo livello a cui il Governo Renzi afferma di ispirarsi per una evoluzione competitiva del sistema di relazioni industriali e del mercato del lavoro italiano.

## **Gruppo Banca Popolare di Vicenza: la buona contrattazione in tempo di crisi**

di Filippo Pignatti Morano

Un «primo esempio compiuto a livello nazionale di un livello integrativo unico per tutte le diverse aziende e le società facenti parte di un medesimo Gruppo bancario». Questo è il commento delle OO.SS. Dircredito, Fabi, Fiba-Cisl, Fisac-Cgil e Ugl Credito che “à *coup d’œil*” emerge dal [comunicato sindacale](#) diramato a latere della conclusione della trattativa per la stipulazione, *ex novo*, del contratto integrativo del Gruppo Banca Popolare di Vicenza (BPV) sottoscritto il 28 marzo 2014.

**Il contesto in cui l’intesa è stata raggiunta non è dei più semplici.** Sotto l’aspetto macroeconomico, tutto il sistema bancario italiano ed europeo è in profonda crisi da quasi sette anni. Dal punto di vista negoziale, sono aperte ormai da molti mesi le trattative di rinnovo del Ccnl 19 gennaio 2012 per i quadri direttivi e per le aree professionali dipendenti dalle aziende creditizie, finanziarie e strumentali, dal quale ABI ha comunicato disdetta il 16 settembre 2013. Le stesse Aziende di credito del Gruppo BPV, il 27 novembre 2013, hanno comunicato formale recesso da tutta la contrattazione integrativa aziendale.

**Banca Popolare di Vicenza è la prima banca popolare del Veneto nonché il primo istituto di credito costituito a Vicenza.** Negli anni, la rete degli sportelli si è estesa all’intero Nord Italia, con l’apertura di nuove filiali e l’acquisizione di alcune piccole banche popolari e di partecipazioni di maggioranza di altri istituti del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia. Tali realtà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39.](#)

hanno dato vita al Gruppo Banca Popolare di Vicenza, oggi presente anche all'estero nei paesi che presentano il maggiore tasso di sviluppo.

**Per quanto concerne i contenuti del nuovo Contratto integrativo**, i primi articoli disciplinano gli istituti relativi alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori ed al *welfare* integrativo.

**Le Parti assegnano ad una apposita Commissione paritetica il compito di formulare un regolamento per l'elezione degli RLS e di affrontare il tema della videosorveglianza** «con l'impegno a definire, in coerenza con le vigenti previsioni di legge in materia, una soluzione utile all'introduzione della stessa presso le Filiali del Gruppo entro il 30 giugno 2014».

**Con riferimento alla tutela della salute dei lavoratori**, al fine di salvaguardare le condizioni igieniche degli ambienti di lavoro, il Gruppo si impegna ad adottare misure idonee sia per quanto riguarda gli strumenti di lavoro che per i locali e gli impianti.

**In tema di welfare**, le Parti confermano la possibilità, per il personale in servizio al 28 marzo 2014, di **mantenere l'iscrizione al regime previdenziale di appartenenza alle condizioni applicate alla medesima data**. Per i neo assunti e per i lavoratori provenienti da società esterne al Gruppo, il Contratto, oltre a ribadire le previsioni in tema di previdenza già pattuite nell'[Accordo integrativo della BPV 11 aprile 2007](#) (contributo aziendale pari al 3,5% dell'imponibile del TFR per assunzioni con contratti di apprendistato o forme equipollenti e riduzione dell'aliquota al 2,5%, in caso di trasformazione del rapporto a tempo indeterminato), stabilisce un contributo aziendale ridotto pari al 2%.

**L'intesa dispone poi la sottoscrizione di apposite polizze assicurative, al fine di fornire al personale in servizio una copertura assistenziale integrativa**. In particolare, viene riconosciuta al personale dipendente un'indennità pari a 65.000 euro (rispetto ai 55.000 euro previsti dall'integrativo del 2007) in caso di morte o inabilità permanente dovuta a malattia. L'azienda inoltre, si impegna a stipulare una polizza per il rimborso di eventuali danni riportati a seguito di incidente dalle autovetture di proprietà dei dipendenti, a fronte di accertato utilizzo per servizio.

**In considerazione della modifica intervenuta nella struttura della rete commerciale** del Gruppo, con l'introduzione del modello organizzativo a "stella" (che prevede, per determinate filiali, la chiusura o l'apertura degli sportelli di banca in alcune fasce orarie, al fine di una maggiore efficacia ed efficienza dei processi operativi), **«le Parti hanno ritenuto opportuno costituire un Gruppo di lavoro ad hoc per valutare gli effetti realizzati dalle citate modifiche sul sistema degli inquadramenti»** e per formulare eventuali misure indennitarie collegate alla medesima normativa.

**Particolare enfasi è riposta sui temi dello sviluppo professionale e della formazione.** Gruppo BPV e le OO.SS. considerano la formazione «un elemento strategico per coniugare lo sviluppo professionale, tecnico e manageriale del personale con le necessità di sviluppo organizzativo, di vantaggio competitivo e di successo del Gruppo nonché della crescita personale». A tal proposito, si individuano differenti strumenti formativi, tra i quali: corsi di addestramento su tematiche proprie per lo svolgimento dell'attività assegnata (ad es. salute e sicurezza), formazione "*on the job*", stage presso aziende del Gruppo, partecipazione a seminari di aggiornamento, corsi formativi anche di tipo "trasversale". È previsto un colloquio annuale dedicato alla valutazione delle prestazioni, durante il quale individuare e valutare le esigenze formative del personale anche con riferimento alla possibilità di adibire i lavoratori a mansioni diverse.

**Con esplicito richiamo a quanto previsto dall'art. 10 dello Statuto dei Lavoratori,** le Parti sanciscono il diritto ai lavoratori studenti di ottenere, a richiesta, spostamenti di orario rispetto a quello normale di entrata ed uscita e turni di lavoro che agevolino la frequenza a corsi di formazione e la preparazione agli esami. A tali lavoratori si riconoscono, oltre ad una serie di **permessi retribuiti volti a conciliare il diritto allo studio con l'attività lavorativa, considerevoli agevolazioni economiche rispetto a quelle stabilite dal Ccnl del Credito in applicazione.** È definita la corresponsione di 500 euro al lavoratore che consegua il diploma; 700 euro per l'ottenimento della laurea di primo livello e 300 per quella di secondo; 1.000 euro quale premio di laurea per cicli di studi universitari quinquennali. Per i figli studenti dei dipendenti del Gruppo BPV, inseriti nel ciclo di istruzione secondaria di 1° grado, è assegnata un'indennità pari a 150 euro annui nel caso di superamento dell'anno scolastico; indennità che aumenta a 250 euro annui se il figlio frequenta la scuola media secondaria. Da ultimo si stanziava una borsa di studio pari a 500 euro per gli studenti universitari.

**In merito all'orario di lavoro**, l'intesa definisce "ordinario" la fascia 8:15-13:30 e 14:30-16:45. L'Istituto riconosce altresì la possibilità di usufruire di articolazioni di orario diverse. **Infatti, potrà accordare al singolo lavoratore che ne faccia richiesta «di spostare, in via non occasionale, il proprio orario di entrata di 15 o 30 minuti, con correlativo spostamento dell'orario di uscita».** In tal caso il lavoratore, sempre su richiesta, potrà ottenere una riduzione della pausa pranzo rispettivamente a 45 o a 30 minuti.

**In relazione agli istituti di regolazione del mercato interno del lavoro, merita attenzione l'impegno del Gruppo «ad accogliere il maggior numero possibile di richieste di part-time riconoscendo in questo strumento un elemento utile per conciliare le esigenze produttive con quelle della vita personale e familiare».** In particolare, è assicurata l'approvazione delle richieste di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, delle mamme con figli fino a tre anni e dei dipendenti con accertata invalidità o disabilità. Troveranno priorità di accoglimento le domande di trasformazione a tempo parziale nei casi di assistenza a disabili conviventi, gravi motivi familiari (vedovanza, separazione o divorzio) assistenza di almeno due figli con età inferiore a 8 e 6 anni, assistenza di un figlio in età pre-scolare.

**Nel Contratto viene poi regolata la disciplina dei trasferimenti. È previsto il riconoscimento** – al personale appartenente alle aree professionali ed ai quadri direttivi di 1° e 2° livello – **di una "indennità di disagiata destinazione"** per i trasferimenti in unità produttive distanti più di 40 km. Dopo 24 mesi, il lavoratore può presentare domanda per essere riavvicinato entro la soglia dei 40 km. Nel caso in cui la Banca non accolga la suddetta domanda, l'indennità viene elevata del 15% per altri 6 mesi ed al 25% per ulteriori 12, decorsi i quali l'Istituto provvede al rientro del lavoratore entro il limite dei 40 km. Per il lavoratori che -in forza delle precedenti discipline contrattuali – risultavano destinatari di misure indennitarie non riconosciute dalla normativa sancita dal Contratto in analisi, «verrà riconosciuto un importo pari al 50% dell'indennità percepita sino al 31 dicembre 2014» purché permangano i medesimi presupposti di mobilità territoriale.

**Infine, le Parti si impegnano ad incontrarsi per definire i criteri e le modalità relativi al premio aziendale di Gruppo**, sulla base di quanto già pattuito nell'accordo del 24 ottobre 2010. Per il calcolo del premio potranno

essere considerati, a titolo esemplificativo, i seguenti indicatori: produttività (rapporto fra margine da intermediazione e numero medio dei dipendenti nell'anno di riferimento), redditività (utile dell'operatività corrente al netto delle imposte), indice specifico di risultato (identificato anno per anno in relazione alle specifiche politiche commerciali e/o di sviluppo implementate dal Gruppo).

Il nuovo contratto integrativo del Gruppo BPV lancia un messaggio preciso: **gli attori sociali sono ancora in grado di governare i complessi processi di adeguamento delle condizioni di lavoro alle specifiche esigenze del contesto produttivo di impresa.** Un buon esempio di responsabili relazioni sindacali nel tempo della “grande crisi”. D'altronde si sa, come ci ricorda Albert Einstein: *«è nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere superato».*

## L'integrativo Cifa punta sulla flessibilità oraria

di Maria De Lucia

**La CIFA S.p.A. si occupa della progettazione, produzione e distribuzione di macchine ed impianti nel settore delle costruzioni.** Fondata nel 1928, si propone sul mercato internazionale quale “full liner” con una vasta gamma di prodotti utili principalmente per la produzione, il trasporto e la posa del calcestruzzo. Il principale obiettivo di CIFA è l'investimento costante nella ricerca e nello sviluppo di prodotti e servizi che siano tali da garantire l'eccellenza della qualità.

Nel 2008, la Società è stata acquisita dall'imprenditore cinese Zoomlion, pur essendo in ottime condizioni economico-finanziarie e strategiche. La ragione posta alla base del **processo di integrazione e di contaminazione tecnica e culturale**, è stata la  **fusione e la valorizzazione di culture ed esperienze professionali profondamente diverse** ma allo stesso tempo uniche e competitive a livello internazionale. Le vicende storiche, industriali e umane di CIFA presentano caratteri di originalità che si sono riflessi sui prodotti e sulla strategia dell'azienda, **profondamente ispirata ai temi della sostenibilità ed etica**, nonché sempre attenta al rispetto delle persone e dell'ambiente.

In data 29 luglio 2014, CIFA S.p.A. e CIFA MIXERS insieme alle organizzazioni sindacali (Fiom-Cgil, Fim-Cisl) e alla RSU delle sedi di Senago, Zanica e Castiglione d/s, hanno stipulato un accordo quadro concordando la **sospensione dell'utilizzo del contratto di solidarietà esclusivamente al personale operaio dei reparti produttivi**, con lo scopo di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 novembre 2014, n. 39.](#)



meglio gestire il carico di lavoro dell'attività produttiva, prevalentemente concentrata in alcuni periodi dell'anno. Nella premessa dell'accordo, le parti hanno richiamato le contingenze di crisi attraversate negli ultimi anni dal sistema economico italiano e dal settore di riferimento, le quali sono state la conseguenza del ricorso, all'attivazione da parte della Società, di strumenti di sostegno al reddito per la gestione degli esuberanti.

Dunque, per motivi non imputabili all'azienda, è sorta la necessità di utilizzare interamente il personale di produzione nelle varie sedi, istituendo nelle singole aree produttive, **un regime di orario plurisettimanale strutturato in 9 ore lavorative giornaliere dal lunedì al venerdì**, con orario definito in ciascuno stabilimento, comprensivo di 1 – 1,5 ora di pausa pranzo. Tale previsione consente, nei periodi di picco produttivo, di sfiorare il tetto del normale orario di lavoro senza incorrere nella disciplina limitativa ed economicamente più svantaggiosa dello straordinario.

Le parti firmatarie hanno definito puntualmente la disciplina dell'orario plurisettimanale, la cui attivazione è stata prevista per gli anni 2014 – 2015 – 2016, **con l'introduzione di una maggiorazione della retribuzione, pari al 25%, per l'ora aggiuntiva** rispetto all'orario normale di lavoro previsto dalla legge e dal CCNL di riferimento.

Per quanto concerne i **periodi di utilizzo della flessibilità e del recupero della stessa**, le parti concorderanno la loro definizione anno per anno e stabilimento per stabilimento in base al carico di lavoro effettivo, ferma restando la possibilità individuale e/o collettiva di recuperare le ore prestate in regime di orario plurisettimanale, tenuto conto delle eventuali esigenze tecnico – produttive ed organizzative e previo accordo tra l'azienda e la RSU.

Per i lavoratori interessati all'applicazione di tale regime orario, è stato fissato il **divieto di effettuare più del 60% della prestazione media nel periodo di applicazione**, con un massimo del 70% mensile e con l'obbligo per l'azienda di darne comunicazione con almeno 7 giorni di preavviso, mediante affissione in un luogo accessibile a tutti gli interessati.

L'intesa ha previsto altresì che, nell'ipotesi in cui i lavoratori dovessero avere particolari **esigenze di esonero dal prestare lavoro in flessibilità**, questi dovranno comunicarlo alla direzione con almeno due giorni di anticipo, ad eccezione di ipotesi non previste o non prevedibili.

Da ultimo, l'accordo integrativo, in un'ottica etica e incentivante, ha introdotto una misura in favore dei lavoratori che effettueranno prestazioni in regime di flessibilità per almeno dieci ore durante il periodo compreso tra il 2014 e il 2016. Si tratta di **un contributo “una tantum” di € 1,00 lordo per ogni ora** prestata in regime di flessibilità, che sarà riconosciuto, insieme alle competenze del mese successivo, esclusivamente a coloro i quali raggiungeranno il limite orario minimo in flessibilità.

# **Gruppo Bayer: relazioni industriali partecipative e responsabilità sociale chiavi del successo**

di Daniele Grandi

**Bayer è un gruppo chimico-farmaceutico internazionale con competenze chiave nei settori della salute, dell'agricoltura e dei materiali innovativi.** L'Azienda, fondata a Barmen nel 1863 e oggi con sede a Leverkusen, è una delle più grandi della Germania nonché una delle principali case farmaceutiche a livello mondiale. Tra i medicinali più rappresentativi figura l'aspirina, uno dei farmaci più famosi al mondo.

**In Italia Bayer sviluppa la propria attività su tre aree di business, che comprendono al loro interno diverse declinazioni e applicazioni specifiche: HealthCare, CropScience e MaterialScience.** Il Gruppo in Italia ha prodotto nel 2013 un fatturato di 1,34 miliardi di euro e occupa circa 2.500 lavoratori distribuiti su 4 poli produttivi con impianti fra i più avanzati al mondo.

Il 30 luglio 2014 è stato siglato a Milano, tra le società Bayer S.p.A., Bayer MaterialScience S.r.l, Bayer CropScience S.r.l. e Bayer HealthCare Manufacturing S.r.l, le rispettive RSU e le OO.SS. regionali e territoriali FILCTEM-CGIL, FEMCA-CISL, UILTEC-UIL, **l'accordo integrativo per il quadriennio 2014-2017.**

Le parti nel voler strutturare un **sistema di relazioni industriali «costruttivo e moderno, solido e affidabile orientato alla ricerca di soluzioni basate su logiche di competitività, produttività, occupabilità, responsabilità sociale e**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40.](#)

**partecipazione**», riconosco come di fondamentale importanza l'adozione di un modello di relazioni industriali partecipativo che sia fondato sul dialogo continuo, focalizzato sulla discussione ed il confronto e finalizzato alla ricerca di soluzioni condivise. A testimonianza di questo vi è la previsione di un **costante monitoraggio delle Parti tramite specifici incontri** che riguardano le società del Gruppo, i business ed il loro posizionamento rispetto al mercato di riferimento, gli stabilimenti, l'andamento delle attività produttive e gli aspetti occupazionali. In continuità con la scelta partecipativa si colloca l'**incontro annuale con la Direzione Generale**, in occasione del quale vengono fornite informazioni circa il contesto internazionale in cui Bayer opera, i principali indicatori economici dell'Azienda, gli orientamenti strategici, gli assetti occupazionali complessivi, le attività formative svolte, i principali progetti portati avanti dalla Società nell'anno e le correlazioni degli stessi sull'organizzazione aziendale. Infine, in ambito internazionale **il confronto si amplia all'interno del Comitato Aziendale Europeo, Bayer Europa Forum (BEF)**, dove le Parti possono inquadrare la presenza di Bayer nei diversi paesi europei e confrontare le dimensioni più trasversali dei progetti di cambiamenti che riguardano anche l'Italia.

**Le parti con l'accordo in questione hanno altresì definito la costituzione di un Osservatorio Aziendale** che avrà lo scopo di acquisire e analizzare informazioni sulla situazione aziendale con particolare riferimenti ai trend dell'andamento occupazionale, alla formazione, alla salute, alla sicurezza, all'ambiente e al welfare.

**Un intero capitolo dell'accordo è dedicato alla «Responsabilità Sociale dell'Azienda e Welfare»** che si sviluppa in cinque punti, ovvero: occupazione, occupabilità e formazione; contrattazione di anticipo; miglioramento continuo del livello di sicurezza e salute sul luogo di lavoro e tutela dell'ambiente; integrazione della copertura previdenziale e dell'assistenza sanitaria; conciliazione tempi di vita e di lavoro.

**In tema di occupazione l'Azienda dichiara di impegnarsi a favorire la stabilizzazione del rapporto di lavoro per i lavoratori a tempo determinato** all'interno delle società del Gruppo e a considerare l'apprendistato la tipologia contrattuale privilegiata per i giovani in ingresso nel mondo del lavoro.

**Per quel che riguarda la “contrattazione di anticipo” la mobilità interna viene considerata dalle Parti lo «strumento principe» per affrontare le**

**situazioni di eventuali esuberi** e al fine di migliorare le competenze possedute dai dipendenti eventualmente coinvolti in questi processi verranno valutati percorsi di riqualificazione professionale. Tematica, questa, in linea con l'**attribuzione alla formazione di un ruolo strategico e funzionale sia alla produttività che all'occupabilità** e in merito alla quale le Parti concordano che la realizzazione di iniziative formative debba essere indirizzata a far sì che le competenze e capacità dei dipendenti possano crescere e modificarsi e che alle RSU nei luoghi di lavoro debba essere data informazione preventiva delle iniziative formative che l'Azienda intende realizzare che coinvolgono tutti i lavoratori o gruppi di lavoratori.

**Le Parti si pongono, inoltre, come obiettivo comune quello del miglioramento continuo del livello di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro** e di tutela dell'ambiente attraverso una gestione preventiva e sistemica dei fattori di rischio. A tal proposito verrà data attuazione a quanto previsto dalle normative vigenti in materia e dal capitolo X del vigente CCNL di settore valutando possibili rischi presenti in Azienda compresi quelli relativi allo stress lavoro correlato e realizzando di conseguenza programmi formativi per i lavoratori, che saranno soprattutto indirizzati ad orientare comportamenti consapevoli e partecipati, come il "Safety Day" organizzato una volta l'anno dal Gruppo Bayer a livello internazionale.

In tema di **previdenza complementare** le Società del Gruppo Bayer firmatarie del presente accordo verseranno per tutti i dipendenti iscritti a Fonchim, a decorrere dal 1° gennaio 2015, contribuzioni del 2,10% (2015), 2,15% (2016) e 2,20% (2017). Per quel che riguarda l'**assistenza sanitaria**, l'Azienda sosterrà per i dipendenti iscritti alla data del 1° gennaio 2015 la quota di iscrizione a FASCHIM a carico del dipendente pari a € 3,00 al mese.

Come anticipato, **la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro è un altro tema trattato nell'accordo in questione, con le Parti che hanno individuato due aree di analisi da sviluppare nel corso delle attività dell'Osservatorio**, ovvero: servizi atti a facilitare l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro tramite convenzioni volte ad agevolare la gestione familiare (area infanzia, area adolescenza e area anziani) e la mobilità casa-lavoro (area trasporti); processi organizzativi più flessibili in termini di orario di lavoro (orario flessibile per i lavoratori part-time, part-time sperimentale anche in ambito produttivo) e luogo della prestazione dell'attività lavorativa (lavoro agile).

**Sul versante dei sistemi incentivanti nell'accordo viene definito il "premio di partecipazione"**, modellizzato in funzione della produttività e della redditività. L'erogazione, per l'anno di riferimento, prenderà in considerazione la presenza effettiva del singolo lavoratore confrontata al tasso di assenza dell'unità produttiva in cui è inserito. Nei casi in cui il tasso di assenza del singolo lavoratore sarà più alto di quello dell'unità produttiva in cui presta la sua attività l'importo del premio di partecipazione sarà ridotto di un importo proporzionale alla differenza tra il tasso di assenza individuale e quello dell'unità organizzativa. Ad ogni modo, per la definizione delle modalità di redistribuzione dei suddetti importi le Parti hanno dichiarato che si incontreranno a valle della consuntivazione degli indicatori del premio di partecipazione.

Infine, **viene riconosciuto un contributo pasto del valore di € 7** quale copertura delle spese sostenute dal personale esterno che ha scelto il rimborso forfettario / diaria e che, pur svolgendo attività lavorative all'interno del comune sede di lavoro, non abbia potuto rientrare presso la propria abitazione per il pranzo. Inoltre, **per i dipendenti che prestano la loro attività presso grandi comuni, più di 250.000 abitanti (dati ISTAT), il valore del contributo sarà pari a € 11,20.**

## Sciopero del 12 dicembre: purché vinca l'Italia

di Giuliano Cazzola

Con tutto il rispetto dovuto all'esercizio di un diritto fondamentale dei lavoratori quello che si svolgerà venerdì 12 dicembre è uno **sciopero generale** insensato, perché inutile e strumentale. Ha un bel da sostenere Susanna Camusso che le partite siano ancora aperte. Non è questa la realtà. Se l'astensione dal lavoro fosse davvero finalizzata a cambiare le cose, essa arriverebbe in ritardo e sarebbe un'iniziativa comunque sproporzionata rispetto alle modifiche che sarebbe possibile ottenere.

A tali considerazioni si obietterà che, approvato il Jobs Act Poletti 2.0, restano pur sempre da definire i decreti delegati. Per quanto riguarda poi il disegno di legge di stabilità per il 2015, il Senato dovrà rivedere parecchi aspetti che la Camera, in prima lettura, non è stata in grado di risolvere.

**Ma ha un qualche significato uno sciopero generale proclamato nel contesto di una situazione sociale molto difficile** e giocato nel momento in cui si tratta di definire – bene che vada – una tassazione meno vessatoria del tfr in busta paga e dei rendimenti delle forme di previdenza complementare e degli investimenti della Cassa dei liberi professionisti o questioni di carattere strutturale come i tagli alle autonomie locali, la tassazione sugli immobili, il patto della salute e quant'altro? Oppure potranno ritenersi vincitori i gruppi dirigenti della Cgil (ormai sottomessi ed obbedienti agli ukase di Maurizio Landini) se le particolari fattispecie di licenziamento disciplinare illegittimo, da tutelare con la reintegra, saranno più numerose di quelle previste dai retroscenisti dei quotidiani e dai parlamentari più zelanti ed introdotti?

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#), *Politically (in)correct*.

Certamente no, soprattutto perché la contestazione nei confronti del provvedimento del Governo è tanto radicale da non apprezzare nemmeno la mediazione intervenuta, per quanto riguarda il Jobs Act, tra l'esecutivo e i settori più ragionevoli della sinistra del Pd.

**Quanto al disegno di legge di stabilità non ci vuole molto a capire che lo scenario, a livello europeo, non è cambiato**, nonostante le tiriterie contro la politica del rigore per tacitare le quali sono sufficienti tre parole di Angela Merkel. Il commissario Moscovici – la persona che, secondo Matteo Renzi, avrebbe dovuto contrassegnare il cambiamento di indirizzo della UE – ha concesso ai nostri conti pubblici un periodo di libertà vigilata fino a marzo del prossimo anno.

**È all'interno di tale quadro politico ed economico che si svolgerà lo sciopero generale.** Se volessimo qualificarlo in modo pertinente **potremmo parlare di sciopero di ritorsione**, come se la Cgil e gli ascari della Uil volessero (e dovessero) reagire ad un'iniziativa dell'esecutivo che non sono riuscite ad impedire, come avevano sempre fatto in passato.

Il vero motivo dello scontro che si consumerà venerdì non è il disegno di legge di stabilità, che non è diverso dalle Finanziarie che si impostano ormai da anni. E non è neppure il merito del Jobs Act perché i dirigenti sindacali sono troppo intelligenti ed esperti per sapere che resterà – comunque – una disciplina del licenziamento individuale in grado di tutelare adeguatamente i lavoratori.

**Lo sciopero generale è stato proclamato contro un mondo che cambia**, contro una nuova visione del lavoro che vuole lasciarsi alle spalle un ordinamento intessuto di vincoli, inderogabilità ed indisponibilità, contro un progetto che intende cambiare il paradigma del lavoro e che considera insostenibili quei diritti che, ad avviso della sinistra conservatrice, appartengono ad un mondo ideale. In tutta questa vicenda, fino ad ora, le parole hanno avuto un peso maggiore dei fatti. Così, lo sciopero generale è stato proclamato contro le parole, perché come scrisse Concetto Marchesi, «di parole che tutti odono sono scritte le frasi che nessuno ha udito mai». In Italia, fino ad ora, nessun presidente del Consiglio aveva osato affermare che “il posto fisso non c'è più”. Ecco, allora, che sono presenti elementi, insieme tragici e patetici, nell'astensione del lavoro del 12 dicembre.



Milioni di lavoratori saranno chiamati a rinunciare ad una giornata di retribuzione, migliaia di poliziotti e di carabinieri dovranno fronteggiare disordini di piazza creati a bella posta dai facinorosi e dagli sfascisti che si inseriranno nei cortei. Gli scioperanti cercheranno di difendere un'identità perduta, sconfitta dalla economia e dalla storia, prima che da un qualunque Governo. Ma a cui non si è capaci di rinunciare. È sconcertante assistere all'involuzione del più importante sindacato italiano e ai sacrifici di tanti militanti e lavoratori. Ma la Cgil non può vincere, perché se così fosse a perdere sarebbe l'Italia.

## I lavoratori Walmart e i sindacati

di Francesco Seghezzi

In pochi in Italia hanno parlato della protesta dei **lavoratori di Walmart** lo scorso venerdì, ma questa vicenda può offrire interessanti spunti per i nostri sindacati.

Intanto i fatti. Negli Usa il giorno dopo Thanksgiving è l'attesissimo Black Friday, durante il quale i negozi offrono i loro prodotti a prezzi scontati, una **grande concentrazione di tutti i saldi che porta a offerte particolarmente vantaggiose**. È la giornata famosa per le grandi code notturne fuori dai negozi e per la corsa ad acquistare qualsiasi oggetto che abbia uno sconto non appena le porte si aprono.

Proprio in questa giornata, ed evidentemente non a caso, **molti lavoratori della grande catena di negozi Walmart hanno protestato** davanti a (secondo le loro dichiarazioni) oltre 1000 punti vendita in tutti gli Stati Uniti. Non si conosce con precisione il numero dei partecipanti alle manifestazioni, ma la copertura mediatica del caso è stata assai ampia.

I lavoratori sono coordinati dall'associazione non sindacale OUR Walmart, nata spontaneamente da alcuni di essi nel 2010 e sostenuta esternamente dall'United Food and Commercial Workers (UFCW). Le richieste sono variegate e si concentrano soprattutto sugli  **aumenti dei salari del campione della grande distribuzione americana**, che da lavoro nei soli Usa a 1,4 milioni di persone.

Ma quali sono i dati interessanti di queste manifestazioni, soprattutto per il sindacato italiano? Difficile pensare che si possa imparare qualcosa dalla

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#), e in *La Nuvola del Lavoro*, 9 dicembre 2014.

**rappresentanza sindacale statunitense che, a partire dagli anni '80, ha visto un continuo calo di iscritti fino a scendere al di sotto del 10% dei lavoratori.** È proprio questo il primo dato, non stiamo parlando di un sindacato.

Da decenni (Walmart nasce negli anni '60) l'UFCW tenta di entrare in Walmart, ma la forte politica antisindacale del gruppo è sempre riuscita ad evitare che questo accadesse. Ma ciò non ha fatto sì che alcuni lavoratori desistessero dalle loro rivendicazioni fino a fondare [OUR Walmart nel 2010](#) e, dato ancora più importante, a far sì che **il sindacato fornisca un ampio appoggio esterno, sia organizzativo che economico.**

Si delinea quindi **una forma di rappresentanza dei lavoratori non direttamente organizzata dal sindacato** ufficiale ma nata dai dipendenti di una determinata realtà aziendale e sostenuta esternamente dal sindacato ufficiale. Questo agisce dunque, per necessità, con una logica sussidiaria, lasciando spazio ai lavoratori stessi.

L'organizzazione dei lavoratori si crea attorno al loro mestiere e all'impresa stessa, non come parte di un gruppo più ampio di dimensione nazionale. **Cosa succederebbe in Italia se un gruppo di lavoratori volesse rivendicare determinate richieste senza aderire al sindacato e chiedendo ad esso un appoggio esterno?**

Non possiamo dare risposte precise, ma probabilmente il sindacato risponderrebbe che l'"unione fa la forza" e che solo con il sostegno dell'intera categoria, o forse dell'intero popolo dei lavoratori, si può pensare di ottenere qualcosa. Peggio ancora potrebbe giungere **l'accusa di spontaneismo che, a ben vedere, poco a che fare con questa vicenda.**

Il primo fattore evidenzia quindi un possibile limite, dato dalle piccole dimensioni di una organizzazione non-sindacale e quindi dalla poca pressione che questa può esercitare. E proprio qui entra in gioco un secondo fattore di grande interesse, la diffusione via social della iniziativa.

Facendo una [analisi](#) su Twitter si può notare come **l'hashtag #OURWalmart** sia comparso oltre un milione di volte sulle timeline a partire dal 26 novembre. Chi si occupa di analisi social saprà che non stiamo parlando di dati particolarmente grandi, ma questi numeri possono comunque dare l'idea di come un evento che **ha coinvolto qualche migliaia di persone** possa avere una risonanza infinitamente maggiore se ben gestito mediaticamente.

Anche questo fattore può essere una interessante provocazione per il sindacato italiano a fare molto di più di quello che sta facendo dal punto di vista dell'utilizzo dei social media, pur con alcuni sforzi e miglioramenti negli ultimi periodi. Il sindacato italiano sta vivendo una profonda crisi, soprattutto per una struttura e una forma di rappresentanza sempre più lontana dai lavoratori di oggi, e anche per attacchi esterni.

Il sindacato americano vive una situazione simile da oltre trent'anni, potrebbe **essere utile per noi prendere spunto** da chi con la crisi ha dovuto fare i conti prima di noi, senza negarla, ma tentando di affrontarla.

## **Il modello partecipativo di relazioni industriali nel nuovo contratto integrativo Mellin**

di Carlotta Piovesan

**In un segmento di mercato sempre più competitivo come quello del Baby Food, le società Mellin e Nutricia Italia sono riuscite a non perdere la propria posizione di rilevanza: il tutto grazie ad «un maturo livello di relazioni industriali».**

E difatti, nella firma del rinnovo del proprio contratto integrativo, **il sistema partecipativo di relazioni industriali è sotteso ovunque, a partire dalla condivisione dei valori fino all’impegno reciproco a raggiungere determinati obiettivi in una costante «ottica di attenzione ai lavoratori».**

Difatti, se da un lato le parti, riconoscendo l’importanza della celerità dei processi decisionali, «si impegnano a fare ogni sforzo perché il processo di confronto e ricerca di soluzioni condivise si esaurisca in tempi brevi e compatibili con le esigenze di mercato», dall’altro si concorda di svolgere le assemblee sindacali nell’ambito di riunioni aziendali organizzate a livello nazionale, in modo tale da favorire un’ampia partecipazione.

Sempre in tale ottica, le Parti concordano nell’organizzare tra i neoassunti e le RSU incontri formativi e di approfondimento sulla contrattazione vigente di primo e secondo livello.

**Grande attenzione e valore viene data anche alla Responsabilità Sociale d’Impresa:** le parti, riconoscendo come la grande impresa si presenti come «nuova “istituzione” e quindi come partecipe di scelte che influenzano direttamente o indirettamente “il diritto dei mercati”» deve al contempo essere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44.](#)

in grado di soddisfare le esigenze dei propri consumatori che richiedono sempre più «una consonanza ed un riscontro sulla base delle proprie convinzioni etiche». E per tale motivo, sia l'azienda che le RSU si impegnano a mantenere un vivo dialogo per trovare «risorse e forme concrete di impegno in ambito sociale». Nello specifico, l'azienda si impegna a mettere a disposizione dei dipendenti 16 ore mensili collettive per svolgere attività di supporto ai progetti di Responsabilità Sociale d'Impresa.

Unitamente a ciò, le parti convengono dell'importanza del telelavoro come strumento per il bilanciamento vita-lavoro e di procedere alla sua normazione; dell'importanza di sostenere il rientro dal periodo di assenza per maternità tramite la flessibilità in entrata in uscita e periodi di formazione in caso di significativi cambiamenti nell'ambito della prestazione lavorativa, nonché di facilitare la gestione ed il bilanciamento tra vita privata e vita professionale tramite forme di sostegno al reddito.

**La collaborazione tra azienda e sindacato emerge anche per quanto concerne la definizione del premio di risultato:** difatti, in caso di eventi eccezionali come acquisizioni o cessazioni, che possano modificare in maniera significativa «il valore del fatturato lordo annuo totale del mercato italiano così come determinato ai fini di questo premio per obiettivi, le parti si incontreranno per discutere le eventuali modifiche».

**Attenzione anche verso la tematica del continuo aggiornamento professionale, individuando dunque nella formazione «un irrinunciabile perno di sviluppo delle professionalità dei lavoratori»:** l'azienda si impegna ad erogare percorsi formativi per tutti i dipendenti quale forma di sostegno alla evoluzione delle loro attività aziendali, nonché al fine di garantire a tutti i dipendenti l'aggiornamento delle specifiche competenze professionali.

**L'integrativo Mellin pare dunque un esempio di modello di partecipativo di relazioni industriali che mostra come il dialogo e la condivisione tra le aziende e le RSU possa portare ad un circolo virtuoso di crescita.**

24.

## **TELELAVORO**





## Nella prassi le ragioni del mancato decollo del telelavoro

di Lavinia Serrani

Lo studio incrociato della teoria e della prassi del telelavoro in Italia, permette di rilevare **le ragioni concrete** del mancato decollo dell'istituto nel nostro Paese.

Dalla suddetta analisi, a livello prettamente giuridico, è emerso come **uno dei principali problemi risieda nel fatto di non aver saputo cogliere l'essenza giuridica del telelavoro**, spesso declinato e disciplinato, tanto nella teoria quanto nella prassi, come una qualunque tipologia contrattuale destinata ad essere inapplicata, e non invece come una nuova forma di organizzazione del lavoro, da utilizzarsi quale leva di produttività per l'azienda e di soddisfazione per il dipendente.

Se il telelavoro è una modalità nuova di organizzazione del lavoro, è **evidente che applicare ad esso le stesse regole degli altri contratti, non comporta uno sviluppo vero e reale della fattispecie**. La ragione, dunque, per cui gli operatori – le aziende in particolare – ritengono che la normativa – sia essa legislativa o contrattuale – sia ormai inadeguata, è perché parifica una modalità di lavoro che si svolge attraverso l'uso delle tecnologie, in mobilità, a distanza, ad una qualunque altra forma di lavoro, e la disciplina in termini difensivi, per evitare che il lavoratore venga meno tutelato, che vengano pregiudicati i suoi diritti a livello individuale o collettivo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4](#), *ADAPTability*/5, e in *Le Aziende InVisibili*, 22 gennaio 2014.

**Non è invece ancora stato costruito un sistema di contrattazione collettiva di tipo promozionale, incentivante**, il cui obiettivo non sia semplicemente quello di assimilare e applicare a questa nuova forma di lavoro regole ormai superate, quelle proprie del tradizionale modo di lavorare, dei vecchi sistemi di [organizzazione taylorista](#). Non si è ancora sviluppata una fisionomia nuova, propositiva, che cerchi di adattare quelle regole e di cambiarle.

Prova ne è la circostanza secondo cui, anche a seguito della recente previsione della possibilità di derogare alle norme di legge e di contratto collettivo nazionale contemplata dall'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011, così come convertito in legge n. 148 del 2011, **non risultino allo stato casi di contrattazione collettiva aziendale che abbiano colto questa nuova possibilità**, che consentirebbe di adeguare, in termini promozionali e incentivanti, una legislazione risalente agli anni settanta, nello specifico, l'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori, che probabilmente costituisce un freno tra i più significativi allo sviluppo di innovative modalità di utilizzo delle tecnologie in ambito lavorativo e, in particolare, di forme di telelavoro. La [banca dati farecontrattazione](#), che ha monitorato e raccolto la principale contrattazione collettiva in deroga degli ultimi anni, non registra, infatti, accordi e previsioni di questo tipo.

**Nella maggior parte dei casi, invece, ci si è limitati a recepire alla lettera quei principi e regole generali fissati a livello europeo** i quali, se certamente possono servire da linee guida per la corretta impostazione del fenomeno, non sono tuttavia sufficienti, di per sé, a far penetrare una cultura nuova all'interno del tessuto sociale e imprenditoriale di ciascun paese.

Tale cultura può affermarsi soltanto se le aziende, in primo luogo, inizieranno a scalfire quel **muro di reticenza che sino ad oggi è stato innalzato nei confronti della forma di organizzazione del lavoro che più di ogni altra rappresenta la porta di accesso al nuovo**, al lavoro del futuro, al lavoro che si svolge tramite tecnologie sempre più agili, sempre più alla portata di tutti, e utilizzabili da un numero sempre maggiore di categorie professionali (come accade nei modelli più avanzati di [social organization](#)).

Non si può più fingere di non rendersi conto di come e quanto sia ormai mutato quello che veniva considerato il modello tradizionale del lavoro, e di quanta importanza possano rivestire quelle innovative forme di lavorare che meglio si attagliano a queste nuove realtà ed esigenze.

**È necessario allora che di tale mutamento prenda atto anche il legislatore, innanzitutto rinnovando una disciplina ferma al 1970 – quale è quella del controllo a distanza – scritta e pensata in un momento storico in cui il telelavoro non esisteva neppure in America, e tantomeno poteva immaginarsi che la prestazione lavorativa potesse svolgersi al di fuori dei locali dell'impresa attraverso strumenti e tecnologie potenzialmente in grado di veicolare un controllo a distanza da parte del datore di lavoro.**

Non pare dunque più ammissibile che l'espansione del telelavoro venga frenata dalla persistente ostinazione – o inerzia – data dal voler **continuare ad applicare regole vecchie a contesti e situazioni nuove**. Se il telelavoratore opera a distanza attraverso l'uso delle tecnologie, il telecontrollo non può che essere connotato allo svolgimento del rapporto, e in quanto tale escluso – perché incompatibile – dal raggio di applicazione del divieto assoluto di cui al comma 1 dell'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori. Ciò non vuol dire sottrarre a ogni regola il controllo a distanza nel telelavoro, ma soltanto aggiornare una norma vetusta e non più attuale che, se forzosamente applicata al telelavoro, rischia di disincentivare le imprese ad aprirsi a questa cultura ancora nuova per l'Italia.

**Basterebbe dunque chiarire che al telelavoro non si applica, di regola, il divieto di cui al primo comma dell'articolo 4, fermo restando il necessario rispetto di taluni principi**, quali, ad esempio, il carattere discontinuo del controllo a distanza sulla prestazione lavorativa, con la possibilità di fissare una soglia massima percentuale – per ipotesi, il 50% – della prestazione contrattuale giornaliera; o il fatto che i controlli debbano risultare palesi al lavoratore interessato ed effettuati con modalità non occulte; o ancora, che le modalità di controllo risultino comunque proporzionate all'obiettivo perseguito.

Lo svecchiamento di tale disciplina, per essere efficace, andrebbe tuttavia accompagnato anche dall'introduzione di **una serie di incentivi in favore delle imprese che decidano di sperimentare questa forma di organizzazione del lavoro**. Una proposta, ad esempio, potrebbe essere quella di offrire alle aziende una riduzione parziale del premio INAIL in ragione del minor rischio di infortunio derivante dalla mancata effettuazione del tragitto casa-lavoro e viceversa.

L'urgenza di impostare una politica incentivante per tale forma di organizzazione del lavoro, è emersa chiaramente anche dalla lettura dei contratti collettivi – non solo a livello nazionale, ma anche, e spesso soprattutto, a livello aziendale – che ha dimostrato come **ancora oggi le imprese nutrano una profonda sfiducia nello strumento**. Salvo alcune eccezioni, infatti, la disciplina dei contratti aziendali in materia di telelavoro sembra porsi l'obiettivo di dettare regole tese a ridurre gli spazi di autonomia del dipendente, per il rischio che questi possa approfittarsi dell'opportunità lui concessa. In alcuni casi, si richiede che addirittura le pause coincidano con quelle dei lavoratori che svolgono la propria attività presso la sede dell'impresa.

**Non è questa però la filosofia e la ratio alla base del telelavoro, la cui adozione va intesa, piuttosto, come atto di responsabilità individuale, come il primo passo verso un nuovo modo di organizzare e concepire il lavoro**, in termini di fiducia e soddisfazione reciproca delle parti, impostando il lavoro in modo cooperativo e partecipativo, e mettendo da parte la logica gerarchica ormai superata del comando e controllo.

## **“Nel Jobs act inseriamo anche il telelavoro” (intervista ad Alessia Mosca)**

di Andrea Gatti Casati

**Lo scorso 29 gennaio in Parlamento è stata presentata la proposta di legge sullo smart working**, a firma di Alessia Mosca (Pd), Barbara Saltamartini (Ncd), e Irene Tinagli (Sc). Parole d’ordine: flessibilità, auto organizzazione dei tempi e degli spazi di lavoro per mezzo delle nuove tecnologie e un totale ripensamento del telelavoro, strumento poco praticato e ostacolato da norme rigide e ormai superate.

Di smart working si è parlato in occasione della “giornata del lavoro agile”, che si è tenuta a Milano lo scorso 6 febbraio. Hanno partecipato 104 enti e aziende milanesi, per un totale di oltre 5 mila lavoratori. L’esperienza mostra tutti i vantaggi del nuovo modello: ogni lavoratore ha risparmiato circa due ore della propria giornata lavorativa, che avrebbe altrimenti impiegato per lo spostamento tra casa e ufficio. Ancora: la decongestione del traffico urbano e la riduzione dei picchi di inquinamento. Infine, il guadagno delle aziende legato alla riduzione dei costi diretti e indiretti di gestione e all’aumento della produttività grazie a una migliore qualità del lavoro e alla maggiore soddisfazione dei dipendenti.

In occasione della Social Media Week **abbiamo incontrato l’onorevole Alessia Mosca, tra i firmatari della proposta di legge sullo smart working.**

**Onorevole, come e quando nasce l’idea di una proposta di legge sul lavoro agile?**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9](#), e in *Linkiesta*, 27 febbraio 2014.

Abbiamo lanciato la consultazione alla fine dello scorso anno e presentato a inizio 2014 la proposta di legge. Dopo l'approvazione della legge sulle quote di genere (legge 120/2011, la cosiddetta Golfo-Mosca, ndr) sentivamo il bisogno di ulteriori misure che garantissero alle donne una reale possibilità di carriera, ostacolata, troppo spesso, dalla sola gestione del tempo. La nostra proposta di legge sullo smart working nasce per rispondere a questa esigenza, anche se abbiamo capito presto che questo bisogno non è esclusivo delle sole donne. Al contrario è molto sentito anche tra gli uomini, giovani e meno giovani. Ognuno ha le proprie esigenze di flessibilità.

**Che procedura avete seguito per preparare il testo della proposta? A chi avete chiesto di collaborare?**

È la stessa procedura già sperimentata ai tempi della “legge sul controesodo”, la scorsa legislatura. Per prima cosa abbiamo predisposto un testo di base che fosse facilmente consultabile e integrabile via internet. L'iniziativa è stata supportata da importanti blog, come La 27ora del Corriere della Sera, e da focus group, composti da esperti e tecnici, ma anche da chi già sperimentava in prima persona simili esperienze di lavoro. Dopo aver raccolto ed elaborato tutti i contributi che ci sono pervenuti, abbiamo proceduto con la stesura della proposta di legge.

**Con la “staffetta” di governo, si accavalleranno diverse priorità. Pensa che il progetto di legge sullo smart working possa perdere posizioni nella lista delle priorità?**

Il cambio di governo è un po' un peccato in tal senso. Aspettiamo di capire chi sarà il nostro nuovo interlocutore, il nuovo ministro del lavoro, per vedere quanto si dimostrerà sensibile alla tematica. Sono però ottimista perché, dalle recenti dichiarazioni del nostro segretario e neo presidente del consiglio, sappiamo che la priorità sarà il lavoro e nel jobs act proposto dal nostro partito la parte sul lavoro agile era già stata inclusa. Spero quindi che, nonostante il momentaneo rallentamento, ci possa essere una accelerazione nel mese di marzo.

**Ma quali sono i principali vantaggi dello smart working per i lavoratori?**

Una maggiore flessibilità oraria, anzitutto. Il diretto beneficio è ottenere una cultura dell'organizzazione aziendale per la quale l'orario di lavoro non è più il vincolo stringente per dimostrare la propria capacità professionale. Ricordo che la legge non prevede il rischio della segregazione del lavoratore isolato tra le mura di casa come avveniva per il telelavoro, ma è una nuova modalità che

permette, solo per alcuni periodi di tempo e per alcune funzioni, la possibilità di auto organizzare il proprio lavoro, come orari e spazi.

**Quanti lavoratori pensate che potrebbero beneficiare di questa flessibilità organizzativa?**

Abbiamo stimato che lo smart working potrebbe essere applicato a circa il 40% di tutte le mansioni. Alle condizioni attuali la percentuale si assesta attorno al solo 1%.

**Quali invece le principali criticità?**

Non vedo pericoli, nemmeno legati a possibili tensioni sociali perché la proposta di legge non prevede alcuna imposizione. Se il lavoratore è dotato degli strumenti giusti, può decidere come organizzarsi al meglio. La modalità di lavoro si pattuisce direttamente tra datore di lavoro e lavoratore. Nessuna rigidità, obbligo o vincolo.

**Com'è possibile implementare tipologie di lavoro così flessibili in un sistema contrattuale che di fatto lo nega attraverso rigide imposizioni legate al concetto di subordinazione?**

Non c'è nessun collegamento tra le tipologie contrattuali e lo smart working. Non vorrei che questo fosse un modo per limitarne l'uso. Ciò che cambia è semplicemente la modalità organizzativa. Sono consapevole che non tutte le mansioni possono essere adatte per un lavoro in smart working, ma questo riguarda non i contratti quanto invece i settori e, appunto, le mansioni. Non vedo la necessità di sovrapporre la modalità contrattualistica e lo smart working. I problemi della contrattualistica non verranno certo risolti con l'implementazione del lavoro agile. Centro del nuovo modello è la libera contrattazione tra lavoratore e datore di lavoro volta a definire la giusta percentuale di tempo e delle mansioni che possono essere svolte in remoto.

**Yahoo ha recentemente richiamato tutti i dipendenti tra le mura del proprio ufficio e abbiamo letto dichiarazioni forti contro l'uso del telelavoro. Qual è la sua opinione in merito?**

Il caso Yahoo è in realtà ambiguo. Non si è capito bene il motivo di quelle dichiarazioni, in parte ritrattate. Certo è che lavorare per obiettivi e responsabilizzare i lavoratori non è facile se non cambia prima la mentalità manageriale. Sono convinta però che un ambiente di lavoro con meno costrizione e più responsabilità accresca la soddisfazione dei lavoratori che vedono riconosciuto il proprio ruolo e risultato. Il caso delle amministrazioni

pubbliche insegna che responsabilizzando i dipendenti il tasso di assenteismo si riduce.

**In questi giorni Bmw ha annunciato che rivoluzionerà il proprio modello organizzativo conteggiando nell'orario di lavoro anche il tempo speso per l'invio di email e sms da casa. All'apparenza una vera e propria rivoluzione. Che idea si è fatta? Come potrebbe avvenire il conteggio?**

Aspettiamo di vederne gli effetti. È una sperimentazione molto interessante e una modalità nuova di organizzazione del lavoro. Per conteggiare le ore ci sono diverse possibilità: Nokia, ad esempio, utilizza l'autocertificazione esaltando il rapporto di fiducia che si crea tra capo e dipendente. Ci sono poi altre forme di controllo che possono dare risultati migliori o peggiori. Costringere a timbrare un cartellino non mi sembra però la soluzione migliore. Nessun dipendente Nokia è costretto a timbrare il cartellino e ne sono entusiasti.

**Tra piccole medie imprese e grandi aziende, chi è più propenso a implementare modalità di lavoro agile?**

Le grandi aziende sono culturalmente avvantaggiate. In più, dovendo fare i conti con spese importanti, è normale che siano proprio queste aziende a godere più facilmente dei risparmi che lo smart working è in grado di garantire.

**Come stanno reagendo le parti sociali davanti alla prospettiva dello smart working?**

Non abbiamo avuto un'adesione di blocchi interi al momento ma, in più di un'occasione, abbiamo riscontrato l'interessamento di gruppi sia sindacali che datoriali specifici, legati a un singolo settore, per contributi non ufficiali ma egualmente importanti. Spesso i contributi sono legati al fatto che, in alcuni settori, si è già in fase di sperimentazione pratica della materia. Il dialogo con le parti sociali è sempre benvenuto.

**Anche le città dovranno attrezzarsi. Che tipo di investimenti possono essere fatti?**

È fondamentale che le città si dotino delle infrastrutture necessarie ad agevolare il cambiamento. Passi in avanti sono stati fatti grazie alla normativa nazionale che ha riconosciuto l'importanza di rendere possibile l'accesso libero alla rete da parte di tutti i cittadini, potenziando le linee della "banda



larga” ed il WiFi. Non tutte le città sono ancora allo stesso livello e c’è ancora molto lavoro da fare.

### **Quali obiettivi vi siete proposti?**

Contiamo di approvare alcune norme che possano alleggerire il modello di telelavoro che abbiamo oggi. Questo aiuterebbe anche a creare una consapevolezza diffusa sul tema. La cosa più importante è che se ne parli, ci piacerebbe che lo smart working diventasse oggetto di dibattito pubblico, condizione necessaria per un cambio culturale.

### **Il 2014 è l’anno della conciliazione vita-lavoro, cosa dobbiamo aspettarci?**

Depositare a gennaio la proposta di legge è stato un modo per omaggiare l’anno europeo della conciliazione. Al momento però, non sono ancora state pianificate grandi iniziative, anche perché sappiamo che quest’anno sarà molto particolare per le istituzioni europee. È un anno di passaggio e grande cambiamento: commissione e parlamento sono in scadenza e temo che i lavori ne possano risentire. Per noi sarebbe una soddisfazione riuscire a organizzare, prima del 2015, una giornata nazionale, se non addirittura europea, del lavoro agile. Sarebbe un segnale importante per la modernizzazione del Paese.



25.

## **SALUTE E SICUREZZA**



# **Sequestro o scomparsa di lavoratori distaccati in Paesi “Hot Spot”: profili di *security* aziendale e carenze del sistema**

di Maria Giovannone e Francesco Catalfamo

## **Premessa**

La recente scomparsa dei due operai italiani in Libia, nei pressi di Derna nella Cirenaica – ad oggi imputata ad un presunto sequestro di persona avvenuto nel corso dello svolgimento della attività lavorativa a bordo di un furgone – non è solo l’ennesima vicenda criminale che colpisce nostri connazionali all’estero. Da quanto emerso, dalla stampa nazionale e internazionale, i due uomini meridionali di origine calabrese si trovavano nel paese, in distacco, da alcuni mesi ad operare come tecnici per una azienda italiana, per l’esecuzione di opere nel settore edile e in condizioni contrattuali non meglio specificate. Oltre ai rilevanti profili internazionali e nell’attesa che ne vengano definiti meglio i contorni, la vicenda offre lo spunto per una riflessione sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori operanti in scenari ad alto rischio, caratterizzati dalla forte presenza di gruppi terroristici e di criminalità diffusa. Ciò tenuto conto del fatto che sono sempre più numerosi i casi di sequestri di persona a danno di lavoratori italiani, espatriati e/o in missione o distacco per conto di datori di lavoro italiani, che cadono vittime di singoli e/o gruppi organizzati in Paesi c.d. “Hot Spot” (+ 9% nel 2011). Infatti, sebbene con particolare riferimento alla “materiale consistenza” del fenomeno non sia possibile trovare dati esatti, tenendo conto della classifica dei Paesi con un maggior numero di sequestri di persona, elaborata nel 2011 da Special

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2014, n. 4.](#)

Contingency Risk LTD e riportata nella Relazione *Annual kidnap review 2011*, mentre nei primi anni del 2000 le zone più pericolose risultavano essere quelle del Centro e Sud America (dove nel 2004 si è registrato il 65% di tutti i sequestri al mondo), oggi, con il crescere della crisi medio orientale, il primato è passato a Paesi quali Afghanistan, Nigeria, Sudan, Pakistan e Iraq e, con l'incremento degli episodi di pirateria da ultimo registrati, alla Somalia. Quello della esposizione dei lavoratori ad atti di criminalità endemica o terroristica è dunque un problema molto diffuso, specie in quei settori produttivi come l'energia, i trasporti, le comunicazioni, e in generale quello delle infrastrutture critiche, in cui i cosiddetti rischi di *security* aziendale sono parte integrante dei processi produttivi e non possono essere ignorati dai datori di lavoro italiani, anche quando operano oltre i confini del territorio dello stato. Inoltre, data la sensibilità dell'argomento, è in attesa di esame da parte delle Commissioni Affari Costituzionali e Esteri del Senato il ddl *Istituzione di un Dipartimento per la sicurezza dei cittadini italiani all'estero presso l'Agenzia per le informazioni e la sicurezza esterna operante in coordinamento con l'Unità di crisi del ministero degli affari esteri* (16<sup>a</sup> legislatura, Disegno di legge n. 3469). L'Italia dal canto suo è parte del *Global Counter Terrorism Forum*, organismo volto a coordinare le politiche dei singoli Paesi membri di reazioni ad atti terroristici e a sequestri di persona da parte di terroristi, come nel caso del *Memorandum di Algeri*.

È a questo punto opportuno analizzare i possibili profili civili, previdenziali e penali sottesi a vicende come questa, ferma restando la necessità di valutare con attenzione e *in fieri* le concrete circostanze ad essa relative.

### **Profili civili e previdenziali**

La giurisprudenza si è soffermata più volte, nel corso degli anni, sull'analisi delle conseguenze civili e previdenziali di un infortunio o della morte di un lavoratore sul luogo di lavoro causate dall'attività criminosa di terzi. Invero per i settori di maggiore incidenza, e sui lavoratori e gli addetti coinvolti, oltre ai rischi più noti e censiti per la salute e sicurezza, incombono normalmente anche rischi di sicurezza originati dalla attività criminosa di terzi (es. terrorismo, criminalità endemica, atti con finalità di turbamento dell'ordine socio-politico, etc...) che, pur essendo esterni alla attività produttiva, sono prevedibili e considerabili quali rischi "ambientali" inscindibilmente connessi allo svolgimento dell'attività produttiva stessa, e pertanto assoggettati alla disciplina di cui all'art. 2087 c.c. e alle norme di tutela della salute e sicurezza

sul lavoro, come ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., n. 4012 del 20 aprile 1998; Cass. n. 5048 del 6 settembre 1988.; Cass. n. 7768 del 17 luglio 1999; nonché da ultimo Cass., n. 8486 dell'8 aprile 2013). I rischi sopra citati devono pertanto rientrare a pieno titolo nell'obbligo di valutazione, gestione e prevenzione da parte del datore di lavoro. La inosservanza di questi obblighi, tra l'altro, ove determini conseguenze come la morte o le lesioni del lavoratore, può determinare effetti risarcitori in capo al datore di lavoro, oltre che legittimare la richiesta, da parte del lavoratore o dei suoi familiari, di prestazioni indennitarie INAIL. Molto significativa per entrambe le prospettive – prevenzionistica in senso stretto e risarcitoria da una lato e assicurativa e indennitaria dall'altro – è la sentenza della Corte di Cassazione del 20 aprile 1998, n. 4012, ha chiarito che «L'obbligo dell'imprenditore di tutelare l'integrità fisiopsichica dei dipendenti impone l'adozione non solo di misure di tipo igienico sanitario o antinfortunistico, ma anche di misure atte, secondo le comuni tecniche di sicurezza, a preservare i lavoratori dalla lesione di detta integrità nell'ambiente od in costanza di lavoro in relazione ad attività, pur se allo stesso non collegate direttamente come le aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi, in relazione alla frequenza assunta da tale fenomeno rispetto a determinate imprese ed alla probabilità del verificarsi del relativo rischio, non essendo detti eventi coperti dalla tutela antinfortunistica di cui al dpr. n. 1124 del 1965 e giustificandosi l'interpretazione estensiva della predetta norma alla stregua del rilievo costituzionale del diritto alla salute che dei principi di correttezza e buona fede». Tali principi sono ancora oggi confermati dall'orientamento dominante in materia.

Come ribadito in numerose altre pronunce, poi, alla luce dell'articolo 2087 c.c., il datore di lavoro non solo è tenuto a predisporre le migliori misure tecnicamente possibili di tipo igienico, sanitario e antinfortunistico, ma anche quelle volte ad evitare eventi, come l'aggressione ad opera di terzi che, benché non direttamente legati al processo produttivo, si presentino in alcuni settori con frequenza periodica. Ciò in ragione sia del rilievo costituzionale attribuito al diritto alla salute (art. 32 cost.), sia dei principi di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1135 c.c.) ai quali il rapporto lavorativo si deve informare.

Tuttavia, nonostante tali doveri e le correlate responsabilità siano riconosciuti dalla giurisprudenza e dal nostro sistema normativo complessivamente inteso, il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008) non disciplina espressamente e in modo inequivocabile l'obbligo di valutare e gestire i rischi da *security* aziendale, limitandosi alla più ampia disposizione dell'art. 28, co. 1, che stabilisce che il datore di lavoro, nella redazione del documento di valutazione dei rischi, deve considerare tutti i rischi “compresi

quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari”. Né giova alla effettività delle tutele il fatto che tra i circa venti decreti attuativi rimasti sospesi stia ancora languendo quello sulla qualificazione nel settore dell’edilizia, volto a regolamentare un processo di selezione delle imprese tale da garantire l’applicazione di standard di sicurezza elevati e condizioni di lavoro regolari per tutti gli addetti, ovunque prestino la loro opera.

### **I profili di responsabilità penale**

Nel caso in cui una determinata condotta inosservante degli obblighi dettati da specifiche disposizioni normative riguardanti la salute e sicurezza sul lavoro, oltre che della comune prudenza e diligenza, sia valutata dal giudice causalmente efficiente, unitamente al comportamento doloso di terzi, a cagionare il reato, il datore di lavoro potrebbe essere imputabile anche penalmente per cooperazione colposa al delitto doloso commesso da terzi. In altri termini, il datore sarebbe considerato responsabile poiché è la sua negligenza ad aver ingenerato la possibilità che l’evento criminoso si realizzasse.

Essendo il datore di lavoro, in forza dell’art. 2087 c.c., garante dell’incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale dei prestatori di lavoro, l’evento lesivo derivante da un’inottemperanza dell’obbligo di tutela può essere allo stesso datore imputato secondo il meccanismo reattivo previsto dall’art. 40, comma 2 c.p., il quale statuisce che “non impedire un evento, che si ha l’obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo”.

Inoltre nel caso di specie, in cui non vi sono ancora elementi per identificare la esatta natura dell’ipotizzato sequestro (sequestro semplice ex art. 605 c.p. ovvero a scopo di estorsione 630 c.p. ovvero a scopo di terrorismo o eversione ex art. 289 *bis* c.p.), ove scaturissero conseguenze mortali o lesioni gravi o gravissime per il lavoratore, potrebbe ipotizzarsi a carico del datore di lavoro la imputazione per le fattispecie di cui agli artt. 589, comma 2 e 590 comma 3 c.p.

Inoltre, nella ipotesi di morte dei lavoratori sequestrati, non è a rigore da escludere la possibilità di un’imputazione per omicidio doloso a titolo di dolo eventuale a carico delle figure responsabili dell’azienda, qualora dalle indagini emergesse che questi, pur avendo appreso da fonti attendibili l’imminenza del pericolo, non abbiano adottato anche le più lievi forme di cautela per garantire l’incolumità dei propri dipendenti.



Né tali responsabilità sarebbero neutralizzate dal fatto che il reato sia avvenuto fuori dal territorio dello Stato, considerata la rilevanza extranazionale dei profili penalistici correlati alla violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro. A norma del codice penale, dunque, i reati potenzialmente connessi al sequestro dei due operai, potrebbero essere di competenza della giurisdizione italiana, seppur in concorrenza con quella del Paese ove i crimini si sono verificati.

Nelle ipotesi di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme prevenzionistiche, inoltre anche la società datrice di lavoro potrebbe poi essere responsabile in applicazione dell'art. 25 *septies* del d.lgs. n. 231/01, a meno che non dimostri di aver adottato e correttamente attuato un modello di organizzazione e gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Analogamente, l'impresa potrebbe essere chiamata a rispondere innanzi al giudice, *ex artt. 24-ter (Delitti di criminalità organizzata) e 25-quater (Delitti con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico)* d.lgs. n. 231/2001, nella circostanza in cui erogasse delle somme di denaro ai rapitori allo scopo di favorire la liberazione degli ostaggi, ottenere informazioni o migliorarne le condizioni.

## **Conclusioni**

Alla luce del quadro normativo composito appena analizzato e nonostante l'assenza di una norma prevenzionale che si esprima letteralmente sul punto, si può dunque a ragione sostenere, in via interpretativa, che il datore di lavoro operante in zone nelle quali intensa è l'attività di gruppi terroristici o di guerriglia, come nel caso di specie, non possa non farsi carico anche del rischio di atti criminosi di terzi (come il reato di sequestro di persona), predisponendo le opportune cautele e rispondendo delle conseguenze connesse alla inosservanza delle stesse.

## **Prevenzione strategica, innovazione organizzativa e sistemi di gestione: quali interrelazioni?**

di Gianluca Meloni

**È stato stimato che ogni anno nel mondo si verificano circa 270 milioni di infortuni sul lavoro e 160 milioni di malattie professionali**, con un conseguente costo economico (derivante da spese sanitarie, indennizzi, perdita di produttività, ecc.) pari al 4% del prodotto interno lordo (PIL), cioè circa mille miliardi di dollari (Fonte: International Labour Organization – ILO, 2009). In Europa, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali comportano una spesa annuale pari al 3-4% del PIL, ovvero circa 200-300 miliardi di euro (Fonte: Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2008).

**In Italia è stimato che il costo annuale della mancata prevenzione degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sia pari al 3% del PIL nazionale**, ovvero circa 44 miliardi di euro (Fonte: Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, 2004 e 2008; INAIL, 2008).

Le stime sopra riportate non consentono però di calcolare i costi “umani”, conseguenti essenzialmente a disabilità e decessi, incalcolabili sia per l’individuo sia per le strutture sociali all’interno dei quali questo è inserito.

**Nel nostro Paese le aziende sono obbligate ad analizzare i luoghi di lavoro, le lavorazioni del proprio ciclo produttivo e a individuare le fonti di pericolo concrete e potenziali per i lavoratori**, al fine di effettuare una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2014, n. 5.](#)

valutazione dei rischi e di attuare effettive misure di prevenzione, finalizzate ad eliminare/ridurre i rischi e il verificarsi di eventi dannosi/pericolosi. Le aziende devono inoltre pianificare un programma di miglioramento volto a ridurre continuamente e progressivamente il rischio residuo e a migliorare la gestione partecipata della sicurezza negli ambienti di lavoro.

**La situazione sopra descritta è il punto di arrivo di un articolato percorso di sviluppo normativo, il quale ha come caposaldo l'articolo 2087 del Codice Civile**, secondo il quale il datore di lavoro ha l'obbligo di attenersi al principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile; si tratta di un principio «cristallino e reciso nell'intimare all'imprenditore un impegno spinto fino agli ultimi confini tracciati da particolarità del lavoro, esperienza e tecnica» (cfr. R. Guariniello, *Se il lavoro uccide*, Einaudi, Torino, 1983, 103). Dal punto di vista della struttura dell'ordinamento giuridico prevenzionistico, può dirsi che il principio chiave della massima sicurezza possibile è al vertice delle norme vigenti e trova espressione, all'interno di una struttura ordinata gerarchicamente, dapprima nelle norme di grado superiore e via via in quelle di grado inferiore.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la legislazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro, a seguito del recepimento di diverse direttive europee (e in particolare della direttiva 89/391/CEE), si concentra su aspetti di carattere organizzativo e sistematico, rinviando poi alle norme specialistiche (c.d. norme armonizzate) per quanto concerne gli aspetti meramente tecnici.

**L'evoluzione normativa ha assunto finalità sistemica con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 626/1994 e del Decreto legislativo n. 81/2008** (poi corretto dal Decreto legislativo n. 106/2009).

**Tuttavia, nonostante l'imponente corpus normativo, la sicurezza del lavoro – nei suoi aspetti giuridici, culturali e civili – stenta ancora ad affermarsi nel tessuto produttivo del nostro Paese**, a divenire prassi quotidiana, a essere considerata quale fondamento ineludibile di qualsiasi attività lavorativa.

Le motivazioni di tale ritardo sono molteplici e inoltre costituiscono, da un lato, un costo inaccettabile per la società, dall'altro sono un freno allo sviluppo delle aziende e dell'economia del paese nel suo complesso.

**Il retaggio culturale da superare è “il rischio accettabile”, un concetto diffuso nel nostro Paese** nelle aziende di tutte le dimensioni, una visione che

frena gli investimenti nella sicurezza e la diffusione di comportamenti quotidiani finalizzati all'eliminazione del rischio.

La gestione aziendale della sicurezza, per essere non solo efficiente, ma per divenire davvero un elemento qualificante del processo produttivo e generare le necessarie sinergie con le altre funzioni aziendali, deve integrarsi con ulteriori aspetti di innovazione organizzativa – innanzitutto la gestione della qualità e dell'ambiente – in un quadro di impegno e di responsabilità etica dell'azienda.

### **Ripensare l'organizzazione aziendale della sicurezza. L'organizzazione aziendale e l'obiettivo del rischio zero**

**L'esperienza di diversi Paesi industrialmente avanzati dimostra come il raggiungimento dell'obiettivo del rischio zero sia possibile attraverso l'innovazione organizzativa e con l'applicazione efficace dei sistemi di gestione:** questi necessitano di strumenti adeguati, tra i quali fondamentale – e spesso trascurato – è lo strumento di gestione contabile dei costi della sicurezza.

La politica del rischio zero assume come obiettivo il conseguimento dell'assenza dei costi sociali, consentendo inoltre all'azienda di rispettare le norme di prevenzione.

Non si vuole proporre una visione velleitaria, poiché è evidente che i pericoli sono insiti in tutte le attività umane, e di conseguenza anche nell'attività lavorativa.

**La politica aziendale di prevenzione a rischio zero prevede la sua realizzazione in due momenti distinti ovvero il conseguimento e il mantenimento del rischio zero:**

- sostenendo i costi di prevenzione in misura crescente e sempre maggiore dei costi sociali sino all'azzeramento di questi ultimi;
- mantenendo il rischio zero attraverso una condizione nel quale i costi di prevenzione costituiscono i costi totali della sicurezza, perché i costi sociali ammontano a zero. In altri termini la politica a rischio zero è conseguita (e si mantiene nel tempo) perché l'impresa sostiene solo costi di prevenzione, mentre i costi sociali risultano assenti.

**Investire in prevenzione ha, inoltre, un ritorno economico per le aziende.**

Perché le politiche di prevenzione a rischio zero divengano un elemento diffuso nelle organizzazioni aziendali, occorre un quadro di impegno condiviso tra i principali soggetti in campo, ossia:

- i lavoratori e le loro organizzazioni di rappresentanza;
- i datori di lavoro e il management aziendale in generale;
- le strutture pubbliche che si occupano di prevenzione e assistenza in materia di sicurezza e infortuni sul lavoro.

È necessario, inoltre, da parte dei soggetti sopra citati – con differenti ruoli e funzioni – l’attivazione di strumenti di carattere organizzativo, culturale e finanziario.

### **Sicurezza del lavoro, responsabilità sociale e innovazione organizzativa**

**È noto come le performance delle imprese dipendano non solo da elementi concreti ma anche dai cosiddetti *intangibles***, quali la fiducia degli stakeholders, la reputazione e l’attenzione al benessere dell’ambiente e della comunità in cui l’impresa opera o con cui entra in contatto.

**L’impresa dovrebbe farsi carico di altri tipi di responsabilità che vanno oltre i risultati puramente economici**, contribuendo allo sviluppo della comunità in cui si trova ad essere integrata, mantenendo nel contempo una condizione di salute dei propri collaboratori, intesa secondo la definizione del Decreto legislativo n. 81/2008, quale «uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in una assenza di malattia o d’infermità». Comportamenti simili permettono alle imprese di accrescere il loro valore come “istituzioni sociali”, rafforzando la loro identità, migliorando la qualità totale, divenendo quindi non solo produttori di beni economici, ma anche di capitale sociale.

Questi elementi non devono essere considerati solamente come costi, ma anche come opportunità che permettono all’impresa di aumentare la propria competitività e i propri risultati, incrementando il proprio sviluppo. Perché tali obiettivi possano essere raggiunti, è necessario che i percorsi volti a tenere sotto controllo ed eliminare le criticità emergenti nei processi aziendali superino la loro veste formale per divenire effettivi, vivi ed efficaci: questa è la funzione per la quale sono stati ideati i sistemi di gestione.

**L’organizzazione aziendale dovrebbe essere progettata per fornire un flusso di informazioni sia verticale sia orizzontale per raggiungere gli**

**obiettivi generali dell'organizzazione.** Se la struttura non soddisfa le esigenze informative dell'organizzazione, le persone avranno troppe poche informazioni oppure spenderanno tempo nell'elaborare informazioni che non sono vitali per i propri compiti, riducendo quindi l'efficacia. Nella gestione della sicurezza in ambito aziendale e nell'implementazione dei sistemi di gestione si manifestano le tensioni intrinseche tra i meccanismi verticali e quelli orizzontali tipiche un'organizzazione aziendale: infatti, mentre i collegamenti verticali sono progettati principalmente per il controllo, i collegamenti orizzontali sono progettati per il coordinamento e la collaborazione, il che implica solitamente una riduzione del controllo.

### **I sistemi di gestione**

**Con la definizione “Sistema di Gestione” si intende indicare l'insieme complesso di differenti elementi tra loro strettamente connessi:** struttura organizzativa, attività di pianificazione, responsabilità, prassi, procedure, processi e risorse per elaborare, mettere in atto, conseguire, riesaminare e mantenere attiva la politica aziendale.

L'introduzione dei sistemi di gestione ha reso possibile la transizione verso delle modalità di produzione di beni e servizi nelle quali non soltanto si è mantenuta e accresciuta la qualità, ma è stato inoltre reso possibile il trasferimento delle professionalità e delle esperienze acquisite nel tempo da operatori e tecnici a sistemi aziendali nei quali tutte le fasi del processo produttivo sono adeguatamente documentate e standardizzate, garantendo in tale modo la rintracciabilità e la riproducibilità delle stesse.

**L'articolo 30 del d.lgs. n. 81/2008 fornisce una definizione del modello di gestione finalizzato alla prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro.**

Qualora i rischi non possano essere completamente eliminati, si deve operare sul concetto di riduzione del rischio, ai livelli più bassi possibili: al fine di raggiungere tale obiettivo è necessaria la partecipazione consapevole di tutti i soggetti all'interno del contesto aziendale, e in particolare dei lavoratori; in tale ottica, i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro offrono una solida infrastruttura culturale e procedurale.

Sulla base delle indicazioni dell'articolo 30 del d.lgs. 81/2008, la realizzazione del modello non è obbligatoria, ma le aziende guardano a questo approccio con sempre maggiore interesse (sono in crescita infatti le aziende certificate secondo BS OHSAS 18001:2007).

Implementare un SGSL, inoltre, permette di innescare un circolo virtuoso che consente di ottenere anche miglioramenti sul piano economico: in particolare l'INAIL prevede una riduzione dei ratei assicurativi dal 10% fino anche al 30%, combinato al meccanismo bonus-malus legato al tasso di infortunio.

**In Italia, l'attenzione – sia dal punto di vista della ricerca scientifica, sia dal punto di vista dell'applicazione nei contesti aziendali – è soprattutto rivolta ad una applicazione dei sistemi di gestione** (in particolare modo qualità e ambiente, negli ultimi anni sicurezza del lavoro) **al fine di conseguire degli obiettivi di business.** Le aziende, di conseguenza, perseguono il semplice raggiungimento della certificazione al fine, da un lato, di ottenere l'accesso a specifiche opportunità che richiedono il requisito specifico (bandi pubblici), dall'altro di avere visibilità e riconoscimento nel mercato da parte di clienti e partner. L'implementazione dei sistemi al fine di un effettivo miglioramento delle performance dell'organizzazione nel suo complesso è invece un percorso intrapreso da una minoranza di realtà aziendali, mentre costituiscono una rarità le aziende le quali individuano in tale soluzione un'opportunità per sperimentare percorsi di miglioramento e rimodellamento organizzativo dell'azienda. Anche i percorsi d'integrazione tra i differenti sistemi appare spesso esclusivamente finalizzata ad una semplice razionalizzazione formale – documentale.

L'implementazione dei sistemi di gestione della Qualità e di quello Ambientale hanno avuto una notevole diffusione anche nel nostro Paese, mentre minore è stata la diffusione dei sistemi di gestione della CSR (Corporate Social Responsibility). Per quanto riguarda i sistemi di gestione della Sicurezza e della Salute, gli standard più diffusi risentono ancora delle criticità relative alla correlazione con le richieste del d.lgs. n. 231/2001.

**Le esperienze del Giappone e di differenti Paesi europei indicano invece la possibilità di pratiche virtuose nella gestione della sicurezza attraverso modalità organizzative innovative, che valorizzano percorsi di diffusione delle conoscenze in ambito aziendale attraverso luoghi e momenti di confronto e formazione formali ed informali.** In tali contesti ha spesso un carattere strategico l'impatto dei sistemi di gestione sull'organizzazione aziendale, e le modalità attraverso le quali le procedure implementate con i sistemi di gestione divengono "l'infrastruttura" che consente di superare nelle aziende un approccio parziale e frammentario alle problematiche organizzative, sviluppando un'ottica integrata che permette la circolazione e la condivisione delle conoscenze.

## **Valutazione dei rischi e sistema di qualificazione delle imprese: perché il Consiglio d'Europa ha bocciato l'Italia?**

di Francesco Catalfamo e Maria Giovannone

**In Italia, il diritto alla tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro non è garantito in modo sufficiente.** È ciò che emerge dalle conclusioni del rapporto di valutazione emesso dal Comitato per i diritti sociali del Consiglio d'Europa riferite all'anno 2013. A giudizio degli estensori, l'ordinamento italiano viola alcune delle norme sancite dalla Carta sociale europea (CSE) in materia di sicurezza sul lavoro.

**In primo luogo,** confermando i giudizi espressi nei report del 2007 e del 2009, **il Comitato rileva l'assenza di una politica nazionale di indirizzo e coordinamento conforme alla Strategia comunitaria 2007-2012** per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. In effetti, i compiti di definizione delle linee comuni delle politiche nazionali e di individuazione degli obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro sono attribuiti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. *a* e *b*, d.lgs. n. 81/2008 (*Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro*), al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza, istituito presso il Ministero della salute e formato da rappresentanti ministeriali e regionali, previa consultazione delle parti sociali. Tale organo collegiale, pur avendo emanato alcuni significativi documenti condivisi come *l'Atto di indirizzo per le politiche attive in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro* (20 dicembre 2012) e le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2014, n. 7.](#)



*Indicazioni ai comitati regionali di coordinamento per la definizione della programmazione per l'anno 2013 delle attività di vigilanza ai fini del loro coordinamento* (24 gennaio 2013), non ha ad oggi prodotto le organiche linee guida nazionali in tema di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali prescritte dall'art. 3 della CSE.

**Nella consapevolezza di tale mancanza ed anche al fine di dare risposta alle autorità europee, il 12 giugno 2013, la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, di cui all'art. 6 del TU Sicurezza, ha approvato le *Proposte della Commissione consultiva permanente per una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, dando avvio al processo di elaborazione di una vera e propria strategia nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro. Questa dovrebbe in prospettiva operare in un arco temporale triennale di riferimento ed essere pianificata secondo una procedura che veda come soggetto proponente il predetto Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Quest'ultimo, di concerto con i Ministri competenti, si occuperà altresì di valutare, modificare ed integrare le proposte adottate dalla Commissione.**

**Secondo le valutazioni del Comitato per i diritti sociali del Consiglio d'Europa, ad essere deficitario è anche il sistema di gestione dei rischi sul posto di lavoro.** Carenti sono considerate le misure per l'implementazione di un *risk assessment* che tenga conto dei pericoli connessi alla prestazione lavorativa o che sopravvengono nel corso della stessa – con un'espressione che sembra suggerire una valutazione di tutti i rischi, sia quelli strettamente legati alla prestazione lavorativa (c.d. rischi *safety*), sia quelli derivanti da fattori esogeni come ad esempio l'attività criminosa di terzi (c.d. rischi *security*) – nonché l'organizzazione di cautele preventive calibrate sulla base dei rischi riscontrati e delle attività di informazione e formazione dei lavoratori.

**Le censure di principio del Comitato sembrano essere rivolte non solo al dato normativo formale, ma anche all'applicazione sostanziale dello stesso.** Infatti, sebbene l'art. 28 del TU precisi espressamente che la valutazione debba riguardare «tutti i rischi» compresi quelli afferenti «a gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari», citando a titolo meramente esemplificativo i rischi collegati allo stress lavoro-correlato, quelli riguardanti le donne in stato di gravidanza e quelli riconducibili a differenze di età, di genere, di provenienza geografica, o di tipologia contrattuale di assunzione,

non si può revocare in dubbio che il potenziale onnicomprensivo della norma continui in molti contesti aziendali a non essere compreso, valorizzato e attuato in modo adeguato.

Guardando più da vicino alle contestazioni poi, **le principali questioni concernono la tardiva determinazione (e attuazione) delle procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione dei rischi nelle aziende che occupano fino a 10 dipendenti**, già parziale oggetto della procedura di infrazione 2010/4227 per il mancato recepimento della direttiva europea quadro 89/391/CEE, avviata dalla Commissione europea e ancora in corso, nonché la non avvenuta adozione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi previsto dall'art. 27 del TU.

**Per quel che inerisce al primo punto, l'ordinamento italiano ha già provveduto a porre rimedio. Seppur in ritardo rispetto alla data del 31 dicembre 2010 fissata inizialmente dall'art. 6, comma 8, lett. f del TU**, infatti, le procedure standardizzate sono state elaborate dalla Commissione consultiva permanente e recepite con il Decreto interministeriale 30 novembre 2012. Essendo entrate a pieno regime a partire dal 1° luglio 2013, dopo che la legge di stabilità 2013 aveva prorogato al 30 giugno 2013 la facoltà di ricorrere all'autocertificazione, è possibile ipotizzare che le verifiche del Comitato per i diritti sociali siano state effettuate in un periodo antecedente tale data.

**Quanto al secondo aspetto, l'art. 27 del TU**, così come recentemente modificato dal d.l. n. 68/2013 (c.d. Decreto del fare), **demanda ad un d.P.R. l'individuazione dei settori e dei criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**, fondato sulla base del livello di esperienza, competenza e conoscenza acquisita, nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera. L'appunto mosso dal Comitato per i diritti sociali, pur cogliendo lo spirito dell'art. 27 d.lgs. n. 81/2008, appare almeno in parte viziato da un equivoco giuridico di fondo. Si legge infatti nel rapporto che il rispetto dei criteri definiti nel sistema di qualificazione sarebbe un requisito imprescindibile per l'ottenimento dell'autorizzazione ad operare in un determinato settore, laddove l'art. 27, comma 2 del TU afferma che «il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico

della finanza pubblica», prevedendo solo per l'edilizia che il meccanismo di qualificazione delle imprese, nella forma della cosiddetta "patente a punti", funzioni da sbarramento vero e proprio al mercato di riferimento.

A norma dell'art. 6, comma 8, lett. G, d.lgs. n. 81/2008, il d.P.R. di adozione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi avrebbe dovuto essere emanato entro dodici mesi dall'entrata in vigore del TU, sulla base dei criteri indicati dalla Commissione consultiva permanente, sentito il parere della Conferenza Stato, regioni e province autonome. I lavori dell'apposito comitato, costituitosi nel 2010 in seno alla Commissione per occuparsi della questione non hanno tuttavia condotto sinora a risultati concreti essendosi arrestati da più di un anno.

Inoltre, nonostante l'intervento del Decreto del fare, volto a semplificarne la procedura di approvazione, il d.P.R. di adozione del sistema di qualificazione continua allo stato a far parte della schiera degli oltre venti decreti attuativi del Testo Unico ancora inattuati.

**Si auspica dunque che la bocciatura dell'Italia in materia possa servire da stimolo per la messa a regime di uno strumento normativo fermo da troppo tempo**, tenuto anche conto delle ulteriori spinte che in tal senso potrebbero provenire dalla implementazione delle nuove direttive UE in materia di appalti. Lo scorso 15 gennaio, infatti, il Parlamento europeo ha approvato in seduta plenaria i testi delle tre nuove [Direttive in materia di appalti del settore ordinario](#) (servizi, lavori e forniture), di appalti del settore speciale (acqua, energia, trasporti e postali) e di concessioni. La nuova normativa, già concordata con il Consiglio nel giugno 2013, modifica le norme attuali sugli appalti pubblici comunitari. Per la prima volta, sono stabilite norme comuni UE in materia di contratti di concessione, per promuovere una concorrenza leale e garantire il miglior rapporto qualità-prezzo, introducendo nuovi criteri di aggiudicazione.

**Le nuove Direttive entreranno in vigore entro il prossimo mese di marzo (dopo la ratifica del Consiglio europeo e la pubblicazione sulla G.U.U.E.) e dovranno essere recepite da tutti i Paesi membri entro marzo 2016.** Si prevedono regole più severe in materia di subappalto. Invero, al fine di combattere il dumping sociale e garantire che i diritti dei lavoratori siano rispettati, le nuove leggi comprenderanno norme per il subappalto e disposizioni più severe sulle «offerte anormalmente basse». I contraenti che non rispettano la normativa UE sul lavoro potranno essere esclusi dalla

presentazione di offerte, secondo un meccanismo che prospetticamente potrebbe rafforzare e rendere più rigido quel meccanismo di selezione delle imprese, nell'accesso agli appalti, già contemplato dal sistema di qualificazione delle imprese.

## La semplificazione dal punto di vista dei Medici del Lavoro

Gruppo di lavoro dei Medici del lavoro competenti della Società italiana di  
medicina dal lavoro e igiene industriale

**Questo contributo proviene dal *Gruppo di Lavoro dei Medici del Lavoro Competenti della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale (GdL MeLC SIMLII)*. Tale Gruppo svolge all'interno della Società un ruolo di analisi delle problematiche che accompagnano l'attività professionale dei Medici Competenti (ormai oltre il settanta per cento degli iscritti alla Società stessa). La Società scientifica nel suo complesso, per il tramite del GdL MeLC, può così integrare tali elaborazioni con quelle delle altre componenti della Medicina del Lavoro (innanzitutto quella accademica, ma anche quella pubblica, ospedaliera e dei medici dei servizi delle ASL) e rappresentarle nelle varie sedi.**

**Abbiamo apprezzato fortemente, e perciò vorremmo sostenere, l'ispirazione della *Proposta bipartisan*, in particolare condividiamo la scelta di individuarne nella semplificazione il principio cardine.**

Un accenno va fatto subito, infatti, al tipo di tecnica legislativa ormai consolidatosi nel nostro Paese. Alla elevata propensione a pratiche elusive o selettive nell'osservanza della norma, il Legislatore ha reagito nel tempo con il tentativo di prevedere nel disposto non solo sempre più fattispecie, ma anche vari meccanismi di anticipo del controllo. **Il risultato è un affastellarsi regolatorio che conduce ad una frequente irraggiungibilità materiale degli obblighi posti.** Per questo è essenziale una proposta che vada nel senso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

**della semplificazione: poche norme non interpretabili per pochi obiettivi esigibili, nessun controllo formale, poche sanzioni molto severe.**

Obbligare e punire, finora questa l'ispirazione della normazione in materia di salute sul lavoro; dovremmo, invece, immaginare un sistema almeno parzialmente a richiesta sociale. **Un livello minimo di diritti inderogabili, controllato e sanzionato, al di sopra del quale siano istanze e prassi sussidiarie a stabilire volontariamente ulteriori eventuali livelli di benefici e di tutela, riconoscibili ed incentivati dalla legislazione.**

Va poi aggiunto inoltre che, stante il contesto culturale e civile del nostro Paese, gli operatori della prevenzione hanno dovuto subire gli effetti di un grandioso equivoco: si pensava di dover svolgere una professione e ci si è resi conto di dover combattere soprattutto una *battaglia culturale*.

Vorremmo partecipare, quindi, ad una discussione più generale per poter condividere quel tanto di esperienza maturato dalla nostra peculiare posizione nel mondo del lavoro. Se dall'esterno si continua a considerare la nostra attività indipendente o, al contrario, mera articolazione di ipotesi di miglioramento complessive del funzionamento del mercato del lavoro, a noi non sfugge che tanta parte della inefficacia che scontiamo, insieme ai buoni risultati, non sia riducibile all'interno del perimetro stabilito dalla legislazione di settore, ma derivi da disfunzioni generali della legislazione sociale e del lavoro.

**Un ordinato funzionamento del mercato del lavoro passa anche attraverso la semplificazione del quadro mansionario, della presa in carico del Lavoratore da parte del Sistema Sanitario nazionale e della Previdenza sociale quando la sua patologia trascende la matrice professionale e dei meccanismi di accertamento delle inabilità al lavoro**, solo per fare alcuni pochissimi esempi di una integrazione che ci sembra razionalmente indilazionabile e che potrebbe avere un senso più compiuto se si sviluppasse all'interno di un sistema centrato sui comparti produttivi e articolato nei territori ove essi insistono.

A seguito delle rilevanti trasformazioni del lavoro e dei rischi per salute e sicurezza dei Lavoratori, stiamo aggiornando le nostre conoscenze cliniche, tossicologiche, epidemiologiche; ma ancora molto andrebbe fatto in quelle ergonomiche, riabilitative, tecnologiche e sociologiche. Al contrario di chi vede nella nostra attività un obbligo burocratico (argomento che ci impone

comunque, nella sua rilevante parte di verità, un assillo continuo verso pratiche professionali di qualità e realmente efficaci), è ormai matura nella nostra comunità la consapevolezza che, all'interno del contesto appropriato e per la nostra quota, potremmo dare un **contributo significativo non solo al miglioramento reale dei livelli di salute della popolazione** (a partire da quella fondamentale frazione che è rappresentata dai Lavoratori) **ma anche a un aumento della stessa produttività delle imprese e dell'intero Paese**. E d'altra parte è ormai anche forte il disagio che viviamo nello svolgere un'attività che, a fronte dell'impegno di risorse comunque ragguardevoli, non viene *adeguatamente* indirizzata al raggiungimento di questi obiettivi.

Infine, consapevoli che si accenna qui a un elemento apparentemente *particolare*, si segnala la necessità di un **ripensamento della modalità di collegamento del Medico competente all'Azienda**, a tutt'oggi di natura completamente fiduciaria, e l'incongruenza strutturale per via della quale è ammessa dalla normativa la possibilità di operare nel settore a soggetti d'impresa – che legittimamente rispondono ad una razionalità economica – senza la previsione di indirizzi che vincolino il loro operato anche al raggiungimento di quei fini pubblicistici che sono sostanza della normativa stessa.

# **La qualificazione delle imprese nel settore agromeccanico: profili di legittimità costituzionale della Legge Regione Veneto, 7 febbraio 2014, n. 6**

di Maria Carmela Amorigi e Maria Giovannone

**La Regione Veneto è recentemente intervenuta in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro attraverso l’emanazione della legge regionale 7 febbraio 2014, n. 6 recante *Disposizioni per la qualificazione delle imprese che svolgono attività agromeccanica*.**

L’approvazione del provvedimento, oltre a ricordare ancora una volta **il forte ritardo dell’ordinamento statale rispetto alla attuazione della disciplina in materia di qualificazione delle imprese, di cui agli artt. 6 e 27 del d.lgs. n. 81/2008** – pur sollecitata dal “decreto del fare” lo scorso agosto – pare sollevare **alcuni possibili rilievi di legittimità costituzionale, alla luce dei canoni di cui all’art. 127 della Cost.**

Il provvedimento, infatti, è intervenuto a disciplinare una materia, quella della **qualificazione delle imprese affidata a legge dello Stato** (nella specie un DPR da adottarsi previo parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) dall’ art. 6, co. 8, lett. g) del d.lgs. n. 81/2008. Si osserva d’altro canto che la riserva di legge appena citata va bilanciata col **principio di cedevolezza pur contemplato dall’art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 81/2008, il cui margine di intervento è circoscritto alle materie di competenza delle regioni.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2014, n. 15.](#)



**Nella disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 sono rinvenibili infatti i principi generali del sistema di tutela della salute e sicurezza** sia per quanto concerne l'assetto istituzionale sia per quanto attiene alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro.

**In ordine all'assetto istituzionale i due soggetti coinvolti, Stato e Regioni, hanno operato in un quadro di competenze legislative alquanto articolato.** Infatti, dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, sulla disciplina della salute e della sicurezza dei lavoratori si intrecciano competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.) e competenze concorrenti delle Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), con una decisa prevalenza delle prime. In tale contesto, occorre interrogarsi su quale sia lo spazio in cui la potestà legislativa regionale può muoversi dettando regole ulteriori o diverse da quelle previste dal legislatore statale.

**È all'art. 1 secondo comma (cd. "norma cedevole"), che il d.lgs. n. 81 del 2008 si confronta con la questione della competenza delle regioni,** attraverso la previsione per la quale, nelle materie riservate al legislatore regionale, le disposizioni di cui al TU in materia di salute e sicurezza restano applicabili in mancanza di una disciplina dettata dalla regione e perdono efficacia nel momento in cui viene adottata la legge regionale. In tale caso gli atti normativi statali adottati si applicano nelle regioni e province autonome nelle quali non sia ancora in vigore una specifica normativa di attuazione e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore delle norme adottate da ciascuna regione e provincia autonoma. Al fine di ricostruire il quadro normativo di riferimento, quindi, occorre procedere all'individuazione di quali disposizioni statali siano effettivamente cedevoli e, dunque interrogarsi su quali di esse intervengano a disciplinare aspetti rimessi alla competenza delle regioni.

**Come è noto, il legislatore regionale ha competenza esclusiva nelle materie non espressamente riservate al legislatore statale dal secondo comma dell'art. 117, e competenza concorrente,** ovvero limitata dal rispetto dei principi fondamentali riservati alla legge dello Stato, nelle materie elencate dal terzo comma del medesimo articolo, tra cui rientra quella della "tutela e sicurezza del lavoro". È necessario quindi individuare nell'ampio corpus del d.lgs. 81/2008 quali disposizioni siano ascrivibili alla competenza statale esclusiva e possano per questo resistere ad un eventuale intervento

(illegittimo) della legge regionale; quali di esse siano riconducibili a materie di competenza concorrente e prevalgono sulla legislazione regionale limitatamente ai principi fondamentali che contengono; quali, infine, riguardino materie di competenza esclusiva della regione e risultino di conseguenza integralmente cedevoli di fronte ad un intervento regionale.

**Sembra ormai acquisita, in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, la necessità di procedere in ogni caso ad una ricognizione** dell'incidenza che, sul concreto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, hanno le clausole generali e le specifiche riserve di competenza legislativa esclusiva al legislatore statale contenute nel secondo comma dell'articolo 117, come viene sottolineato dalla sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale.

**Se infatti l'art. 117, comma 3, Cost. riconduce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la “tutela e sicurezza del lavoro”** (competenza che, in quanto tale, deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati ex art. 117, comma 3, ultimo periodo, Cost.), vari aspetti della materia sono ascrivibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò vale per: i riflessi della disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro (la cui disciplina rientra nell'ordinamento civile ex art. 117, comma 2, lett. l, Cost.); per gli aspetti della rappresentanza e della tutela collettiva della sicurezza dei lavoratori (rispetto ai quali l'indubbia competenza dell'autonomia collettiva, tutelata dall'art. 39 Cost., non esclude una regolamentazione eteronoma di fonte esclusivamente statale); per la disciplina dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e dei connessi profili processuali (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.); per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.); per i riflessi che la disciplina della materia in esame può produrre sulla concorrenza fra imprese (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.). **Tema quest'ultimo particolarmente rilevante ai fini delle valutazioni sulla competenza a legiferare in materia di qualificazione delle imprese, i cui riflessi sul mercato e sulla concorrenza possono essere ad ogni modo potenzialmente significativi.**

**In un simile scenario, il perimetro della competenza legislativa delle Regioni appare alquanto circoscritto.** Non c'è aspetto riconducibile alla “sicurezza del lavoro” che non sia anche attinente all'ordinamento civile, alla disciplina penale, ai livelli essenziali delle prestazioni, alla tutela della concorrenza. Il riferirsi alla materia “sicurezza sul lavoro” per cercare margini

di competenza delle regioni risulta utile al più per riconoscere la potestà regionale nel predisporre attività di incentivazione e sostegno delle azioni rivolte ad aumentare la sicurezza sul lavoro alla luce della normativa statale. Ma come si vede bene si tratta più di una competenza “quasi amministrativa” di attuazione che di una vera e propria potestà di normazione.

**In definitiva, lo spazio che resta alla legislazione regionale è quello presidiato dalla clausola di cedevolezza, oltre naturalmente agli interventi di carattere organizzativo, al sostegno del sistema prevenzionistico e alle azioni promozionali di livelli più elevati di tutela.**

**Con particolare riguardo alla qualificazione delle imprese**, oggetto dell'intervento normativo regionale in esame, come anticipato si tratta di materia disciplinata dal TU Sicurezza agli artt. 27 (come modificato dalla l. n. 98/2013, c.d. Decreto del fare) e 6, comma 8, lett. g, che rimette alla adozione di un DPR la regolamentazione della materia nel dettaglio operativo. Nello specifico è stabilito che con decreto del Presidente della Repubblica saranno individuati i settori e i criteri per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui al comma 1 dell'articolo 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (ruolo in precedenza affidato alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e poi sottratto, dal decreto del fare al fine di ridurre i tempi di adozione del DPR).

**Dalla formulazione della disposizione, l'iter di approvazione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**, quindi, è disciplinato da un decreto del Presidente della Repubblica a seguito della conclusione dei lavori della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, previa acquisizione del parere favorevole da parte della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ad oggi il DPR non è stato ancora adottato (si rammenta che l'unico provvedimento adottato in materia è il DPR n. 177/2011 recante il *Regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*).

**Ma vi è di più, in quanto anche a voler riconoscere una eventuale compresenza regionale sul tema della qualificazione delle imprese**, tenuto conto della prevalenza della competenza statale esclusiva nella fissazione dei “principi fondamentali” della disciplina al fine di garantire un'uniformità della tutela sul territorio nazionale, l'intervento della legge regionale risulterebbe

non solo antecedente all'adozione di un DPR volto a disciplinare la materia nel suo complesso, ma è anche relativa ad un settore produttivo, quale quello agromeccanico, non contemplato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 tra quelli in cui *ope legis* opera la qualificazione.

**D'altra parte vi è da osservare che la regolamentazione della materia della qualificazione delle imprese è al tempo stesso rimessa addirittura alla autonomia collettiva, per espressa previsione dell'art. 27, comma 2, che pare però limitarsi al solo meccanismo della cosiddetta patente a punti, di cui al precedente comma 1-bis, non già al sistema di qualificazione delle imprese generalmente inteso, di cui al comma 1. È evidente poi che dove è previsto il potere regolatorio della autonomia collettiva, potrebbe essere a maggior ragione giustificato il potere normativo della pubblica autorità, quale appunto la Regione. Senonché il potere dell'autonomia collettiva, come congegnato nel predetto comma 2, fa evidentemente riferimento ad una disciplina pattizia che si inscriverebbe in un processo di regolamentazione normativa già avvenuto a livello statale e che si limiterebbe alla estensione successiva, ad ulteriori settori produttivi, del sistema di qualificazione delle imprese già regolato "in via sperimentale" nei suoi aspetti generali dai provvedimenti normativi a tal fine preposti.**

**Non v'è dubbio che, attesa la delicatezza della materia, la questione è aperta; non è da escludersi pertanto un intervento chiarificatore preliminare da parte delle competenti sedi amministrative sulla opportunità di dirimere il possibile conflitto Stato-Regione.**

## **Il nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020**

di Maria Carmela Amorigi e Francesco Catalfamo

Con l'obiettivo dichiarato di proteggere gli oltre 217 milioni di lavoratori da incidenti sul lavoro e malattie professionali, **la Commissione europea ha approvato lo scorso 6 giugno il nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020** (COM(2014) 332 final) che individua le principali sfide ed obiettivi per l'Unione Europea in tale ambito.

**La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori costituisce oggi uno degli ambiti più rilevanti delle politiche sociali europee.** Nel corso degli anni, accanto al tradizionale modello normativo di tipo *hard* basato sull'armonizzazione per direttiva degli standard minimi di protezione praticati dagli Stati membri, la Commissione ha proposto una serie di misure di "regolazione leggera", orientate verso la fissazione di obiettivi piuttosto che sulla prescrizione di regole. L'UE si è così dotata nel periodo compreso tra il 1978 e il 2002 di programmi d'azione pluriennali, cui hanno fatto seguito le strategie europee (2002-2006 e 2007-2012) volte ad individuare le priorità e gli obiettivi comuni, fornire un quadro di riferimento per coordinare le politiche nazionali e promuovere un approccio olistico alla cultura della prevenzione.

**Oltre a consentire il superamento delle resistenze degli Stati rispetto a nuovi interventi normativi vincolanti, le politiche europee di *soft law* hanno prodotto buoni risultati in termini prevenzionistici.** Secondo il *Rapporto di valutazione della Strategia Europea sulla salute e sicurezza sul*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

*lavoro 2007-2012* redatto dalla Commissione (SWD(2013) 202 final), infatti, l'attuazione della strategia dell'UE è stata nel complesso efficace e i suoi obiettivi principali sono stati conseguiti con un forte sostegno delle parti interessate. In particolare, rileva evidenziare come tra il 2007 e il 2011, il tasso di incidenza degli infortuni comportanti un'assenza superiore a tre giorni sia diminuito del 27,9% nella zona UE. A ciò si aggiunga che una recente indagine condotta da Eurobarometro (EUROBAROMETER, *Working conditions*, Flash Eurobarometer 398, 2014) riporta che la maggioranza di lavoratori (85%) si dichiara soddisfatta della salute e della sicurezza sull'attuale posto di lavoro e più di tre quarti (77%) afferma che sul loro posto di lavoro sono disponibili informazioni concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro e/o corsi di formazione sul tema.

**Il processo di implementazione della strategia UE 2007-2012 ha però messo in luce anche alcuni limiti dell'approccio adottato.** Nello specifico, le piccole e medie imprese hanno incontrato delle difficoltà nell'applicazione di talune prescrizioni normative. Inoltre, mentre è stata registrata un'attiva partecipazione delle autorità governative, le parti sociali non sono state coinvolte adeguatamente e gli strumenti statistici e di monitoraggio si sono rivelati insufficienti. Per quanto concerne il numero degli infortuni, poi, nonostante i progressi soprariportati, nel periodo di riferimento si sono verificati ogni anno nella zona UE una media di più di 4000 eventi mortali ed oltre tre milioni di incidenti gravi che richiedono un periodo di assenza di più di tre giorni (Statistiche europee degli infortuni sul lavoro (ESAW), stima Eurostat). Infine, Eurobarometro conferma che ancora oggi circa un quarto dei lavoratori ritiene che la propria salute e la propria sicurezza siano a rischio a causa del lavoro, o da questo negativamente condizionate.

**Il nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020 si pone in continuità con la precedente versione, cercando di correggerne le disfunzioni emerse nella fase attuativa.** Il piano emanato dalla Commissione attribuisce all'UE un ruolo guida nella promozione di standard elevati in materia di condizioni di lavoro, sia nell'ambito del territorio europeo che a livello internazionale, in linea con la strategia Europa 2020, attraverso l'individuazione delle sfide e degli obiettivi fondamentali per la salute e la sicurezza sul lavoro, delle azioni chiave e degli strumenti per affrontarle.

**Come rilevato da László Andor, Commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione,** “le persone hanno il diritto di lavorare senza dover affrontare pericoli per la loro salute o la loro sicurezza sul luogo di lavoro. Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali colpiscono tutti i settori e le professioni, che il lavoratore sieda a una scrivania o alla guida di un camion o che lavori in una miniera o un cantiere, e non solo causano sofferenza personale, ma impongono anche costi elevati per le imprese e per la società nel suo insieme”.

**A fronte di ciò, tre sono le sfide principali attraverso le quali la Commissione Ue intende intervenire:** migliorare l'attuazione delle disposizioni di legge da parte degli Stati membri, in particolare rafforzando la capacità delle microimprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti; migliorare la prevenzione delle malattie legate al lavoro affrontando i rischi attuali, nuovi ed emergenti (amianto, sostanze chimiche, nanomateriali, biotecnologie, stress, patologie muscolo scheletriche, aggravati patologici sulle donne); far fronte al cambiamento demografico (invecchiamento attivo, domotica sul lavoro).

**Il quadro strategico propone di affrontare queste sfide con una serie di azioni finalizzate al conseguimento di sette obiettivi strategici fondamentali, da attuare o sviluppare in stretta collaborazione con gli Stati membri, le parti sociali e gli altri soggetti interessati.** Tra di essi, spiccano il consolidamento delle strategie nazionali in materia di SSL (revisione strategie nazionali, banca dati di strategie nazionali in collaborazione con Eu-Osha, istituzione referenti nazionali di strategia) e l'offerta di un sostegno concreto alle piccole e micro imprese ai fini del rispetto delle regole (orientamenti e sostegno Eu-Osha, OiRA, Fse, buone prassi e campagne). Per mezzo del nuovo piano strategico, inoltre, si intende migliorare l'applicazione delle regole da parte degli Stati membri, provvedendo ad esempio al potenziamento delle misure ispettive. La semplificazione della legislazione esistente per eliminare gli oneri amministrativi inutili, la prevenzione delle malattie professionali, il miglioramento nella raccolta di dati statistici e lo sviluppo di strumenti di monitoraggio così da ottenere migliori elementi di prova, ed infine il rafforzamento del coordinamento con organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) costituiscono ulteriori obiettivi stabiliti dalla

Commissione. La misura in cui tali obiettivi sono stati raggiunti e i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione saranno oggetto di un'attività sistematica di monitoraggio e valutazione e saranno tenuti in considerazione come parte integrante della valutazione della legislazione in materia di SSL.

**Fra gli strumenti per affrontare le sfide in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il quadro strategico intende puntare sul dialogo sociale, la sensibilizzazione, l'applicazione della legislazione UE, sinergie con altri settori (salute pubblica, istruzione) e fondi UE, come ad esempio il Fondo sociale europeo (FSE) e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EASI).**

Il piano verrà riesaminato al termine del 2016 per fare il punto sulla sua attuazione e procederà parallelamente alla revisione della legislazione europea sulla sicurezza sul lavoro che dovrà avvenire entro il 2015 (revisione inclusa nella direttiva quadro 89/391/CEE e nel Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione Refit).

**Dall'analisi del nuovo quadro strategico, l'aspetto più interessante che emerge risiede nella volontà di coniugare il miglioramento della qualità del lavoro, l'aumento di competitività e la produttività delle imprese europee, specialmente nelle PMI, come pure evidenziato dalla Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul lavoro (EU-OSHA, *Annual report 2013: Working for safer, healthier and more productive workplaces in the European Union*, 2014).** Un investimento in SSL contribuisce al benessere dei lavoratori ed è efficiente in termini di costi. In base a stime recenti (ISSA, *The return on prevention: Calculating the costs and benefits of investments in occupational safety and health in companies*, 2013; BenOSH, *Socio-economic costs of accidents at work and work-related ill health*, 2010), infatti, gli investimenti in questo settore sono in grado di generare alti tassi di rendimento riducendo i costi per i sistemi di sicurezza sociale. La semplificazione della legislazione, mediante l'eliminazione delle norme amministrative superflue, deve e può essere accompagnata dal mantenimento di un livello elevato di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori.



## **L'andamento del fenomeno infortunistico nella relazione annuale INAIL 2013**

di Franco D'Amico

**«La serie storica del numero degli infortuni prosegue l'andamento decrescente».**

Con questa frase il Presidente dell'INAIL Massimo De Felice, in occasione della presentazione della Relazione annuale 2013, ha sintetizzato l'evoluzione generale del fenomeno infortunistico nel Paese.

**In effetti il bilancio ufficiale per l'anno 2013 si chiude con un calo complessivo di 50mila infortuni (pari a - 6,8%): dai circa 745.000 casi denunciati nel 2012 ai 695.000 del 2013.**

Un risultato che appare però più articolato se si considera, ad esempio, che la flessione ha interessato esclusivamente gli infortuni occorsi nell'effettivo esercizio dell'attività lavorativa (“in occasione di lavoro”) che sono scesi dell'8,6%, dai 652.00 del 2012 ai 596.000 del 2013; **mentre quelli verificatisi nel percorso casa-lavoro-casa (“in itinere”) sono aumentati di oltre il 5% (dai circa 93.000 del 2012 ai 99.000 del 2013).**

La quota di infortuni in itinere sul totale, che negli ultimi anni si era sempre attestata intorno al 12-12,5%, è balzata improvvisamente al 14,3%. Dopo molti anni di continua diminuzione (erano più di 107.000 nel 2009) si registra dunque nel 2013, una impennata per questa particolare tipologia di incidenti che interessano in prevalenza la componente femminile. Per le donne lavoratrici, infatti, questo percorso quotidiano dell'andare e tornare da casa al posto di lavoro risulta particolarmente pericoloso – come risulta da recenti indagini effettuate anche da ANMIL – anche perché in questo spazio di tempo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28.](#)

si concentrano lo stress e tutte le criticità legate alle difficoltà di conciliazione dei tempi di lavoro con quelli di cura della casa e della famiglia.

Il numero limitato di tabelle messe a disposizione, almeno per il momento, dall'INAIL non consente, allo stato attuale, un'analisi più approfondita ed articolata delle tendenze in atto per talune interessanti caratteristiche del fenomeno, come ad esempio l'andamento infortunistico per genere o le differenti dinamiche a livello territoriale o per settore di attività economica; ma possiamo prevedere che, come si è già verificato in questi ultimi anni, le migliori performance in termini di riduzione infortunistica si registrino nelle aree geografiche ad alta intensità industriale e in quei settori, come la metallurgia, la metalmeccanica, il manifatturiero, le costruzioni, ecc., che maggiormente hanno sofferto l'impatto della dura crisi economica che ancora attanaglia il Paese.

Si tratta, peraltro, proprio di quei settori a più elevato rischio infortunistico e a preponderante presenza di manodopera maschile.

**Riteniamo, peraltro, che siano proprio questi i fattori alla base del forte calo registrato dagli infortuni mortali accertati dall'INAIL che sono scesi dagli 835 casi del 2012 ai 660 del 2013, per una riduzione superiore al 20% in un solo anno.**

Va però detto, a tale proposito, che dati i criteri di rilevazione e di definizione adottati da INAIL, il dato 2013 relativo ai morti sul lavoro è da ritenersi ancora provvisorio e destinato ad aumentare con le prossime rilevazioni. Si tratta comunque di un risultato molto rilevante che segna, tra l'altro, il minimo storico dal 1954 (anno di inizio delle rilevazioni statistiche) ad oggi. Il calo dei morti sul lavoro ha riguardato sia quelli avvenuti in occasione di lavoro (scesi da 613 a 470) sia quelli in itinere (da 222 a 190). I decessi in itinere costituiscono il 29% dei morti sul lavoro, una quota che si mantiene sostanzialmente stabile da molti anni, ma sono molto più frequenti nell'Industria e Servizi, dove rappresentano il 32% del totale, mentre in Agricoltura sono meno del 6%.

<b>TAV. 1 – IL CONFRONTO DEGLI INFORTUNI 2013-2012</b>			
<b>Infortuni</b>			
Modalità evento	2012	2013	Var.% 2013/2012

In occasione di lavoro	651.527	595.583	-8,6
In itinere	93.856	99.065	5,5
<b>TOTALE</b>	<b>745.383</b>	<b>694.648</b>	<b>-6,8</b>
<b>Casi mortali</b>			
Modalità evento	2012	2013	Var.% 2013/2012
In occasione di lavoro	613	470	-23,3
In itinere	222	190	-14,4
<b>TOTALE</b>	<b>835</b>	<b>660</b>	<b>-21,0</b>
Fonte: elaborazione ANMIL su dati INAIL			

**Come si diceva, la serie storica è in continua diminuzione ed infatti se si estende il campo di osservazione all'ultimo quinquennio riportato nelle statistiche del Rapporto INAIL, si rileva che, rispetto agli 878.000 infortuni denunciati nel 2009, il calo 2013 risulta di quasi il 21%. Ancora più sostenuto, pari ad oltre il 35%, il calo dei morti sul lavoro che sono passati dai 1.022 casi del 2009 ai 660 del 2013.**

<b>TAV. 2 – L' ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO NEL QUINQUENNIO</b>						
Tipologia	2009	2010	2011	2012	2013	Var.% 2013/2009
<b>Infortuni</b>	<b>877.940</b>	<b>871.356</b>	<b>817.697</b>	<b>745.363</b>	<b>694.648</b>	<b>-20,9</b>
<b>Casi mortali</b>	<b>1.022</b>	<b>993</b>	<b>886</b>	<b>835</b>	<b>660</b>	<b>-35,4</b>
Fonte: elaborazione ANMIL su dati INAIL						

Si tratta di un andamento di medio periodo molto favorevole che prosegue in pratica una tendenza storica virtuosa avviata già dai primi anni '90 quando si contavano ancora circa 1,2 milioni di infortuni ed oltre 2.000 morti sul lavoro. A partire da quegli anni, infatti, è andato progressivamente maturando nel Paese un clima di maggiore sensibilità verso i problemi dell'ambiente in generale e di quelli di lavoro in particolare; un clima che ha portato, nel corso

di questi ultimi decenni, a sviluppare una lunga e ben nota serie di importanti interventi normativi e di efficaci politiche ed iniziative nel campo della prevenzione e della sicurezza sul lavoro.

Da un punto di vista strettamente tecnico, riteniamo tuttavia doveroso fare rilevare che, mentre nei lunghi anni che hanno preceduto la grave crisi economica i tassi annui di riduzione degli infortuni sul lavoro si attestavano mediamente su valori compresi tra il 2% ed il 3%, a partire dal 2008, con l'inizio della lunga crisi economica ancora in atto, gli stessi tassi risultano più che raddoppiati.

Si tratta in effetti di cali molto consistenti, per i quali c'è da ritenere che nell'ambito di questo trend riflessivo, alla componente tendenziale determinata dal miglioramento degli standard di sicurezza sul lavoro di cui si è detto, si sia associata una significativa componente "accidentale" rappresentata proprio dall'impatto della attuale crisi economica: chiusura di aziende, riduzione di personale e di orari di lavoro, tagli degli straordinari ecc., sono tutti fattori che hanno concorso alla riduzione del monte-ore di lavoro e quindi di esposizione al rischio di infortunio.

Statisticamente si può stimare che una quota di riduzione degli infortuni di almeno il 2/3% sia da ascrivere all'effetto (positivo in questo caso, l'unico) della crisi economica. Valutazioni più precise potranno aversi quando saranno disponibili i dati sul monte ore lavorate rilevate dall'INAIL.

**Un altro aspetto problematico emerso dal Rapporto INAIL è la crescita, certamente inaspettata, delle malattie professionali che nel 2013 sono aumentate di ben 5.500 unità, passando dalle 46.300 patologie denunciate nel 2012 alle 51.800 del 2013 (+11,9%).**

A partire dal 2007/2008, a seguito dell'entrata in vigore delle "Nuove tabelle delle malattie professionali" che hanno esteso il numero di patologie cosiddette "tabellate", non soggette cioè all'onere della prova da parte del lavoratore, vi era stata una crescita tumultuosa delle denunce all'INAIL che da meno di 30.000 erano diventate oltre 47.000 nel 2011. Si trattava in pratica di quel fenomeno definito dagli esperti del settore "emersione delle malattie perdute" e che gli stessi esperti ritenevano avesse esaurito la spinta, tanto che nell'anno successivo, il 2012, vi era stata una riduzione di circa 1.000 casi che sembrava preludere ad un assestamento del fenomeno su quei livelli dimensionali.

La crescita imprevista delle malattie professionali nel 2013, dovuta quasi esclusivamente ancora alle **patologie dell'apparato muscolo-scheletrico ed osteo-articolare** ci induce a ritenere che per queste patologie, causate

soprattutto da vibrazioni, movimenti ripetuti, sovraccarico biomeccanico e posizioni incongrue, ci sia ancora molto da lavorare per migliorare le condizioni degli ambienti di lavoro individuali sia in termini ergonomici che di rapporto lavoratore-macchina.

Complessivamente, nell'ultimo quinquennio l'aumento delle malattie professionali è stato superiore al 47%, con una marcata differenza nella dinamica di genere: per gli uomini la crescita è stata di circa il 44%, per le donne di oltre il 55%.

C'è da segnalare, a tale proposito, che le patologie muscolo-scheletriche, massime responsabili dei vistosi incrementi di denunce all'INAIL, hanno la particolarità di essere nel contempo di natura multifattoriale e trasversali a quasi tutti i settori produttivi; in particolare ne risultano interessati le costruzioni, i trasporti ed altre attività notoriamente pesanti, ma sono molto diffuse anche in altri settori del terziario, come la sanità, il commercio, i servizi alle imprese e quelli alle famiglie (colf e badanti) dove è molto presente la componente femminile.

TAV. 3 – L' ANDAMENTO DELLE MALATTIE PROFESSIONALI NEL QUINQUENNIO						
Genere	2009	2010	2011	2012	2013	Var.% 2013/2009
Maschi	25.551	30.327	33.114	32.508	36.821	44,1
Femmine	9.663	12.755	14.207	13.775	15.018	55,4
<b>TOTALE</b>	<b>35.214</b>	<b>43.082</b>	<b>47.321</b>	<b>46.283</b>	<b>51.839</b>	<b>47,2</b>
%femmine	37,82	42,06	42,90	42,37	40,79	
Fonte: elaborazione ANMIL su dati INAIL						

**Risultano anche in crescita, nel 2013, le malattie asbesto correlate: in questo anno, rispetto ai 1.677 casi del 2012 ne sono state riconosciuti 1.759 (+5%) dei quali ben 376 con esiti mortali, che rappresentano la stragrande maggioranza (87%) dei 433 decessi per malattie professionali denunciate e protocollate presso l'INAIL nel 2013.**

Purtroppo, queste particolari malattie, causate sostanzialmente dall'inalazione di fibre di amianto, presentano caratteristiche di incubazione e latenza molto lenta e prolungata e possono manifestarsi (come nel caso del mesotelioma pleurico che ha esiti quasi sempre letali) anche a distanza di 30/40 anni; pertanto, c'è da prevedere che siano ancora destinate ad aumentare almeno per

un'altra decina di anni: esperti del settore e gli stessi tecnici dell'INAIL stimano che il picco di tali patologie si raggiungerà infatti intorno all'anno 2025.

## **Francia: relazione tra salute pubblica e salute sul lavoro alla luce delle malattie cardiovascolari**

di Sara Autieri e Fabiola Silvaggi

**L'Ispettorato Generale degli Affari Sociali francese (IGAS) ha nuovamente inserito tra le priorità del programma di lavoro 2012-2014 la salute e sicurezza sul luogo di lavoro (SSL).**

Sulla scia e in rapporto di continuità con l'azione di monitoraggio svolta negli anni precedenti sulle interazioni tra salute, salute pubblica e salute ambientale, è stato recentemente pubblicato il rapporto "*Articulation entre santé au travail et santé publique: un illustration au travers des maladies cardiovasculaires*" (aprile 2014), dove la riflessione sulla relazione tra salute sul lavoro e sanità pubblica viene analizzata, questa volta, attraverso le malattie cardiovascolari (MCV).

**Come sottolineato dalla Società europea di cardiologia (SEC), le MCV rappresentano uno dei principali problemi della sanità pubblica in quanto costituiscono la prima causa di mortalità in Europa causando circa il 40% dei decessi** (due milioni di decessi all'anno).

Tale dato fornisce lo spunto per affrontare il tema della prevenzione dei rischi lavorativi con particolare riferimento alle forme di organizzazione del lavoro. Ciò permette, tenuto conto del peso dei fattori di rischio classici delle MCV, attribuibili il più delle volte a comportamenti individuali come ad es. alimentazione scorretta, fumo etc., di trattare l'impresa come luogo di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29.](#)

prevenzione globale non solo di tali rischi, ma anche della salute del lavoratore in generale.

Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il luogo di lavoro influisce direttamente sul benessere fisico, mentale, economico e sociale non solo dei lavoratori, ma anche sulla salute delle loro famiglie, della comunità e della società; un luogo di lavoro sano rappresenta un pre-requisito per uno sviluppo sociale ed economico duraturo. Pertanto, le politiche pubbliche nazionali in materia di promozione della salute dovrebbero prevedere anche strategie di promozione della salute sul luogo di lavoro.

**Gli autori del rapporto hanno provato, quindi, a rispondere alle seguenti domande: come anticipare e analizzare i rischi sul lavoro (in particolare quelli legati alle nuove forme di organizzazione del lavoro) in un'ottica di prevenzione? Come migliorare il rapporto tra salute sul lavoro, salute pubblica e salute ambientale? Quali azioni potrebbero, in concreto, favorire il reinserimento lavorativo di un lavoratore cardiopatico? L'impresa può giocare un ruolo come luogo di promozione della salute?**

Per dare una risposta a tali quesiti sono stati analizzati, nella prima parte del rapporto, i fattori di rischio cardiovascolari considerando quelli di origine lavorativa; successivamente sono state esaminate possibili procedure di prevenzione e promozione della SSL; infine, sulla base delle prime due analisi, nella terza parte del rapporto, sono state elaborate linee guida rivolte agli attori coinvolti nel dinamico e osmotico rapporto tra salute sul lavoro e salute pubblica.

Tra i fattori di rischio professionali, oltre i fattori di rischio classici, che possono incidere sull'insorgenza delle MCV sono stati individuati -nella letteratura scientifica in materia- il rischio chimico, condizionamenti fisici (sedentarietà, rumore sul lavoro, intensi sforzi fisici, inquinamento atmosferico, esposizione a fonti di calore o di freddo), problemi organizzativi (eccessiva durata del lavoro settimanale e giornaliero, intensità dell'attività lavorativa, turni), stress lavoro correlato e interazioni tra diversi fattori di rischio. Quindi, ai fini di una effettiva ed efficace prevenzione delle MCV è necessario tenere in considerazione l'origine multifattoriale delle stesse, partendo dall'assunto che oltre ai rischi classici, quali quelli individuali (predisposizione individuale alla malattia, uso di sostanze illecite, età, etc.) concorrono anche fattori di rischio connessi all'ambiente e all'organizzazione del lavoro. **Pertanto, le azioni di prevenzione dei rischi professionali in azienda dovrebbero prevedere e procedere ad un approccio globale che, nel caso specifico, implichi anche la prevenzione delle MCV.**



In Francia, però, secondo gli autori del rapporto, la realizzazione di questo tipo di approccio ha incontrato ostacoli connessi al contesto generale della salute e sicurezza sul lavoro. **Lo sviluppo di politiche aziendali volte alla promozione della salute “generale” del lavoratore ha suscitato scetticismo da parte dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali.** A loro avviso, investire in maniera concorrente su una tale promozione della salute potrebbe andare a scapito di un’azione effettiva e concreta di prevenzione dei rischi professionali considerando che, oltre alle difficoltà oggettive legate all’evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro nelle aziende (inclusa la proliferazione di contratti di lavoro precari), la Francia è contrassegnata dal grave problema della carenza dei medici del lavoro.

**Nel caso specifico del malato cardiopatico, del suo reinserimento lavorativo e del ruolo giocato dall’azienda nella promozione della SSL, gli autori del rapporto si sono soffermati su alcuni aspetti organizzativi, ambientali e sociali che incidono sui rischi legati alla malattia.**

La crisi economica ha imposto alle aziende un ripensamento dei propri modelli organizzativi al fine di ottimizzare le energie e le capacità professionali dei loro dipendenti. Per raggiungere quest’obiettivo, l’organizzazione del lavoro ha subito dei cambiamenti in termini di durata, di intensità e di orario di lavoro con una maggiore applicazione del lavoro a turni (V. Vyas, A. Garg, et al., *Shift work and vascular events: systematic review and meta-analysis*, BMJ, 2012). Secondo l’indagine DARES, nel periodo 2003 – 2010, si è registrato nei giorni festivi un leggero aumento del lavoro a turni con un tasso del 30,2% vs 31,2%. Da questi dati si può desumere come sia difficile per un lavoratore affetto da patologie croniche, conciliare tempi di cura con la vita lavorativa.

Una meta-analisi pubblicata nel 2012 (M. Virtanen, K. Heikkilä, et al., *Long Working Hours and Coronary Heart Disease: A Systematic Review and Meta-Analysis*, Am J Epidemiol, 2012), ha selezionato e analizzato 12 studi sulla relazione tra orario di lavoro e malattie cardiovascolari nel periodo 1958-2010. Su un totale di 22.518 di pazienti indagati, di cui 57% uomini e 43% donne, sono stati individuati 2313 casi di malattia cardiovascolare. In questa analisi, **il range usato per definire eccessivamente lunga una giornata di lavoro è stato da  $\geq 10$  ore > 11 ore, considerando che la settimana lavorativa era di > 40 ore > 65 ore.** Rispetto ai campioni misti o composti unicamente da donne, viene osservata una forte associazione tra lunghe ore di lavoro e il verificarsi di incidenti cardiovascolari solo fra gli uomini. Questa modalità di organizzare il lavoro può portare più delle volte ad un eccessivo stress lavorativo che è

causa di rischi cardiovascolari. **Lo studio Whitehall II, condotto nel 2008, ha affermato l'esistenza di una correlazione positiva tra l'intensità di stress lavorativo e il verificarsi di malattie cardiovascolari** (T. Chandola, A. Britton, E. Brunner, et al., *Work stress and coronary heart disease: what are the mechanisms?*, Eur Heart J, 2008).

**L'azienda può contribuire, su larga scala, allo sviluppo e alla promozione della salute e sicurezza del lavoratore; in realtà, il ruolo che le imprese assumono è notevole perché, attraverso i servizi di medicina del lavoro, si abbina sia la prevenzione individuale che quella collettiva dei lavoratori.** In particolare, nel campo della prevenzione delle malattie cardiovascolari, l'intervento del medico del lavoro può essere complesso, a causa dei diversi fattori che concorrono a identificare i rischi cardiovascolari sul luogo di lavoro.

**Per adempiere agli obblighi in materia di salute e sicurezza, molte aziende hanno scelto di utilizzare programmi di sviluppo interni, al fine di potenziare le competenze dei dipendenti sui rischi che causano malattie professionali, definendo linee guida per l'assistenza medica.**

Queste direttive, stabilite nel 2008, contengono un programma di monitoraggio medico, cioè una valutazione globale dello stato di salute del dipendente con visite che permettono un'approfondita analisi per rilevare l'esistenza di nuove malattie.

Uno dei programmi utilizzato per la riabilitazione lavorativa dei pazienti è **l'Education thérapeutique du patient (ETP), articolato su quattro fasi e definito come un processo di rafforzamento delle capacità del paziente e/o della famiglia per sostenere la condizione in cui il malato si trova e per consentire una maggiore accettazione della situazione.** Esso mira a rendere il paziente più indipendente possibile, dall'apprendimento di conoscenze e competenze al miglioramento di tutti gli aspetti fisici, medici, sociali e lavorativi che comporta la malattia.

Nello specifico, *l'Education thérapeutique du patient* cerca di aiutare il paziente e la sua famiglia sui seguenti aspetti: capire la malattia e il trattamento; collaborare con gli operatori sanitari; vivere più sano possibile; mantenere o migliorare la qualità della vita; farsi carico della salute del paziente; acquisire e mantenere le risorse per gestire in modo ottimale la vita con la malattia.

**Con tale programma, si propone di determinare un quadro metodologico per gli operatori sanitari, le organizzazioni professionali e i gruppi di pazienti finalizzato a promuovere lo sviluppo della formazione del paziente alla malattia e l'attuazione dei programmi di TVE (Professionale Technical Education) strutturati per pazienti affetti da una malattia cronica.** Il quadro metodologico proposto è un quadro non prescrittivo che mira ad agevolare l'attuazione di future azioni strutturate. Esso può essere declinato per una facile implementazione di azioni adattate al contesto specifico di ogni malattia cronica e di ogni modalità di cura.

**Su questi programmi di riabilitazione, la Società Francese di Cardiologia specifica che il ritorno al lavoro è uno degli obiettivi della riabilitazione cardiovascolare; infatti, in questi programmi è incluso anche il supporto al reinserimento professionale.**

Consentire, quindi, una buona qualità della vita lavorativa e il mantenimento del posto di lavoro per chi è affetto da queste malattie, vuol dire prendersi carico di questo problema e attuare strategie adeguate. Queste strategie devono essere guidate e condivise dai soggetti interessati alla promozione della salute sui luoghi di lavoro. L'azienda deve apparire come un luogo di prevenzione, in cui si riducono le disuguaglianze sociali e la separazione fra salute pubblica e salute sui luoghi di lavoro viene meno.

Sempre in relazione alla tematica del mantenimento o del reinserimento lavorativo del malato, un ruolo fondamentale è attribuito al management aziendale. Ciò avviene, soprattutto quando, dalla parte della *governance* di molte aziende, vi è un'attenzione particolare alla **salute dei lavoratori, come fonte indiscutibile di efficienza nel lavoro e quindi di miglioramento delle prestazioni individuali e collettive** (H. Lachmann, C. Larose, *Rapport au Premier ministre. Bien être et efficacité au travail. 10 propositions pour améliorer la santé psychologique au travail*, Muriel Pénicaud, Février 2010).

Fra le varie iniziative nel formare il management su questi temi, W. Dab, professore di Igiene e Sicurezza al *Conservatoire national des arts et métiers*, propone un manuale incentrato sul tema della salute nei luoghi di lavoro all'interno dei percorsi universitari dei futuri manager o ingegneri.

Un altro aspetto utile per aiutare a educare il Management e i dipendenti circa l'importanza di promuovere il mantenimento e il ritorno al lavoro dopo o durante le cure per le malattie croniche, superando la stigmatizzazione del malato a lavoro, è la diffusione della cultura della *Responsabilité sociale des entreprises*. È un'azione volontaria in base alla quale le imprese integrano le

preoccupazioni sociali, ambientali ed economiche nelle loro attività e nella loro interazione con gli stakeholders.

**Nel nostro Paese vi è una forte relazione tra strategie di salute e sicurezza sul lavoro e strategie di salute pubblica**, infatti nel Piano Nazionale della Prevenzione -PNP (parte integrante del Piano Sanitario Nazionale -PSN) del Ministero della Salute sono incluse anche le politiche relative alla salute e sicurezza sul lavoro. Non è possibile delineare una linea di confine tra questi due aspetti della tutela del lavoratore, anzi si rende necessaria una forte e complementare collaborazione tra la dimensione della salute pubblica e di quella lavorativa.

Anche la Francia, nonostante un po' di scetticismo da parte delle organizzazioni sindacali e datoriali, sta rafforzando questo tipo di approccio olistico alla SSL così come suggerisce anche l'OMS "*public health in all policies*"; inoltre la futura attuazione della strategia nazionale sulla salute e l'elaborazione del terzo piano sulla salute e sicurezza sul lavoro costituiranno sicuramente un vantaggio per sensibilizzare gli attori coinvolti e sviluppare questo tipo di approccio.

## **I costi dei rischi psicosociali e dello stress lavoro-correlato: il rapporto Eu-Osha**

di Alessandra Innesti

**Calcolare i costi derivanti dallo stress lavoro correlato e dai rischi psicosociali è complesso quanto le conseguenze che producono a livello sociale, aziendale e individuale.** Questo è quanto intende dimostrare lo studio comparato, *Calculating the costs of work-related stress and psychosocial risks* pubblicato da Eu-Osha. La ricerca ricostruisce lo stato dell'arte, a livello europeo e internazionale, sul tema dei rischi psicosociali e da stress e individua le diverse modalità per calcolarne i costi economici, sociali e sanitari per gli Stati, i datori di lavoro e i lavoratori.

**I cambiamenti che negli ultimi decenni hanno interessato il mercato del lavoro si sono tradotti in opportunità ma anche in un aumento dei rischi psicosociali e da stress.** I moderni modi di organizzazione del lavoro, la globalizzazione, lo sviluppo e la diffusione dell'uso delle tecnologie informatiche hanno portato un'accelerazione dei tempi di lavoro, al *multitasking* e ad un aumento di pressioni e carichi di lavoro che gravano sui datori di lavoro, sui lavoratori e sulle economie nazionali. Questa situazione, come evidenzia l'Eu-Osha nel rapporto in commento, si è esponenzialmente accentuata con la crisi economica.

**L'esposizione ai rischi psicosociali incide negativamente sui lavoratori in termini di deterioramento psico-fisico e riduzione della qualità della vita.** Prolungate situazioni lavorative di disfunzionalità organizzativa e stressanti possono provocare molteplici disturbi al lavoratore: ansia, sbalzi d'umore,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29.](#)

irritabilità, depressione, malattie cardiovascolari, disturbi muscoloscheletrici, ecc. Il lavoratore in tali situazioni è quindi costretto a sopportare due tipologie di costi. In prima persona subisce i problemi di salute e di relazione e si fa carico delle spese che ne derivano, inoltre, contestualmente, sostiene i costi della perdita o riduzione di reddito causati da assenze per malattia, permessi per invalidità (che non in tutti gli Stati sono pagati), pensione anticipata, mancato lavoro. Nel 2009, l'*Austrian Employee Health Monitor* ha rivelato che in Austria il 42% dei colletti bianchi è andato in pensione anticipata per disordini psicofisici correlati al lavoro.

**Le aziende sono tra i soggetti più colpiti a livello economico dagli effetti dei rischi psicosociali e dello stress lavoro-correlato.** Le aziende pagano costi diretti ed indiretti ingenti per assenteismo, calo di produttività e di prestazioni dei lavoratori, incremento del *turn-over* e presentismo del personale, spesso non semplici da quantificare e diversificati da settore a settore. Il rapporto *Calculating the costs of work-related stress and psychosocial risks* fornisce un quadro, anche se parziale, poiché i dati sono relativi solo ad alcuni Paesi, dei settori che più risentono di tali problematiche: la sanità (425 milioni di sterline perse nel 2009 nel Regno Unito), la scuola (19 milioni di sterline perse nel 2004 nel Regno Unito), l'edile (160 milioni di euro persi nel 2012 in Germania) e la pubblica amministrazione (2,3 miliardi di euro persi per ridotta produttività in Germania nel 2012).

**Gli Stati pagano i costi derivanti dallo stress lavoro-correlato e dai rischi psicosociali attraverso i sistemi sanitari e assicurativi pubblici.** Nel 2002 la Commissione europea calcolò che nell'Unione europea a 15, lo stress lavoro-correlato costava 20 miliardi di euro all'anno. Una ricerca più recente (Matrix 2013) riportata nel report Eu-Osha ha stimato che soltanto la depressione lavoro-correlata costa all'Europa circa 617 miliardi di euro all'anno.

**L'ambiziosa ricerca condotta dall'Eu-Osha consente di delineare un primo bilancio aggiornato dello stato dei costi ingenerati dagli effetti dello stress e dei rischi psicosociali, ma al contempo presenta notevoli lacune.** I costi sono elevati e gravano anche se in diversa misura, sui lavoratori, i datori di lavoro, gli Stati, ma è assai difficile operare una comparazione poiché solo di alcuni Paesi sono disponibili dati ufficiali (Europa nord-occidentale, Australia e Canada). Inoltre, le difficoltà nell'operare la comparazione derivano dalle differenti metodologie di calcolo adottate, talvolta induttivo e

talaltra deduttivo, dal diverso periodo a cui fanno riferimento i dati, dalla diversa valuta in uso negli Stati.

**Nonostante l'incompletezza della ricerca, l'Eu-Osha ha il merito di far comprendere l'ampiezza e la gravità del fenomeno e la necessità di intervenire per arginarne gli effetti.** Le aziende non possono permettersi di sottovalutare i costi dell'assenteismo, del presentismo e dell'elevato turn-over, poiché inevitabilmente si trasformeranno in perdite economiche e di risorse umane. Occorre quindi che i datori di lavoro non sottovalutino tali problematiche e che investano di più in salute e sicurezza sul lavoro e in programmi di prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato mediante la valutazione dei costi, poiché, come dimostra il rapporto, ogni euro speso dalle aziende in programmi di prevenzione dei rischi genera benefici economici netti tredici volte superiori nel corso di un anno, oltre a benessere aziendale e minori oneri per gli Stati.

## Le nuove frontiere del lavoro: l'occupabilità dei lavoratori con disturbi mentali

di Fabiola Silvaggi

Non solo crisi economica, disoccupazione, precariato. Il lavoro del futuro dovrà sempre più fare i conti anche con drastici cambiamenti demografici e il costante incremento delle malattie croniche (M. Tiraboschi, [Occupabilità e lavoro delle persone con malattie croniche: appunti per una ricerca](#), in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2014, in corso di pubblicazione) Tra queste assumono un peso crescente i disturbi mentali, una vera e propria emergenza sociale per l'impatto sui sistemi di welfare, nonché sui livelli di reddito e sulle opportunità di occupazione, carriera e inclusione sociale per le singole persone interessate.

Negli ultimi anni, **è cresciuto notevolmente il numero di lavoratori assenti da lavoro per problemi di salute mentale** che sono considerati una delle principali cause di assenteismo sul luogo di lavoro (C. S. Dewa, D. McDaid, S.L. Ettner, [An international perspective on worker mental health problems: Who bears the burden and how are costs addressed?](#), 2007). Un assenteismo di tipo nuovo, che mette in crisi le logiche di gestione del personale e gli obiettivi di produttività, e che tuttavia le imprese non sono oggi in grado di affrontare in modo sistematico e secondo policy consolidate.

Il Rapporto [Supporting a Return to Work after an Absence for a Mental Health Problem: Design, Implementation, and Evaluation of an Integrated Practices Program](#), recentemente pubblicato dall' Istitut de recherch  Robert-Sauve en

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 settembre 2014, n. 33](#), *La Grande Trasformazione del Lavoro*, e in *Nòva*, 23 settembre 2014.



santè et en securitè du travail, Montréal (Quèbec) cerca di sviluppare un programma che favorisca l'implementazione di simili pratiche.

### **La progettazione del programma: verso una prospettiva di sostegno psicosociale**

Il programma, descritto all'interno del rapporto citato, è basato su un approccio scientifico, costituito sia da un modello teorico sia da dati empirici. Per raccogliere informazioni sulle pratiche abituali dell'azienda sul reinserimento dei lavoratori con problemi mentali, sono state svolte trenta interviste individuali rivolte agli attori principali del processo di reinserimento. Inoltre, per la realizzazione del programma, si è ritenuto opportuno consultare i documenti utilizzati per la gestione delle assenze e svolgere una ricerca bibliografica sull'argomento.

Tutte queste informazioni hanno permesso di consolidare la teoria del programma nella stesura di un modello teorico, un modello logico e un modello operativo. In particolare, per garantire la promozione della salute mentale sul posto di lavoro, **è essenziale che il senior management scelga una visione di supporto psicologico al processo di reinserimento sia per i dipendenti sia per i responsabili diretti.**

Questa visione di sostegno può essere sviluppata attraverso un quadro di riferimento in materia di salute mentale sul luogo di lavoro, adottando una chiara politica circa la gestione delle assenze e del processo di ritorno al lavoro e garantendo anche una comprensione comune di queste pratiche in tutta l'organizzazione. **Dirigenti, sindacati, lavoratori, responsabili delle risorse umane, devono lavorare insieme e agire in modo coerente in ogni fase del processo di reinserimento al lavoro.** Infatti, secondo Shaw et al., il successo dell'intervento sembrerebbe dipendere più dalle competenze ergonomiche, piuttosto che da competenze mediche (W. Shaw, Q. Hong, G. Pransky, P. Loisel, *A literature review describing the role of return-to-work coordinators in trial program and interventions designed to prevent workplace disability*. Journal of Occupational Rehabilitation, 18, 2-15, 2008).

## **Il nuovo ruolo del senior management: progettare politiche di assistenza e supporto ai dipendenti**

Senza un processo di supporto, può essere difficile gestire i lavoratori affetti da malattie mentali. Una situazione comune è quella di **un lavoratore che trova imbarazzante rivelare la sua vulnerabilità al suo responsabile. Il programma descritto vuole abbattere questo tabù, portando il responsabile diretto ad assumere un atteggiamento di ascolto attivo, sentendosi parte vitale del processo di reinserimento del lavoratore malato.** Infatti, quando le due parti riescono a interagire, si riconosce al lavoratore il motivo dell'assenza, senza dover ricorrere a richiami poco efficaci.

Nel dettaglio, l'attuazione di un processo di assistenza e supporto è costituita da quattro fasi: 1. analisi dei fattori che ostacolano e facilitano il ritorno al lavoro; 2. piano lavorativo di reinserimento condiviso con il responsabile diretto; 3. dare accoglienza al dipendente; 4. fase di follow-up delle condizioni lavorative dopo il reinserimento. Prestando particolare attenzione ai fattori di rischio ambientale, il processo di assistenza è volto, soprattutto, a promuovere la conservazione dei posti di lavoro a lungo termine per le persone che ritornano a lavorare.

È necessario che **questi programmi diventino realtà, perché la partecipazione al mercato del lavoro di persone con problemi di salute, diventerà fondamentale per affrontare il declino dell'offerta di lavoro e la carenza di forza-lavoro qualificata.** Occorre quindi rispondere a questa emergenza anche in ambito giuslavoristico. Sia il diritto del lavoro sia i sistemi di welfare hanno evidenziato, nel corso degli ultimi decenni, rilevanti cambiamenti dovuti a nuovi modelli di produzione e di organizzazione del lavoro spinti dalle innovazioni tecnologiche e dalla globalizzazione. Tutti questi cambiamenti hanno inciso sulla salute dei lavoratori, aumentando le malattie non trasmissibili fra i soggetti in età lavorativa e causando problemi sulle tutele, sul reinserimento e sul mantenimento del posto di lavoro.

Si tratta, come si vede, di temi complessi che rappresentano una sfida non solo per i sistemi di welfare ma anche per il lavoro del futuro.

## La prevenzione dei rischi psicosociali in Europa

di Fabiola Silvaggi

**Negli ultimi anni, la popolazione mondiale sta attraversando un periodo di grande trasformazione lavorativa, sociale e demografica, a causa dell'insorgenza di diversi rischi psicosociali legati al lavoro.** Il modo in cui il lavoro è ideato, organizzato e gestito, è collegato a rischi che aumentano il livello di stress e possono causare gravi deterioramenti sulla salute mentale e fisica dei lavoratori (cfr. M. Giovannone, *[I rischi psicosociali: un focus sullo stress lavoro – correlato, Litterature Review](#)*, Literature Review, in *Bollettino ADAPT*, n. 15/2010). È possibile, infatti, prevenire e gestire con efficacia i rischi psicosociali, a prescindere dalle caratteristiche o dalle dimensioni dell'impresa, e affrontarli con la stessa logica e sistematicità riservate ad altre questioni concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro.

**La Comunità europea, infatti, pone attenzione a questa problematica, inserendola fra gli obiettivi da raggiungere attraverso la Strategia Europa 2020**, al fine di garantire la salute e il benessere dei lavoratori durante tutta la loro vita lavorativa.

**Sul tema l'Eurofound** (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) **ha pubblicato un Rapporto dal titolo [“Psychosocial risks in Europe –Prevalence and strategies for prevention“](#)** che, incrociando i dati dello stesso Eurofound e della EU-OSHA (European Agency for Safety and Health at Work) analizza l'esposizione al rischio psicosociale da parte di lavoratori, e come questo sia associato alla loro salute, includendo informazioni sull'impegno dei manager nel prevenire i rischi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#).

psicosociali nelle loro aziende e su quali sono i tipi di aziende nelle quali si attuano misure per prevenire questi rischi.

### **La gestione dei rischi psicosociali nelle aziende europee**

**Secondo i dati riportati nel Report, in Europa il 25% dei lavoratori dichiara di lavorare sotto stress, con conseguenze negative sulla salute e sulla vita lavorativa.** Nella maggior parte dei casi, infatti, i lavoratori impattano con elevati ritmi, con la pressione delle scadenze e con diverse interruzioni sul lavoro.

L'indagine europea delle Aziende sui Rischi Emergenti ([ESENER](#)), condotta nel 2009, ha dimostrato che circa l'80% dei manager europei dichiara di essere preoccupato per i problemi legati allo stress, alle molestie e alla violenza sul posto di lavoro. **In generale, meno del 30% delle organizzazioni europee ha procedure predisposte ad affrontare questi rischi psicosociali, considerando che la distribuzione di specifiche misure si differenzia da settore a settore.** Infatti, nel settore sanitario e in quello dei lavori sociali, le aziende hanno maggiori servizi, procedure e misure di sicurezza per affrontare questi rischi.

### **La salute e il benessere legato ai rischi psicosociali**

**Stabilire la relazione tra il lavoro e la salute non è semplice. La salute è influenzata dall'ambiente di lavoro, ma è anche determinata dai comportamenti personali, dallo stile e dalle condizioni di vita e dal contesto economico.** Nel luogo di lavoro, i lavoratori sono esposti a differenti rischi psicosociali tra i quali lo stress lavoro correlato, che può avere un'influenza diretta sulla salute fisica e mentale.

Secondo la ricerca Eurofound sullo stress lavoro correlato ([Eurofound, Stress correlato al lavoro, 2010](#)) questo rischio psicosociale si presenta attraverso un carico di lavoro pesante e orario di lavoro prolungato, nonché dalla mancanza di controllo e di autonomia sul lavoro e sui rapporti interpersonali con i colleghi.

**Nel report di commento si dimostra come gli uomini (27%) sono più propensi a riferire lo stato di rischio che stanno incontrando, rispetto alle donne (22%). Inoltre, si è riscontrato che i lavoratori delle classi**

**occupazionali più basse hanno più probabilità di essere coinvolti in disturbi mentali, da disturbi muscoloscheletrici e da effetti negativi generali dovuti alla propria mansione.** Ci sono differenze anche tra paesi. Ad esempio, lavoratori con elevata incidenza di disturbi mentali si riscontrano in Spagna, Irlanda e Danimarca, mentre i paesi che presentano un forte rischio psicosociale sono Lituania, Lettonia e Croazia.

**Dall'analisi emerge che la gestione dei rischi psicosociali richiede una stretta cooperazione lungo la linea gerarchica e tra tutti gli specialisti aziendali in materia di prevenzione.** Sia le imprese, sia le parti sociali e i governi, devono agire per migliorare la situazione attuale. Il dialogo e il confronto con i rappresentanti dei lavoratori, mezzo per conoscere la realtà lavorativa specifica, costituiscono un elemento di fondamentale importanza e criticità per l'intervento da realizzare per compensare questa tipologia importante di rischi.

## Fatti e misfatti del caso Eternit

di Giuliano Cazzola

**Sulla vicenda dell'Eternit vi sono aspetti che meritano di essere chiariti** anche correndo il rischio (sarebbe meglio parlare di certezza) dell'impopolarità. Sono aspetti di civiltà giuridica (gli stessi che sono presenti nella vertenza Ilva e in tanti altri casi) che distinguono e separano nettamente una concezione moderna del diritto penale (almeno da Cesare Beccaria in poi) dalla c.d. legge del taglione, dalla vendetta, della giustizia sommaria.

Occorre chiarire, innanzi tutto, che la prescrizione non è una via di fuga per i criminali, ma un istituto rivolto a dare certezza del diritto – con l'estinzione del reato in conseguenza del trascorrere del tempo – al cittadino coinvolto in una controversia giudiziaria (sia essa penale che civile) il quale, fino ad una sentenza passata in giudicato, gode di una presunzione di innocenza per il reato che gli viene ascritto. Del resto, come ha lasciato intendere la Suprema Corte di Cassazione, a determinare i tempi della prescrizione hanno contribuito, nel processo Eternit, anche le imputazioni che ne sono state la base. Ma quello dello stabilimento di Casale Monferrato (chiuso dal 1986) è solo il caso più clamoroso e mediaticamente più esposto di un problema che ha dimensioni nazionali ed internazionali.

**In Italia, per il mondo delle imprese l'amianto è una specie di roulette russa.** Ogni azienda – che abbia impiegato, nei processi produttivi, dell'amianto e che lo abbia fatto in una condizione di legittimità, perché l'amianto non era ancora stato bandito ed anzi il suo utilizzo era imposto dai capitolati di appalto – è costretta a vedersela, in totale solitudine, non solo sul

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 novembre 2014, n. 41](#), *Politically (in)correct*.

versante civile – in termini di risarcimento del danno – ma anche su quello penale. Dovrebbero essere trovate delle soluzioni, sia per quanto riguarda non un’indistinta depenalizzazione, ma un’effettiva verifica delle circostanze e dei comportamenti a cui riconnettere una responsabilità penale. E **andrebbe istituito, come in altri Paesi, un Fondo per il risarcimento delle vittime da amianto** come strumento solidaristico e mutualistico del mondo dell’impresa (che deve avere un ruolo prevalente nel suo finanziamento).

Al Senato, nella passata legislatura, era in discussione un testo di legge in materia che – per avere un senso – avrebbe dovuto risolvere questi problemi nel loro complesso. Per quanto “precario” nei suoi effetti concreti, anche l’articolo 20 del “collegato lavoro” (legge n.1 83/2010), riguardante il c.d. naviglio di Stato (ovvero la questione degli effetti dell’amianto nelle navi della Marina Militare) si muoveva nella direzione prima indicata, allo scopo di impedire che la magistratura ritenesse responsabili gli ammiragli delle morti da amianto tra il personale di bordo.

Ma tornando al tema iniziale, quale è, in sostanza, l’interrogativo posto a quanti sono chiamati a “fare giustizia” nel caso Eternit (con il suo valore emblematico per altre vertenze)? L’azienda deve rispondere penalmente per aver violato le disposizioni di volta in volta vigenti in materia di informazione, formazione, prevenzione e salvaguardia della sicurezza e dell’integrità fisica dei lavoratori (al più alto livello della tecnologia conosciuta come sancisce l’art. 2087 del codice civile)?

Oppure – come risulta dalle campagne mediatiche condotte con la solita superficialità della comunicazione televisiva – **è da ritenersi colpevole per il solo fatto di aver prodotto, lavorato e commercializzato l’amianto?** È vero: l’amianto è stato (e rimane) un killer spaventoso. Ma l’Eternit lo produceva perché quel materiale aveva un mercato e veniva impiegato in molte attività. Le città sono imbottite d’amianto, così le vecchie carrozze ferroviarie, il naviglio, i capannoni industriali e quant’altro.

**Il Parlamento ne vietò la lavorazione e l’impiego solo nel 1992.** L’accanimento, mediatico e giudiziario, contro l’Eternit, dunque, non ha senso. Quanto meno, **di quelle morti, è corresponsabile lo Stato italiano** che ha tardato decenni a mettere al bando la lavorazione dell’amianto. Ma c’è un altro aspetto, vero e proprio corollario della tragedia dell’amianto, che fa da buon testimone di come in Italia si affrontano i problemi. Se ne è parlato tanto

negli anni scorsi; poi l'argomento è passato di moda anche perché di molti casi ha cominciato ad occuparsi la magistratura.

Chiunque si prendesse la briga di intervistare i passanti – a proposito delle misure più adatte per tutelare i lavoratori esposti all'amianto prima che il composto killer fosse tardivamente bandito – si sentirebbe proporre interventi di diagnosi precoce, adeguate prestazioni sanitarie per quanti contraggano il cancro nonché il riconoscimento di congrui indennizzi economici per i superstiti. **In Italia, invece, le pensioni curano ogni male.** Così, in base ad una leggina maligna dei primi anni Novanta, se un lavoratore riusciva a dimostrare all'Inail di aver lavorato per oltre un decennio in ambiente esposto ad una particolare concentrazione di amianto (100 fibre/litro) otteneva dall'Inps un bonus pensionistico nel senso che ciascun anno di esposizione veniva moltiplicato per 1,5. Negli anni successivi quest'impostazione è cambiata, nel senso che ora il beneficio si riferisce alla misura della pensione e non più all'anticipo del trattamento.

All'inizio del decennio, alle forti pressioni sindacali e politiche riguardanti i casi non riconosciuti dall'Inail si rispose mediante l'escamotage dell'interpretazione analogica (i c.d. atti di indirizzo del Governo), poi lasciati in eredità agli Esecutivi che seguirono. Nel 2002, il Governo fu costretto (per sottrarre gli atti a giudizi a “macchia di leopardo” della magistratura e per non deludere le aspettative insorte) a salvare gli atti di indirizzo attraverso un provvedimento legislativo e a finanziarli – per oltre 600 miliardi di vecchie lire – con le risorse risparmiate dall'operazione pensioni minime da un milione di vecchie lire mensili, voluta da Silvio Berlusconi.

Insomma, l'universo della previdenza ha visto nascere, in tema di tutela dagli effetti dell'esposizione all'amianto, un altro “prodigio”. Basta osservare i dati: si è trattato, in pratica, di **una delle più massicce forme di prepensionamento mai escogitate in Italia**, che si è consumata nel silenzio, con alcune decine di migliaia di trattamenti riconosciuti ai lavoratori “esposti”, con migliaia di pratiche all'esame degli enti e con un contenzioso pendente di migliaia di processi in diversi gradi di giudizio. Sulla base di alcuni criteri che tengono conto di diversi fattori (esiti del contenzioso, dinamica delle domande e standard di accoglimento, ecc.), gli uffici degli enti previdenziali preposti hanno sviluppato, all'inizio del decennio, una quantificazione dei presumibili oneri fino al 2015.



**Amianto: gli oneri presunti (in milioni di euro)**

Anno	Pensioni già liquidate	Domande giacenti e giudizi pendenti	Riconoscimenti già concessi dall'Inail	Riconoscimenti all'esame	Totale
2003	769	29	—	—	798
2004	744	123	45	12	924
2005	715	194	91	37	1.037
2006	688	208	138	63	1.097
2007	649	218	185	88	1.140
2008	593	221	232	113	1.159
2009	546	217	276	138	1.177
2010	472	206	319	161	1.158
2011	401	194	360	183	1.138
2012	312	173	400	204	1.089
2013	242	136	430	221	1.029
2014	196	107	403	220	926
2015	145	86	371	202	804
<b>Totale</b>	<b>6.472</b>	<b>2.112</b>	<b>3.250</b>	<b>1.642</b>	<b>13.476</b>

Fonte: Inps

Si tratta di un onere cumulato assai rilevante (13,4 miliardi di euro), che peraltro non teneva conto di quanto sarebbe potuto capitare in altri settori, perché le soluzioni individuate fino ad ora non avevano coperto tutte le situazioni contaminate da amianto. C'era infatti il rischio di dover preventivare ulteriori oneri derivanti dall'estensione dei benefici ai lavoratori FS, in base alla sentenza della Corte Costituzionale n. 127/2002 (presso le sedi

regionali, allora, erano giacenti 6.636 domande di ferrovieri, ma era solo la punta dell'iceberg).

Consapevoli dell'impatto del rischio amianto sui conti pubblici, il Governo e il Parlamento devono venirne a capo in maniera equa e definitiva. Ma bisogna risolvere anche le altre questioni poste, tra cui gli aspetti della responsabilità penale e il Fondo per le vittime di amianto. **Non ha senso, infatti, incarognirsi in un florilegio di processi, spesso contro imprese chiuse o dismesse da decenni.**

La legge dovrebbe stabilire che permane la responsabilità civile del datore quando la malattia asbesto correlata sia stata causata da fatto costituente reato perseguibile d'ufficio commesso dal datore di lavoro, o da persona del cui operato egli debba rispondere secondo il codice civile, con violazione di norme di prevenzione specificamente prescritte o di misure di sicurezza generalmente acquisite e praticate nella produzione industriale per i rischi connessi all'esposizione lavorativa all'amianto all'epoca del fatto medesimo. Questi sono i principi generali che valgono in materia di infortuni e malattie professionali, a fronte del ruolo istituzionale svolto dall'Inail. Non si capisce perché, nel caso dell'esposizione all'amianto, debba esibirsi l'estro delle procure.

## **Luoghi di lavoro che promuovono la salute: spunti di riflessione da una *best practice***

di Lilli Casano e Fabiola Silvaggi

Il tema della *Workplace Health Promotion* (WHP) sta diventando una priorità per le imprese di ogni settore e dimensione: da un lato, grazie alla crescente consapevolezza della importanza della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, con l'evoluzione della normativa in materia di sicurezza, [d.lgs. n. 81/2008](#), e con l'approvazione del nuovo [Quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020](#), emanato dalla Commissione europea; dall'altro, a causa dell'emergere di nuovi rischi e nuovi bisogni legati alla sfera della salute e del benessere sul luogo di lavoro, non da ultimo il crescente numero di [casi di malattie croniche nella popolazione attiva](#) (vedi su questo tema i materiali raccolti in [Osservatorio Lavoro e Malattie Croniche](#)). Da ciò lo svilupparsi di **una cultura della prevenzione** che coinvolge anche i luoghi di lavoro e che rappresenta senza dubbio un importante segnale di progresso.

Il progetto [Rete WHP Bergamo – il network dei luoghi di lavoro che promuovono la salute](#), ideato e gestito dall'ASL di Bergamo in convenzione con Confindustria Bergamo, raccoglie per la prima volta in maniera sistematica questa sfida nell'ambito italiano. Il progetto è al suo quarto anno di vita e si prefigge l'obiettivo di **creare un quadro di riferimento e di supporto metodologico per le aziende che intendono attuare iniziative di Workplace Health Promotion (WHP)**. Il progetto contempla sei aree cruciali per la promozione della salute, quali: **alimentazione corretta, attività fisica, contrasto al fumo attivo e passivo,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 dicembre 2014, n. 44](#).

**sicurezza stradale e mobilità sostenibile, ambienti di lavoro senza alcol e benessere personale e sociale.** In base all'anno di adesione, le aziende devono attuare alcune delle buone pratiche riguardanti le sei aree tematiche sopra citate.

Ogni anno è previsto un accreditamento al progetto e la premiazione con la consegna del logo "Luogo di lavoro che promuove salute", avvenuta quest'anno lo scorso 3 dicembre a Bergamo con l'accreditamento di 67 aziende. Inoltre, per le aziende che superano il terzo anno di accreditamento, c'è la possibilità di concorrere per il riconoscimento "Master WHP" (per ulteriori approfondimenti si consulti il [Manuale WHP 2014](#)).

In questi anni il progetto ha avuto diversi riconoscimenti che hanno dato forza all'iniziativa. Nel 2012 è stato menzionato nel [Decreto della Direzione Generale Sanità di Regione Lombardia n. 11861, 11 dicembre 2012](#), come esempio di buona prassi ed è stato esteso all'intero [territorio regionale](#); nel 2013 ha ricevuto sia il premio Sodalitas sia l'accreditamento regionale nella rete europea dell'*European Network for Workplace Health Promotion (ENWHP)*.

Dalle testimonianze aziendali riportate durante l'evento dello scorso 3 dicembre, **emerge un forte interesse da parte delle aziende a mettersi in gioco, con creatività e spirito di iniziativa, in questo campo, puntando principalmente alla modifica dei comportamenti individuali in direzione di uno stile di vita sano, attraverso il cambiamento o il rafforzamento delle regole nel contesto lavorativo.**

L'obiettivo è molto ambizioso ed in molti casi è difficile distinguere gli interventi volti alla promozione del benessere lavorativo da pratiche attigue, ad esso certamente correlate, che vanno dal *diversity management* alla *corporate social responsibility*.

Il merito del progetto WHP è stato senza dubbio quello di riuscire a sistematizzare e inquadrare – in una cornice di buone prassi e di condivisione con i lavoratori e i loro rappresentanti – le iniziative aziendali sul tema, inserendole all'interno di un network che partendo dall'Asl, come ente garante della salute e della protezione dei lavoratori, e da Confindustria, arriva a coinvolgere altri importanti soggetti istituzionali, enti paritetici, organizzazioni scientifiche.

Il progetto offre dunque un importante spunto di riflessione sulla necessità di promuovere – a fronte di nuovi rischi e in presenza di risorse limitate – **reti locali di sostegno alimentate dalla cooperazione tra tutti gli attori rilevanti**, nel tentativo di ampliare gli strumenti di supporto per le persone diffondendo la responsabilità (a partire dalla responsabilizzazione degli stessi lavoratori). Emerge al contempo una **preponderanza dei temi connessi al benessere fisico e alla promozione di stili di vita sani**: solo una delle sei aree di intervento (benessere e conciliazione vita-lavoro) previste dal programma WHP, ad esempio, sembra intercettare una visione più ampia del benessere che lo collega alle biografie e al vissuto delle persone. L'attenzione, in linea di massima, sembra vertere principalmente su due dei fattori definiti come indispensabili nello stesso manuale WHP per il successo delle iniziative, cioè l'incoraggiamento del personale a partecipare ad attività salutari e la promozione di scelte sane, mentre **meno diffusi appaiono gli interventi volti al miglioramento dell'organizzazione del lavoro e dell'ambiente di lavoro e all'incoraggiamento alla crescita personale**.

Alla luce delle trasformazioni demografiche che imprimono una costante accelerazione alla diversificazione delle esigenze della forza lavoro, **la vera sfida appare oggi adottare un approccio integrato che, da un lato, sia in grado di rispondere a esigenze nuove con strumenti nuovi; dall'altro superi gli steccati professionali e attenui i confini tra aree di responsabilità dentro e fuori le imprese** per puntare al benessere della persona nella sua integralità.

Proprio l'integrazione delle politiche e degli interventi fino ad ora ricondotti ad ambiti separati sembra essere, infatti, l'elemento di maggiore interesse di una nuova cultura del benessere sul luogo di lavoro, mutuata da innovative esperienze internazionali (Canada, Stati Uniti) e incentrata proprio sull'idea di ripensare la stessa organizzazione aziendale e del lavoro al fine di promuovere il benessere di lavoratori con esigenze sempre più differenziate.

Anche restando nell'ambito della promozione della salute in senso stretto, d'altra parte, **integrazione e radicamento sembrano le parole chiave**, poiché il successo delle politiche di WHP si fonda innanzitutto sul considerarle una priorità strategica per il management e sul loro **stretto collegamento con l'organizzazione del lavoro e le pratiche di gestione delle risorse umane**; una importante connessione è poi da stabilire tra tali pratiche e le politiche interne di formazione, poiché tra i primi risultati delle [ricerche](#) in tali ambiti

**c'è stata la scoperta di una stretta relazione tra competenze specifiche dello staff preposto e successo delle iniziative.**

**Al contempo, l'attenzione allo sviluppo dei percorsi di carriera e alla corrispondenza tra risultati attesi e dotazione individuale di competenze sono elementi essenziali per creare un ambiente lavorativo in grado di promuovere la salute e il benessere.**

26.

**WELFARE  
E CAMBIAMENTI CLIMATICI**





## **Sostegno al reddito dei lavoratori durante la crisi: una marcia impegnativa**

di Daniela Del Duca

**Assicurare a quanti più lavoratori possibili il sostegno al reddito, è con questo fine che la Regione Puglia aggiorna il suo piano di intervento in materia.**

L'accordo siglato dalle Parti sociali il 27 settembre 2013, l'ultimo di una lunga serie, tenta di far ordine nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga, materia da sempre priva di coerenza e sistematicità.

Con questo provvedimento, le Parti sociali hanno garantito la continuità dell'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito, almeno fino alla fine dell'anno, sempre che le risorse finanziarie bastino per tutti gli aventi diritto.

Parti sociali e istituzioni locali hanno provato a contenere i danni provocati dalla crisi economica, marciando compatte ed individuando negli ammortizzatori in deroga l'unica soluzione praticabile.

**La costante mancanza di risorse economiche e un tessuto economico locale sempre più compromesso hanno reso questa marcia sempre più una corsa ad ostacoli.**

A tal proposito, è sufficiente pensare al caso più noto, quello dell'ILVA di Taranto, per rendersi conto che i problemi di sostegno al reddito per i lavoratori pugliesi non solo non sono finiti, ma anzi, potrebbero essere solo all'inizio.

**Crisi economica dell'azienda e ammortizzatori sociali in deroga sono ormai diventati, nella realtà del nostro Paese, un binomio quasi**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. spec. ADAPT\*, 15 gennaio 2014, n. 3.](#)

**inscindibile.** Nata quale *escamotage* legislativo, per sopperire alla mancanza di un sistema organico e generalizzato di politiche passive, anche questa tipologia di ammortizzatori si pone l'obiettivo di assicurare un sostegno reddituale dei lavoratori.

Destinatari sono coloro che non possiedono i requisiti per accedere all'erogazione dei trattamenti ordinari di sostegno al reddito già esistenti, quali l'indennità di disoccupazione, la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e l'indennità di mobilità.

Osservando la realtà degli ultimi anni, non è difficile accorgersi che un meccanismo nato per avere il ruolo di eccezione è diventato una regola, un ulteriore (ed indispensabile) pilastro del sistema delle politiche passive italiane.

**Il sistema bilaterale pugliese ha chiaro che le azioni intraprese avranno tanto più successo quanto più risulteranno coordinati gli interventi di politica attiva e passiva del lavoro.** L'accordo del 27 settembre non è che la continuazione del piano regionale, delineato con l'accordo del 1° febbraio 2013.

In quest'ultimo provvedimento, le Parti sociali hanno concretamente disciplinato sia la CIG in deroga che la mobilità in deroga, inserendole nella più ampia «strategia adottata per il contrasto alla crisi occupazionale nella regione Puglia».

L'idea che la crisi si combatte «attraverso un sistema di tutele, fornite dagli ammortizzatori sociali in deroga e dall'attuazione di interventi di politiche attive del lavoro», non è solo una frase fatta, contenuta nell'accordo, ma qualcosa che sta divenendo realtà.

Con la Determinazione del Servizio politiche per il lavoro n. 1046 del 23 dicembre 2013 («Piano straordinario per i percettori di Ammortizzatori Sociali in deroga Agg. – Interventi straordinari e di aggiornamento delle indicazioni operative, dell'azione di sistema Welfare to Work per i Centri per l'Impiego») viene approvato un elenco di enti autorizzati all'erogazione di servizi di formazione e di riqualificazione professionale per i beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga.

Lo stesso provvedimento, inoltre, stanziava un finanziamento di 40 milioni di Euro per raggiungere lo scopo.

La misura dà chiaramente atto della volontà istituzionale e politica di conciliare le politiche attive del lavoro con gli interventi predisposti nel settore di sostegno al reddito.

Un circolo vizioso positivo, con lo scopo di «assicurare ai lavoratori colpiti dalla crisi una più rapida fruizione degli interventi proposti dalla Regione, favorendo, di conseguenza, la loro riqualificazione e la possibile ricollocazione nell'ambito del mercato del lavoro».

**Le difficoltà legate all'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga derivano anche dalla necessità di coordinamento tra la disciplina nazionale e quella regionale.** L'art. 2 comma 64 della legge n. 92/2012 conferma, per il triennio 2013 – 2016, la possibilità per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concedere ammortizzatori sociali in deroga.

I limiti previsti dalla stessa legge sono la necessità di specifici accordi governativi per l'attuazione dell'intervento, la previsione di una durata massima dello stesso (dodici mesi) e la necessità di reperire, a priori, specifiche risorse economiche per il suo finanziamento.

A ciò deve aggiungersi che il futuro sistema delineato dalla Riforma Fornero prevede una graduale uscita dalle prestazioni in deroga, a fronte dell'entrata in scena di nuove forme di tutela sociale.

Sono le Regioni ad avere competenza circa i criteri, le modalità di individuazione dei soggetti destinatari, nonché delle tipologie di trattamento erogabile, mentre è l'INPS a verificare il possesso dei requisiti da parte dei richiedenti, monitorando costantemente la somma residua dei finanziamenti erogabili.

**Sono quasi 62 milioni di Euro le risorse inizialmente stanziare, per la regione Puglia, dal Ministero del Lavoro.** Le Parti sociali hanno sin da subito dichiarato che la somma sarebbe stata insufficiente per soddisfare tutte le richieste dei lavoratori, vista la realtà del territorio.

Con l'accordo del settembre 2013, i firmatari sono tornati a chiedere nuovi finanziamenti, dando esplicitamente atto della scarsità delle risorse sin qui attribuite dal Governo.

Alla richiesta ha fatto seguito la concreta risposta del Ministero del Lavoro, che ha provveduto, con un decreto del 07/11/2013, al rifinanziamento delle prestazioni in deroga, per ulteriori 22,5 milioni di Euro, derivanti dai Fondi Strutturali 2007/2013.

L'incostante presenza di risorse, da racimolare ogni volta, tagliando e riducendo le spese per altri progetti, è sicuramente l'aspetto più negativo di questa forma di sostegno al reddito.

I lavoratori beneficiari, oltre a “sperare” che l'attività di lavoro riprenda alla scadenza prevista oppure che arrivi una nuova offerta di lavoro, devono anche

“incrociare le dita”, augurandosi che i finanziamenti disponibili non finiscano prima dell’esame della loro domanda.

**Se gli ammortizzatori sociali in deroga possono essere una soluzione, la praticabilità di questa strada dipende dalla previsione di una disciplina quanto più puntuale possibile.** L’accordo del 27 settembre è stato emanato per risolvere i problemi nati dall’attuazione della disciplina regionale, non prevedibili a febbraio.

Lo scopo principale dell’accordo di febbraio è quello di definire discipline e regole certe per poter erogare in maniera quanto più equa le prestazioni di sostegno al reddito in deroga.

Il provvedimento specifica le categorie di datori di lavoro destinatari dei trattamenti, le tipologie di lavoratori beneficiari, quelle escluse, la misura dell’indennità, la durata complessiva del trattamento.

Viene, inoltre, previsto esplicitamente il divieto di fruizione degli ammortizzatori in deroga per le aziende che non abbiano «completamente utilizzato gli strumenti di sostegno al reddito disponibili in base alla legislazione statale per le sospensioni ordinarie e straordinarie dell’attività lavorativa ... ovvero dagli strumenti previsti dalla bilateralità...».

Le prestazioni di Cassa integrazione guadagni e mobilità in deroga possono essere richieste solo tramite apposita istanza on line e la procedura di presentazione delle domande stabilisce che l’INPS deve portare a conoscenza del singolo lavoratore o impresa richiedente l’autorizzazione o il diniego alla percezione del trattamento.

**L’accordo di settembre è necessario per risolvere i problemi procedurali che la disciplina sulla carta non aveva potuto prevedere.** Nella disciplina dell’indennità di mobilità in deroga viene modificata la modalità di notifica dell’esito dell’istruttoria agli interessati.

Vista la gran mole di richiedenti, per poter contenere i costi dell’INPS, le comunicazioni di autorizzazione o di negazione della domanda non sono più comunicate singolarmente ai soggetti interessati, ma pubblicati collettivamente sull’albo on line della Regione Puglia, nel pieno rispetto della privacy dei lavoratori.

Per la CIG in deroga, viene calendarizzata in maniera puntuale la data finale entro cui far pervenire all’Amministrazione la documentazione cartacea della pratica. Il termine ultimo per integrare le domande del periodo luglio – dicembre 2013, a pena di irricevibilità, è il 31/01/2014.

Fine della previsione è consentire la chiusura dei procedimenti amministrativi ed il monitoraggio della spesa in tempi certi, anche se occorre tenere presente che solo con l'arrivo della domanda cartacea si determina l'avvio del procedimento amministrativo.

Viene, quindi, superata la problematica, emersa alla fine del 2012, che aveva portato l'INPS ad emanare il messaggio n. 21164 del 20 dicembre 2012 (in *Boll. spec. ADAPT*, n. 3/2013), con cui veniva "bloccata" l'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito in deroga, a fronte della non tempestiva trasmissione, entro la fine dell'anno solare, della domanda e della documentazione allegata, da parte delle Regioni, (sul punto si legga il contributo di S. Spattini *Gli ammortizzatori in deroga nel caos* in *Boll. spec. ADAPT*, n. 3/2013).

La mancata ripresa economica e, quindi il notevole incremento delle richieste delle prestazioni, hanno fatto comprendere che la trasmissione della domanda all'ente previdenziale entro tempi così stretti non fosse possibile. Applicare una misura, quale quella prospettata nel messaggio INPS, avrebbe creato disuguaglianze e disparità di trattamento, risultati che mal si conciliano con le finalità sociali degli strumenti in oggetto.

**La disciplina degli ammortizzatori sociali in deroga elaborata per la regione Puglia sembra anticipare il recente D.L. n. 54/2013** (convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2013, n. 85).

Il Decreto, oltre a recuperare nuove risorse finanziarie da destinare alle misure di sostegno al lavoro ed al potenziamento degli ammortizzatori sociali, al suo art. 4, chiama il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a decretare sulla materia.

Il provvedimento ministeriale dovrà stabilire i criteri per la concessione di tali prestazioni, i termini di presentazione delle domande, i limiti di durata e di reiterazione delle prestazioni, i rapporti con la percezione di differenti ammortizzatori sociali, nonché le tipologie di datori e lavoratori beneficiari.

La previsione contenuta nel Decreto esprime la volontà politica di assicurare parità di trattamento e di diritto di accesso alle prestazioni sociali, ma restano dubbi e perplessità sulla sua effettiva portata. Ad una prima analisi delle discipline regionali in materia, sembrerebbe che molte Regioni abbiano già provveduto a dare attuazione al dettato legislativo, raggiungendo così lo scopo che lo stesso si poneva, senza la necessità di elaborare ulteriori norme. Inoltre, almeno sulla carta, le prestazioni legate agli ammortizzatori sociali in deroga sono destinate ad essere sostituite, nel giro di un triennio, da un differente e

più organico sistema di tutele e, quindi, a meno di una rapida e tempestiva azione ministeriale, l'intervento potrebbe diventare di fatto inutile.

**In ultima analisi, se è vero che la marcia per assicurare una tutela del sostegno al reddito generalizzata è ancora lunga, la disciplina pugliese pare aver iniziato a percorrerla nella giusta direzione.** Le soluzioni adottate impiegano strumenti che privilegiano, nell'erogazione delle risorse, quei lavoratori che non hanno più a disposizione rimedi ordinari o non ne hanno mai avuto diritto, risultando, quindi, privi di qualsiasi forma di sostegno reddituale.

L'utilizzo di tali strumenti diverrà ancor più necessario, se alla già precaria situazione nazionale e territoriale, si dovessero aggiungere anche i problemi legati ad una inadeguata gestione del piano industriale e di ricollocazione dei lavoratori dell'ILVA di Taranto: in questo caso il traguardo di questa lunga marcia potrebbe essere irraggiungibile.

## L'impatto dell'alluvione su lavoratori e imprese

di Maria Giovannone e Silvia Spattini

Modena e l'alluvione. I fatti sono noti: il 19 gennaio 2014 il fiume Secchia rompe gli argini. Parte della bassa modenese, già colpita dal terremoto del 2012, viene invasa dalle acque, che si espandono fino a creare un lago di quasi 80 chilometri quadrati. Meno note le conseguenze perché, **dopo l'emergenza, per i modenesi comincia ancora una volta la conta dei danni.**

Notevoli le conseguenze per gli abitanti, che vedono danneggiate le abitazioni, gli arredi, gli elettrodomestici e ogni oggetto raggiunto dall'acqua. Altrettanto preoccupanti i danni alle attività produttive e l'impatto sul mercato del lavoro locale.

**Tra le attività economiche più colpite quelle agricole**, per le quali si calcola che siano stati sommersi 10.000 ettari di terreni, quasi la metà della superficie agricola dei comuni colpiti e allagate 600 aziende. Non solo si registrano danni alle abitazioni, ai magazzini e alle attrezzature, ma in particolare alle coltivazioni. I seminati, soprattutto grano e orzo, sono persi, mentre a rischio sono frutteti e vigne. Coldiretti ricorda, inoltre, che ad essere state colpite sono le zone della provincia con le produzioni di maggior pregio dell'agricoltura locale e regionale: il Lambrusco di Sorbara DOC e le Pere dell'Emilia Romagna IGP.

Ma **numerose sono anche le attività commerciali** localizzate nei paesi ad essere state distrutte, così come molto colpite sono anche **le imprese del manifatturiero** (nel complesso si calcolano circa 2.000). In questo caso è Rete

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 28 gennaio 2014, n. 5.](#)

Imprese Italia Modena (Ascom Confcommercio Fam, Cna, Confesercenti e Lapam-Confartigianato) a denunciare danni ingenti alle attrezzature, ai macchinari, agli arredi, alle scorte di magazzino, valutabili tra alcune decine di migliaia di euro per i piccoli negozi fino a diverse centinaia di migliaia di euro, se non milioni di euro per le imprese artigianali e manifatturiere. Ai danni materiali, si aggiungeranno quelli per mancati introiti dovuti alla sospensione dell'attività.

Certi, ma non ancora stimabili nella loro esatta dimensione, sono poi i riflessi di questa ennesima calamità, sul mercato del lavoro delle zone colpite e sulla sicurezza dei lavoratori al rientro al lavoro.

Data la gravità della situazione, **le organizzazioni imprenditoriali chiedono indennizzi per i danni subiti** e, in particolare, Coldiretti propone di affidare gli interventi per questa nuova emergenza al commissario straordinario per il terremoto (il presidente della Regione Vasco Errani), per interventi più rapidi e per evitare sovrapposizione di competenze. A loro volta, le organizzazioni dei lavoratori hanno chiesto (e ottenuto) la convocazione del tavolo di coordinamento, come fu nel caso del terremoto, “per condividere e coordinare gli interventi utili a superare la fase dell'emergenza e ripristinare la vita sociale e produttiva”, oltre a individuare come priorità: ammortizzatori sociali, la sospensione delle scadenze fiscali, utilizzo delle risorse stanziare per il terremoto e ulteriore copertura finanziaria.

Nel Consiglio dei Ministri del 24 gennaio, **il Governo ha approvato un decreto legge** con disposizioni in materia di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, contenute anche una norma specifica per le zone alluvionate della provincia di Modena già colpite dal sisma del 2012, con previsione della **sospensione dei termini dei versamenti e adempimenti tributari fino al 31 luglio 2014**.

Questo primo provvedimento adottato dallo Stato non è considerato sufficiente. Infatti, la **Regione Emilia Romagna** ha avviato la procedura per la **ricognizione dei danni** per cittadini, imprese ed enti pubblici, ha **dichiarato lo stato di crisi regionale**, in attesa della **proclamazione dello stato di emergenza nazionale** che il presidente della Regione Errani ha già chiesto al Governo e il Prefetto Gabrielli in visita ha sostanzialmente assicurato.



Un **primo intervento economico concreto** si è registrato da parte della **Camera di Commercio di Modena che ha stanziato 1 milione di Euro** per le imprese danneggiate dall'alluvione.

Come accennato, **le imprese e i lavoratori non solo sono colpiti da danni materiali diretti, ma dovranno sopportare anche le conseguenze economiche per la sospensione delle attività produttive e lavorative. Fondamentali** sono quindi gli **interventi** che possono essere messi in campo per alleviare tali effetti, consistenti **in particolare** negli **ammortizzatori sociali**.

Dal canto loro Cgil Cisl Uil, nel chiedere la continuità del confronto tra istituzioni e parti sociali, hanno ribadito da una parte la necessità di estendere gli **ammortizzatori sociali a tutti i lavoratori** che non possono riprendere l'attività lavorativa, problema per il quale è già convocato un tavolo regionale per il 3 febbraio, dall'altra che è fondamentale procedere al **ri-monitoraggio urgente di tutti gli argini dei fiumi** e attivare il Comitato tecnico-scientifico sulle cause del cedimento di molti argini. Al tempo stesso dovranno essere garantiti **risarcimenti congrui** e tutte le misure necessarie a far ripartire l'economia.

**Le attività agricole potranno fare ricordo alla CIG agricoltura, mentre le attività industriali possono accedere alla cassa integrazioni ordinaria (CIGO)** per riduzione o sospensione dell'attività produttiva a causa di "eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori", nel caso specifico per l'alluvione. Poiché si tratta di un evento imprevedibile, la procedura esclude la necessità della comunicazioni preventiva alla RSU o alle organizzazioni sindacali territoriali, tuttavia il datore di lavoro è tenuto a comunicare la durata prevedibile della sospensione o riduzione dell'attività.

La maggior parte dei **piccoli esercizi commerciali e delle imprese artigiani sono però esclusi dalla cassa integrazioni ordinaria**. Per questi, sarà fondamentale l'accesso alla **cassa integrazione in deroga**, nonché agli **interventi garantiti dagli enti bilaterali**, se esistenti. Infatti, l'accordo siglato (in data 23 dicembre 2013) in materia di ammortizzatori in deroga per il 2014 tra Regione Emilia Romagna e parti sociali specifica che le imprese per le quali esiste un ente bilaterale di riferimento devono accedere all'Aspi erogata in caso di sospensione dell'attività con integrazione da parte dell'ente bilaterale. L'accesso agli ammortizzatori in deroga è previsto per i lavoratori

che non hanno diritto all'Aspi per sospensione oppure a seguito di esaurimento di questa prestazione. L'accordo prevede inoltre la proroga delle modalità di richiesta degli ammortizzatori in deroga con causa "sisma". Verosimilmente, l'accordo dovrà essere integrato con riferimento all'evento alluvionale.

Oltre agli interventi strutturali ed emergenziali volti ad affrontare le crisi innescate da questi fenomeni "imprevedibili", è **necessario mettere a punto strumenti per la prevenzione delle conseguenze** che siano in grado di innalzare il più possibile il livello di resilienza e di preparazione del territorio, delle popolazioni, dell'impresa e del mercato del lavoro al loro verificarsi. **Tra questi un ruolo di primo piano può essere svolto dal dialogo sociale e dalle relazioni industriali.** Come sottolineato dai sindacati modenesi, del resto, questa calamità rende evidente, in modo inequivocabile, la necessità di un intervento straordinario di manutenzione generale del territorio e in particolare nell'area modenese per quanto attiene la verifica e messa in sicurezza degli argini dei fiumi, per altro interessati dagli effetti del sisma 2012.

Invero, come riportato dal rapporto della European Environment Agency *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (EEA Technical Report No 13/2010), non solo l'Italia, ma tutta «l'Europa sta sperimentando un numero crescente di disastri dovuti a pericoli naturali e ambientali e ad incidenti tecnologici causati dalla interazione dei cambiamenti dei suoi aspetti fisici e geografici, tecnologici e del sistema umano e sociale». I principali disastri naturali verificatisi in Europa tra il 1998 e il 2009 hanno causato una perdita economica di circa 150 bilioni di euro. Tale importo arriva fino ai 200 bilioni se si considerano anche i disastri di minore gravità. Il monitoraggio effettuato dalla European Environment Agency per il decennio 1998 – 2009 è netto nell'indicare che **l'intensità dei danni causati dai disastri naturali e ambientali dipende da quanto è "vulnerabile" la comunità esposta agli stessi.**

Nell'opinione pubblica nazionale e internazionale, del resto, le calamità naturali suscitano un fortissimo impatto emotivo per gli ingenti danni materiali a edifici e infrastrutture e per le morti e i danni fisici e psicologici alle persone che ne conseguono. A differenza di quanto avviene per i disastri ambientali causati, direttamente o indirettamente, dal comportamento umano si parla, in questi casi, di fatalità e imprevedibilità. Forse anche per questa ragione l'opinione pubblica e i mezzi di informazione di massa raramente vanno oltre l'immagine del disastro dimenticando o trascurando, le conseguenze, solo

apparentemente secondarie, sul sistema economico e produttivo e sul funzionamento del mercato del lavoro.

**I disastri ambientali e le calamità naturali, sebbene differenti, sono invece caratterizzati da fattori comuni, più di quanto si possa credere; ciò sia per quanto concerne gli effetti che ne derivano, che per la prevedibilità degli stessi.** Vi è dunque un problema di falsa contrapposizione, che non giova al sistema di controllo e prevenzione di questi eventi. Infatti, **specifiche azioni e misure**, se implementate in modo corretto, **possono ridurre l'impatto di ambedue le categorie di eventi sulla sicurezza delle persone e sull'economia di un Paese**, al pari della presenza di istituzioni efficienti e affidabili che sappiano prevenire i disastri e gestirli correttamente una volta che si sono verificati. **Quello che spesso manca è a monte una cultura della prevenzione, ma talvolta anche le adeguate risorse economiche per concretizzarla.**

Per tornare **alle conseguenze delle calamità naturali sulla sicurezza dei lavoratori** al rientro al lavoro. È opportuno ricordare che nel caso del terremoto modenese del maggio e giugno 2012, l'operosità e la "voglia di ricominciare" hanno prevalso sulla prudenza e sulla verifica delle condizioni di sicurezza, infatti la maggioranza dei lavoratori morti si è registrata al verificarsi della seconda scossa. È evidente che migliori strategie preventive, anche basate sul dialogo sociale, avrebbero evitato morti inutili e facilmente evitabili. Nel caso dell'alluvione, non dovrebbero presentarsi rischi nella ripresa dell'attività lavorativa, tuttavia la prudenza, il rispetto delle basilari norme di sicurezza e un'attenta sorveglianza potranno evitare gli errori del passato.

**Serve dunque dialogo e confronto tra tutti gli attori interessati, pubblici e privati, a livello nazionale e territoriale, affinché ad un approccio reattivo, solidaristico ed emergenziale, si affianchi una strategia proattiva di prevenzione e gestione integrate.**

## Demografia, economia e parti sociali: i tre fattori per prevenire e attenuare gli effetti dei disastri naturali

di Francesca Sperotti

Proprio nei giorni in cui si discutono le azioni da intraprendere per porre rimedio agli ingenti danni che l'alluvione ha causato al tessuto produttivo della bassa modenese già duramente colpito dal terremoto del 2012 (si legga M. Giovannone e S. Spattini, *L'impatto dell'alluvione su lavoratori e imprese*, in [Bollettino Speciale ADAPT, n. 5/2014](#)), il quotidiano inglese *The Guardian* porta i riflettori sul caso di un'altra città, lontana dall'Italia ma ugualmente alle prese con il suo processo di ricostruzione.

Si tratta della città neozelandese di [Christchurch](#) che nel febbraio 2011 veniva colpita da un violento terremoto di magnitudo 6,3 che, oltre a provocare più di 180 morti, causava ingenti danni materiali alle abitazioni già messe a dura prova da un'altra scossa di cinque mesi addietro.

Ciò che più colpisce, tuttavia, è lo scenario attuale della città: non sembra essere molto diverso da quello dei giorni successivi al terremoto. Buona parte del centro cittadino è ancora sotto le macerie, le scavatrici ferme, i cantieri aperti.

Il caso di Christchurch sembra ulteriormente rafforzare la tesi emersa in letteratura secondo cui ci sono alcuni elementi attraverso i quali è possibile prevedere la capacità di **resilienza** di un determinato territorio in caso di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 28 gennaio 2014, n. 5](#).

disastri naturali. Tra questi, il **fattore demografico** e la **dinamicità del tessuto produttivo**.

I casi di Chicago, danneggiata dal Grande incendio del 1871, e San Francisco, piegata dal terremoto del 1906, dimostrano che grazie al capitale umano e alla dinamicità del tessuto economico e del mercato del lavoro, è possibile ricostruire la città in tempi brevi e farla diventare un polo di attrazione per nuovi abitanti e attività produttive. Al contrario, le città giapponesi di Iwate, Miyagi e Fukushima, già alle prese con un rapido processo di invecchiamento della popolazione e di economia stagnante nel periodo precedente al terremoto del marzo del 2011 (a cui ha fatto seguito uno violento tsunami che a sua volta ha generato un disastro nucleare) hanno conosciuto un ulteriore peggioramento proprio a partire da questi eventi naturali (Y. Zhou, *How Will the 3.11 Earthquake Transform the Population and Labor Market in Iwate, Miyagi and Fukushima?: Knowledge Gained from Existing Studies of Disasters*, in *Japan Labor Review*, 2012, vol. 9, no. 4).

Nel caso specifico di Christchurch nel periodo pre-terremoto la popolazione e l'economia già non registravano trend positivi. Nel 2013 la popolazione ammontava a 341,469 persone, quasi 7.000 unità in meno rispetto al 2006 ([Statistics New Zealand census of population and dwellings 2013](#)), con un numero di over 50 in continuo aumento rispetto a quello degli under 24 ([Statistics New Zealand, census of population and dwellings 2013](#)), mentre l'economia della regione registrava nel 2010 una crescita economica dello +0.8% rispetto all'anno precedente, ma comunque ben al di sotto di tutti i valori registrati dal 1998 ([Regional Economic Activity, febbraio 2011](#)). Condizioni non ottimali per fronteggiare una calamità naturale. E infatti, come nel caso delle città giapponesi, anche la città neozelandese ha vissuto un ulteriore peggioramento dopo il terremoto. Nel biennio successivo, Christchurch ha conosciuto un ulteriore processo di “depopolazione” (più del 2% dei suoi abitanti sono emigrati) oltre che di declino delle attività commerciali.

L'inerzia del governo locale ha ulteriormente aggravando la situazione. Negli ultimi tre anni, l'autorità centrale specificatamente creata per la ricostruzione – la Canterbury Earthquake Recovery Activity (Cera) – non è stata in grado di presentare un valido e condiviso progetto di ricostruzione. Ancora oggi non si conosce quale sarà il futuro volto della città. Solo di recente, il nuovo sindaco ha deciso di **abbandonare l'approccio “top-down” dando più voce e**

**marginale di azione alle organizzazioni delle comunità locali**, molte delle quali vorrebbero far rinascere la città in un'ottica più **sostenibile** e al tempo stesso sicura. Un percorso possibile come dimostrano le esperienze portate a termine a New Orleans, dopo gli uragani Katrina e Rita del 2005, e a Greensburg, dopo il devastante tornado del 2007, raccolte nella guida [\*Rebuilding after Disasters: Going Green from the Ground Up\*](#), o anche le esperienze di alcune realtà americane che mostrano come **il coinvolgimento della società civile, del dialogo sociale e dei lavoratori possa essere il mezzo più adatto per incrementare la resilienza** delle città, cioè la capacità di anticipare e riprendersi dagli effetti dei disastri naturali in tempi brevi e secondo modalità efficienti (B. Cleveland "Mobilizing informal workers for urban resilience: linking poverty alleviation and disaster preparedness" in *UCLA Research & Policy Brief*, ottobre 2013, n. 15).

Un esempio in tal senso viene anche dall'Italia. In occasione del terremoto registrato in Umbria tra il 1997 e il 1998, per prevenire i rischi di una ricostruzione affidata a imprese irregolari e non in grado di garantire la ricostruzione nel rispetto delle normative antisismiche, il sistema di relazioni industriali locale inventò il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), strumento di selezione diretta delle imprese ammesse al processo di ricostruzione e anche di tutela indiretta dei lavoratori e dei cittadini del territorio. Il DURC è diventato nel corso degli anni lo strumento principale per contrastare il lavoro nero e irregolare e, successivamente, il volano per il "sistema di qualificazione delle imprese" che consente di ammettere a determinati mercati solo operatori qualificati per competenze tecniche e professionali, rispetto del contratto collettivo, adozione di determinati standard contrattuali in generale e negli appalti in particolare, rispetto delle procedure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ecc. (si legga [\*Managing and Preventing Natural \(and Environmental\) Disasters: The Role of Industrial Relations. Some Reflections on the Italian Case\*](#) a cura di M. Tiraboschi, *Working Paper ADAPT*, n. 142/2013).

Quello che ormai appare evidente è che gli effetti dei disastri naturali non sono del tutto imprevedibili. Anzi, fattori quali quello **demografico, economico e il grado di partecipazione della società civile e delle parti sociali ai processi decisionali e di ricostruzione** possono non solo indicare il grado di **resilienza** di ciascuna città di fronte a eventi naturali sempre più frequenti e intensi, **ma possono al tempo stesso rafforzarla**, e dunque ridurre il grado di imprevedibilità che spesso viene associato ai disastri naturali e ambientali.

## Lo sviluppo del welfare aziendale e il ruolo degli interlocutori sociali

di Valentina Sorci

**Affinché il 2014, dichiarato dal Parlamento “Anno europeo per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare”, non si riduca solamente a confronti mediatici, ma produca programmi di lavoro e strategie di azione condivise da più parti, è necessario far emergere e porre a sistema ciò che concretamente è stato messo in campo in merito alle politiche di *family mainstreaming*.**

È opinione ampiamente diffusa, che le politiche di condivisione dei tempi rappresentino un importante fattore di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali; strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentono a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che riveste all'interno di una società complessa. Tali politiche coinvolgono la collettività nella sua interezza ed impattano sul riequilibrio dei carichi di cura nella famiglia, sull'organizzazione del lavoro e dei tempi delle città. Il punto di snodo, per avviare un'analisi critica del fenomeno, è partire dalla consapevolezza che una migliore qualità del lavoro, e una maggiore produttività passa inevitabilmente attraverso il benessere sui luoghi di lavoro, che allo stesso tempo è l'innesto per focalizzare l'attenzione alle problematiche di genere, alle questioni di conciliazione, nonché di equità.

**In Italia un significativo passo in avanti è stato compiuto anche grazie all'avviso comune *Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*, sottoscritto il 7 marzo 2011 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle parti datoriali e sindacali e dai rappresentanti della**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 marzo 2014, n. 9.](#)

società civile. La sfida espressa è quella di promuovere l'adozione di dispositivi di conciliazione famiglia-lavoro incoraggiando soluzioni innovative nel processo di sviluppo della contrattazione decentrata aziendale e territoriale. Sulla scia di tale accordo, gli attori che sul territorio nazionale promuovono e favoriscono l'implementazione delle politiche di *work-life balance* e di welfare aziendale sono sempre più attivi e numerosi ed interagiscono in sinergia con il mondo delle imprese, con le Parti Sociali e le istituzioni.

**In prima linea le organizzazioni sindacali, le quali con il supporto delle associazioni datoriali**, fanno leva sulla contrattazione aziendale e territoriale per sviluppare e diffondere esperienze positive di welfare negoziale. Ruolo cardine, spetta invece alle istituzioni territoriali, che da tempo sono coinvolte nella promozione di nuovi assetti organizzativi mediante lo stanziamento di risorse e offerta di modelli gestionali innovativi edificati su un'impostazione sussidiaria e di delega agli ambiti locali. Rappresentativo in tal senso è il sistema della "Dote", con cui la Regione Lombardia a partire dal 2010, seppur attraverso una logica di welfare tradizionale, è riuscita a sviluppare un progressivo coinvolgimento di soggetti pubblici e privati che operano sul territorio. L'impianto infatti giunge a valorizzazione e consolidamento con la delibera regionale n.1081 del dicembre 2013 che, attraverso logiche di "secondo welfare", dispone indicazioni operative per il biennio 2014-2015.

**Tuttavia la cabina di regia affidata alle istituzioni a livello nazionale.** Affinché l'Avviso Comune del 2011 non rimanga solamente un atto sottoscritto sulla carta, hanno colto la necessità di incentivare e supportare progetti di ampio respiro. Per questo il Ministero del Welfare affida ad Italia Lavoro (Ente strumentale del ministero del lavoro e delle politiche sociali che opera per la promozione e la gestione delle nuove politiche del lavoro, dell'occupazione ed inclusione sociale) l'incarico di realizzare un intervento funzionale a promuovere un aumento della partecipazione femminile al lavoro nelle quattro regioni italiane dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia Sicilia). Nasce così, nel 2012 il progetto La. Fem. Me (Lavoro Femminile Mezzogiorno), con l'obiettivo di diffondere e sperimentare misure di conciliazione famiglia-lavoro all'interno delle aziende delle regioni del Sud, estendendo il margine di intervento anche al resto delle regioni italiane. Il progetto, mediante un percorso di formazione, sensibilizzazione e consulenza rivolto agli interlocutori interessati, contribuisce allo sviluppo di sistemi di welfare aziendale.



**Negli ultimi anni numerose grandi aziende sono diventate esempi di sviluppo di pratiche di conciliazione**, e la sfida di Italia Lavoro, attraverso un “Laboratorio” in collaborazione con le Parti Sociali, è di sviluppare azioni territoriali capillari, non basate su incentivi finanziari statali ma, sulla costruzione di strumenti finalizzati al coinvolgimento attivo di enti locali, parti sociali e imprese. Ad oggi il progetto, La. Fem. Me ha raggiunto quasi tutte le regioni italiane, coinvolgendo circa 1.223 soggetti, facendo leva sull’avviamento di circa 75 richieste di consulenza aziendale, e vantando all’attivo 13 sperimentazioni per l’individuazione di idee e soluzioni a dimensione aziendale.

La vision del progetto è ambiziosa e auspica di chiudere il “cerchio”: inserire il tema dell’occupazione femminile all’interno delle politiche economiche, collegare le tematiche del *work-life balance* alla produttività, individuare nella flessibilità funzionale l’elemento generatore degli effetti positivi sulle aziende. Con l’obiettivo di superare la logica rigida di individuazione delle c.d. *best-practices* di matrice europea, il progetto punta a ragionare in termini di “casi d’uso”, sia di successo, che di insuccesso. In tal senso però, la casistica individuata non vuol essere un mero archivio su “contratti e conciliazione”, ma una banca dati-laboratorio in cui ricondurre, casi aziendali e interviste, le quali restituendo informazioni oggettive, consentiranno di intraprendere percorsi per il raggiungimento di una scelta contrattuale consapevole, innovativa e soddisfacente, eventualmente estendibile e trasferibile in altre realtà.

**Tali sperimentazioni devono partire dalla consapevolezza che, allo stato attuale, le politiche di conciliazione dei tempi e dei carichi di cura**, impattano su un contesto ostile, caratterizzato dalla crisi del sistema industriale, dalla flessione dei livelli occupazionali e dal deterioramento delle professionalità. Tuttavia l’approccio con cui affrontare tali questioni, non deve comprenderle nella sfera del “lusso aziendale” ma in quella del vantaggio competitivo. Le politiche di *work life balance* se veicolate ed implementate attraverso la contrattazione e il coinvolgimento attivo delle persone, si trasformano in “energia che viene dal basso”, volano per gli interventi di Governo.

# **L'ora di lavoro straordinario, questo sconosciuto. Il costo aziendale e le modalità di calcolo**

di Giulia Alessandri e Roberta Monte

Siamo abituati a sentir parlare del lavoro straordinario inteso come il lavoro che eccede l'orario di lavoro normale, maggiorato rispetto all'ora di lavoro ordinario, senza porci ulteriori domande su *come questo venga calcolato* e di quanto, effettivamente, differisca dal *costo aziendale* per un'ora di lavoro ordinario. La maggiorazione con la quale si retribuisce il lavoratore per le ore di lavoro straordinario farebbe presumere un costo maggiore anche per il datore di lavoro. Se questo vale rispetto al c.d. costo orario teorico, costo che viene calcolato sulla base delle *ore teoriche* lavorate, non si può dire lo stesso per il *costo orario effettivo*. Il primo viene calcolato sulla base del complesso di ore che, ipoteticamente, un lavoratore potrebbe lavorare nel corso dell'anno (*40 ore X 52,2 settimane*), mentre il costo effettivo prende come divisore orario le ore mediamente lavorate, esclusi i giorni di ferie, le festività, i permessi retribuiti, la malattia, la gravidanza e l'infortunio, le assemblee sindacali e i permessi, le giornate di formazione ed altri permessi (*[40 ore X 52,2 settimane] – ore calcolate non lavorate durante l'anno*). Ciò significa che *un'ora di lavoro straordinario, comprensiva della maggiorazione, all'azienda, costerebbe meno rispetto ad un'ora di lavoro ordinario effettivo*. Per arrivare a capire come calcolare questi istituti, partiamo da alcune definizioni. Il *lavoro straordinario* è definito come quel lavoro prestato oltre l'orario normale di lavoro, ossia oltre il periodo di quaranta ore settimanali, in cui il lavoratore è a disposizione del datore nell'esercizio delle sue attività; ovvero, a seguito della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2014, n. 14](#), HR ADministration/1.

trasposizione nel nostro ordinamento della disciplina dell'Unione Europea in materia di orario di lavoro, la durata massima dell'orario di lavoro non può eccedere le quarantotto ore settimanali comprensive di straordinario. Se l'orario settimanale previsto dal contratto collettivo è inferiore a 40 ore (lavoratore part-time), il lavoro prestato oltre l'orario contrattuale ed entro il limite legale è definito invece *supplementare*.

**In materia di *trattamento economico*, il lavoro straordinario è regolato dall'art. 5 del d.lgs. n. 66/2003, comma 5**, il quale stabilisce che deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro; questi possono in ogni caso consentire che, in alternativa o in aggiunta alle maggiorazioni retributive, i lavoratori usufruiscano di riposi compensativi. Nella busta paga del dipendente sarà quindi indicata separatamente la retribuzione per le ore di lavoro ordinario, derivante dalla moltiplicazione del costo orario per le ore effettivamente lavorate, da quella per il lavoro straordinario (o supplementare sempre che sussista), maggiorata rispetto all'ora ordinaria, in applicazione della percentuale disposta dal CCNL di riferimento (in tal senso, si veda la Nota n. 2642/2014 con la quale la Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro ha chiarito il profilo sanzionatorio applicabile in caso di corresponsione di somme a titolo straordinario non inserite nel Libro Unico del Lavoro).

Per questo motivo, occorre partire dal calcolo del costo dell'ora ordinaria, per individuare la base di calcolo, a cui poter applicare la maggiorazione per l'orario straordinario (o supplementare).

### **Di quali *strumenti* munirsi per il calcolo?**

Per il calcolo del costo orario, è necessario avere a disposizione alcuni strumenti di lavoro, necessari al fine di determinare la base di calcolo cui applicare la maggiorazione prevista per l'orario straordinario: il *CCNL* applicabile e le *tabelle del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali* ([tabelle ministeriali](#)) che determinano i minimi retributivi, per settore di attività, aggiornati secondo le variazioni del costo della vita.

Per prima cosa, sarà utile consultare il CCNL di riferimento, poiché verrà indicata la percentuale di maggiorazione da applicare all'ora di lavoro straordinario (o supplementare), a seconda che si tratti di lavoro straordinario

diurno, notturno, festivo, a turni, ecc., insieme alla base di calcolo da prendere come riferimento. Inoltre, il ricorso alla prestazione straordinaria deve essere contenuta. Per questa ragione, fermi restando i limiti di durata massima settimanale dell'orario di lavoro, i contratti collettivi possono regolamentare le modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro straordinario, fissandone i limiti quantitativi. In difetto di una disciplina collettiva applicabile, invece, il ricorso al lavoro straordinario è ammesso soltanto, previo accordo tra datore di lavoro e lavoratore, per un massimo di 250 ore all'anno. Normalmente, sarà il CCNL a determinare la distribuzione oraria dello straordinario sui giorni della settimana, fissandone la durata massima, la distribuzione settimanale, la distribuzione giornaliera e i tempi di pausa.

Nelle tabelle ministeriali vengono invece indicati i costi orari, diversi per settore di attività e per categoria di lavoratore. Sono inoltre calcolate le *ore annuali teoriche* e le *ore mediamente lavorate*, ossia i divisori numerici che vengono presi in considerazione, a seconda che si voglia determinare il costo orario teorico, ovvero quello effettivo. La differenza tra i due coefficienti fa fanno le ore nelle quali si ipotizza che un dipendente non lavori nel corso dell'anno, per via delle ferie, delle festività, dei permessi retribuiti, della malattia, la gravidanza e l'infortunio, delle assenze sindacali e delle ore di formazione. Il divisore orario può essere specificato all'interno del CCNL di riferimento: in tal caso, sarà da tenere in considerazione per calcolare i costi dei propri dipendenti.

### **Gli elementi del costo orario ordinario**

Il costo aziendale indicato nelle tabelle ministeriali, può essere suddiviso in diverse voci di costo, tra cui: *costi retributivi*, *costi contributivi* e il costo del *TFR*. I primi si compongono di paga base, contingenza, anzianità, indennità di funzione, dalla cui somma viene calcolato il costo lordo mensile e il lordo annuale comprensivo della 13° e della 14°; i costi contributivi, fanno riferimento ai contributi versati all'Inps e all'Inail, per ogni dipendente (a questi, possono computarsi come costi contributivi anche altre voci, come, ad esempio l'EBT, l'assistenza QuAS, l'assistenza sanitaria integrativa e la previdenza complementare); infine il TFR, che viene calcolato su base annuale. Per il calcolo esatto del costo orario, dovranno prendersi in considerazione i costi indicati dalle tabelle ministeriali provinciali, corrispondenti al luogo nel quale il lavoratore presta la propria attività

lavorativa. Da queste potranno risultare ulteriori voci di costo, tra cui la quota provinciale, il premio presenza e il 3° elemento.

### **Quale maggiorazione? Come determinare la base di calcolo per lo straordinario?**

Per il calcolo del costo dell'orario straordinario, è necessario avere chiare due informazioni: la prima, è la maggiorazione percentuale da applicare al costo straordinario, la seconda è la base di calcolo. La maggiorazione, come indicato sopra, può variare a seconda che si tratti di lavoro straordinario, supplementare, lavoro a turni, lavoro notturno, festivo, o altro; la base di calcolo, cui calcolare la maggiorazione, a seconda del CCNL applicabile, potrà essere la retribuzione mensile di fatto, la quota oraria della retribuzione globale (come nel caso del CCNL autotrasporti merci e logistica), la paga mensile rapportata ad ore o, ancora, la normale retribuzione (come nel caso del CCNL Turismo, ovvero nel Terziario). In alcuni CCNL, come nel caso dei Grafici/Editoriali, ovvero dei Metalmeccanici, distingue la base di calcolo, a seconda che si applichi agli operai o agli impiegati.

Prendiamo come esempio il calcolo dello straordinario, laddove la base di calcolo sia la *normale retribuzione*. Con la disponibilità degli strumenti di cui sopra, sarà facile calcolare il *costo orario* per il lavoro ordinario, dividendo i costi (normalmente indicati su base mensile, ovvero annuale) per il numero delle ore lavorate (ore teoriche ovvero ore mediamente lavorate).

Riprendendo la distinzione di cui sopra, la divisione dovrà essere effettuata separatamente per le diverse voci di costo.

<b>COSTO AZIENDALE ORDINARIO TEORICO</b>	
a) COSTO RETRIBUTIVO	: <b>DIVISORE ORARIO</b> <b>(ore teoriche)</b> <i>(40h x 52,2 settimane/anno)</i>
b) COSTO CONTRIBUTIVO	
c) TFR	
<b>COSTO AZIENDALE ORDINARIO EFFETTIVO</b>	
a) COSTO RETRIBUTIVO	:

b) COSTO CONTRIBUTIVO	<b>DIVISORE ORARIO (ore mediamente lavorate)</b> <i>([40h x 52,2 settimane/anno] – ore ipoteticamente non lavorate)</i>
c) TFR	

Sommando le tre voci, otterremo il costo che deve sostenere l'azienda per un'ora di lavoro ordinario (teorica o effettiva). Una volta ottenuto il costo dell'ora di lavoro ordinario, suddiviso nelle diverse parti che la compongono, all'occorrenza dovrà essere calcolato il costo dell'ora di straordinario o di supplementare. *Come si applica la maggiorazione?* L'orario supplementare o straordinario non incide sulla maturazione del rateo della 13° e della 14°, che vengono quindi esclusi dalla base di calcolo per il costo retributivo. Per quello che attiene al costo contributivo, la percentuale di contributi versati per l'ora di straordinario (o supplementare), vengono calcolati in percentuale sulla base del costo retributivo, già maggiorato rispetto all'ora ordinaria. Dal costo dell'ora di supplementare o straordinario, rimane invece escluso il TFR. In merito alla relazione tra TFR e straordinario ricordiamo che la giurisprudenza, nello specifico la Cassazione civile, sez. lavoro, con sentenza 3. Aprile 2007 n. 8293, precisa che nel calcolo del trattamento di fine rapporto il lavoro straordinario prestato dal lavoratore, può essere conteggiato *solamente a condizione che abbia un carattere continuativo e non occasionale*.

<b>Calcolo dell'ora di lavoro straordinario</b>	
a) Costo retributivo ordinario lordo – <b>Esclusione della 13° e della 14a</b>	Maggiorazione indicata dal CCNL di riferimento
b) Costo contributivo (% del costo retributivo) – Percentuale calcolata rispetto al costo retributivo lordo maggiorato	
c) <b>TFR</b>	<b>Non applicabile*</b>

\* Vedi sopra. Salvo nel caso in cui lo straordinario non sia svolto con regolarità

Le premesse di cui sopra divengono necessarie per ipotizzare un esempio di calcolo esemplificativo al fine di avere un'idea rispetto ai costi reali messi a confronto relativi all'ora ordinaria e all'ora straordinaria. Di seguito riportiamo una proiezione contenente dati relativi

al <b>CCNL Terziario</b> . <b>CCNL Terziario</b>	
<b>Misura</b>	<b>Base di calcolo</b>
Straordinario diurno, dalla 41° alla 48° ora settimanale: <b>15%</b>	<b>Normale retribuzione</b>

Esempio calcolato per un dipendente di un'azienda appartenente al settore Terziario, della distribuzione e dei servizi – azienda da 16 a 50 dipendenti , Livello V, Provincia di Milano

<i>Dipendente del settore Terziario – azienda da 16 a 50 dipendenti, Livello V</i>	<b>COSTO ORARIO ORDINARIO TEORICO</b>	13,13 Euro/H
	<b>COSTO ORARIO ORDINARIO EFFETTIVO</b>	<b>17,30 Euro/H</b>
	<b>COSTO ORARIO STRAORDINARIO</b>	<b>12,05 Euro/H</b>

Da quanto rileva, si ricava quindi che il costo aziendale per un'ora di lavoro straordinaria, risulta essere inferiore al costo sostenuto dall'azienda per retribuire un'ora di lavoro ordinario del proprio dipendente (orario ordinario effettivo). Il che si spiega poiché la base di calcolo che viene presa in considerazione per applicare la maggiorazione non tiene conto della maturazione dei ratei e, salvo eccezioni, esclude il TFR, che si presume non calcolato durante lo svolgimento del lavoro straordinario.

Fermo restando i vincoli contrattuali e legali, in mancanza dei quali sarebbe facile ricadere in una prassi abusiva di utilizzo dello straordinario, è comunque interessante capire che lo straordinario cambia faccia a seconda che lo si legga dal punto di vista del lavoratore, ovvero del datore di lavoro. Se è vero che lo stesso determina una retribuzione maggiorata in busta paga, per il lavoratore, ciò non implica, come si potrebbe presumere, un esborso maggiore per l'azienda. Al contrario, come visto sopra, il costo orario per l'ora di lavoro straordinario risulta inferiore rispetto al costo orario ordinario effettivo.

## **Il fenomeno dell'assenteismo aziendale. Come gestirlo**

di Giulia Alessandri e Roberta Monte

Negli ultimi anni, sono molte le aziende decise a mantenere come prioritarie strategie aziendali atte ad arginare e a combattere il fenomeno dell'assenteismo, tenendolo sotto controllo in termini quantitativi, al fine di limitarne l'incidenza tanto rispetto alla produttività quanto rispetto al costo del lavoro.

L'assenteismo aziendale è un fenomeno che si manifesta attraverso la ripetuta assenza di un dipendente dal posto di lavoro durante l'orario ordinario e che si può esprimere attraverso assenze ingiustificate, mancanza sistematica di puntualità o di rispetto dell'orario minimo di lavoro, uso sostenuto o eccessivo di permessi retribuiti, ovvero ricorso sistematico ai permessi per malattia.

In un rapporto sinallagmatico, entrambe le parti sono dovute, le une verso le altre, ad uno scambio di prestazioni e, nel caso del contratto di lavoro, l'assenza del lavoratore implica il venir meno della sua prestazione lavorativa. Infatti, se prendessimo come esempio l'assenteismo per malattia, questa deve intendersi come «[...] l'alterazione dello stato di salute che impedisce temporaneamente al lavoratore di rendere l'ordinaria attività lavorativa a favore del creditore della prestazione» (Messaggio Inps, 30 settembre 2011, n. 18654). Questo impedimento potrebbe non essere assoluto, comportando cioè la totale incapacità lavorativa, ma potrebbe riguardare le sole mansioni svolte abitualmente. Se così fosse, non vi sarebbe alcun dubbio circa l'obbligo del "malato" di rendersi comunque disponibile, offrendo al datore di lavoro una prestazione ridotta, compatibile con lo stato di salute, specie ove egli intenda dedicarsi ad altra attività lavorativa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 maggio 2014, n. 20](#), *HR Administration*/2.



Nonostante l'assenza e la mancata prestazione di lavoro, rimangono determinati oneri a carico del datore di lavoro, rispetto al lavoratore. Tra questi si contemplano, nel caso della malattia, i giorni di carenza – a tal proposito si ricorda che l'indennità giornaliera di malattia a carico Inps spetta dal quarto giorno di malattia – più l'eventuale integrazione dell'indennità versata dall'Istituto previdenziale, laddove prevista dal Ccnl di riferimento.

Non solo. I datori di lavoro risentono, anche, della *natura imprevedibile dell'assenteismo*, che obbliga a modificare i programmi di lavoro e ad adottare provvedimenti per sostituzione del lavoratore assente (ad esempio, lavoro supplementare o straordinario per gli altri lavoratori, utilizzo di lavoro somministrato, incidenza su un eventuale piano ferie già programmato, ecc.). Inoltre le assenze, accrescendo i costi per l'impresa (indennità di malattia, calo della produttività, diminuzione della qualità, ecc.) incidono negativamente sulla posizione dell'azienda nei confronti della concorrenza.

Per questo, oltre alla mancata prestazione di lavoro, si aggiungono, per il datore di lavoro, determinati costi ed effetti negativi *indiretti*, che giustificano l'attenzione dell'azienda verso questo fenomeno.

### **Le principali cause dell'assenteismo**

L'assenteismo nel suo insieme è indice di un cattivo clima lavorativo e di una organizzazione disfunzionale e non motivante per le persone, che presenta segnali molto chiari, quali, la crescita dei piccoli infortuni, gli incidenti, i litigi, le controversie, le lamentele, la scarsa coesione dei gruppi, il frazionismo sindacale, ecc. Tanto premesso, si può quindi ricondurre l'assenteismo a due cause principali. Da un lato la condizione di lavoro caratterizzata da precariato, crisi, paura di perdere il posto o la propria posizione, unitamente a cattivi rapporti con capi o colleghi, sono gli ingredienti principali per innescare quello *stato di ansia* perenne e *malessere diffuso* che chiamiamo *stress da lavoro*, quale prima possibile causa; la seconda, che investe la maggior parte dei casi di assenteismo, è il fenomeno della *malattia* che, se gestito correttamente da parte delle aziende, potrebbe essere fronteggiato con perdite inferiori in termini di produttività.

In tal senso, nella maggior parte dei casi, i datori di lavoro tentano di ridurre l'assenteismo rafforzando le procedure e i controlli sui lavoratori assenti attraverso provvedimenti normativi e disciplinari ma anche attraverso attività preventive (si pensi alla direttiva quadro dell'UE sulla salute e sicurezza sul lavoro). Nonostante gli sforzi, gli interventi non sono ancora abbastanza

incisivi ed efficaci tanto da contrastare il problema. In questo contesto, compito delle sezioni HR aziendali, dati alla mano, è sicuramente quello di comprendere la natura del fenomeno, in una particolare realtà territoriale, stabilendo la veridicità dell'evento e quindi aprire un canale di dialogo con il dipendente il quale, sempre meno di frequente, si sentirà legittimato ad assentarsi dal posto di lavoro. Determinata, quindi, la *malattia* come principale causa dell'assenteismo capiamo ora come gestirlo.

### **Come poter far fronte all'assenteismo per malattia? Quali le possibili soluzioni adottabili dall'azienda?**

Rispetto a quanto sopra, possiamo dire che l'assenteismo per ragioni legate alla malattia può manifestarsi in due ordini di casi: se *la malattia è reale*, e l'azienda può aver contribuito al determinarsi di uno stato di stress per il lavoratore, quest'ultima dovrà cercare di porvi rimedio, anche tramite misure di welfare aziendale che interessano le esigenze della popolazione aziendale; se *la malattia non è (molto probabilmente) reale*, il fenomeno dovrà essere il più possibile analizzato e poi arginato.

Quindi, come gestire il problema e come scoraggiare le false malattie?

Il primo passo risiede nell'implementazione di un sistema periodico di controllo realmente efficace. A tal proposito i software gestionali a supporto delle HR dovrebbero avere campi di rilevazioni tali da garantire il corretto flusso delle assenze e da misurare il numero di certificati medici, suddividendoli per classi di durata tenendo in conto che, tendenzialmente, le malattie continue e di breve durata sono quelle più suscettibili al controllo. Spesso, infatti, la finta malattia ricade il lunedì o il venerdì e nei casi di durata pari ad un giorno è molto difficile per l'azienda richiedere in giornata la visita fiscale. La breve malattia, oltre ad essere nella maggior parte dei casi non reale, è quella che grava di più sull'azienda in quanto oltre a determinare una imprevedibile situazione, incide in maniera diretta sull'azienda, causa i tre giorni di carenza carico azienda.

L'assenza, insieme al disagio che questo implica, in casi estremi e in presenza di particolari fattispecie, può costituire anche causa di licenziamento. Una fattispecie da citare in merito è sicuramente il periodo di comporto: infatti, il lavoratore durante la malattia ha diritto alla conservazione del posto per il tempo previsto dal Ccnl ma, decorso il termine, il datore di lavoro ha diritto a recedere dal contratto di lavoro con regolare preavviso e in presenza di determinate condizioni.

Laddove il datore di lavoro avesse motivo di sospettare circa la reale sussistenza della malattia del lavoratore, ha la possibilità di contestare il certificato medico, attestante lo stato di malattia del dipendente (Cass. 10 maggio 2000, n. 6010, Trib. Milano, 16 settembre 1998). Il datore di lavoro ha la possibilità di domandare in giudizio la verifica dell'attendibilità della certificazione prodotta dal lavoratore, anche se non ha richiesto una visita di controllo (Cass. 27 dicembre 1997, n. 13056).

La natura di "atti pubblici" dei certificati redatti da medici del Servizio Sanitario Nazionale conferisce a tali documenti la fede pubblica, fino a querela di falso, per ciò che concerne la provenienza del documento da parte del pubblico ufficiale che lo ha firmato ed i fatti che lo stesso attesta di aver compiuto o essere avvenuti in sua presenza (Cass. 22/05/1999, n. 5000). Viceversa, la fede pubblica non si estende alla diagnosi, e dunque ai giudizi relativi allo stato di malattia e all'impossibilità temporanea della prestazione. Tali valutazioni, pur essendo dotate di un elevato grado di attendibilità in ragione della qualifica del pubblico ufficiale, non sono vincolanti per il giudice, che può anche decidere di sconfessarle in presenza di elementi probatori di segno contrario.

Finora, nel giudizio di valutazione attestante l'effettivo stato di malattia del dipendente, è stato dato rilievo ad alcune circostanze, ritenute rilevanti, tra cui ad esempio, l'incongruenza tra la prognosi e la diagnosi, ovvero l'incongruenza tra la prognosi (o la diagnosi) e la terapia prescritta al lavoratore, oppure è stato accordato rilievo alla tardività della visita medica rispetto all'inizio della malattia, che ha privato di attendibilità una diagnosi riferita ai periodi pregressi, oppure, le circostanze complessive di fatto e il comportamento del lavoratore, ecc.

Inoltre, durante l'assenza per malattia, il datore di lavoro può richiedere la visita domiciliare di controllo (c.d. visita medico fiscale), senza rischiare, in alcun modo, di incorrere in una condotta di mobbing, anche laddove dovesse richiedere frequenti e continue visite di controllo per il dipendente (Cass. 01/08/2008, n. 21028).

Per il lavoratore permane il vincolo contrattuale con il datore di lavoro ed è solo sospeso l'obbligo di rendere la propria prestazione. Permane quindi un obbligo di diligenza in capo al lavoratore che non dovrà ritardare o impedire la propria guarigione e sarà obbligato a rendersi reperibile alle visite di controllo. Qualora il lavoratore fosse assente alla visita di controllo (salvo possibili giustificazioni), questi va incontro a possibili sanzioni. Ciò che rileva in questi casi è l'irreperibilità o l'assenza del lavoratore, e non la sussistenza o meno

dello stato della malattia. L'attestazione del medico dell'inesistenza della malattia o la riduzione della prognosi non determina alcuna trattenuta.

Quando il datore di lavoro riceve il referto che attesta la mancata reperibilità del lavoratore al controllo, questo deve essere formalmente invitato a comunicare gli eventuali documentati motivi che giustificano la sua irreperibilità durante le fasce orarie, dato che, in assenza di "giustificato motivo" (art. 4, comma 14, DM 25.2.1984), il lavoratore perde il diritto al trattamento economico.

Oltre a quanto descrive l'Inps nella sua circolare del 26 luglio 1988 n. 166, rispetto alle trattenute al lavoratore, a seconda che si tratti di assenza alla prima, seconda o terza visita di controllo, ciò non esclude che il datore valuti i fatti anche sotto l'aspetto disciplinare, e ciò, soprattutto, se il lavoratore non ha reso possibile l'accertamento quando, oltre a risultare assente alla visita di controllo, non si presenta alla successiva visita ambulatoriale. In tale caso, va valutata l'opportunità di rivolgere al lavoratore contestazioni disciplinari scritte, ex art. 7, l. n. 300/1970, con apposita ulteriore lettera distinta dalla richiesta dei motivi di assenza.

Ipotesi ancora più grave per il lavoratore si verifica nel caso in cui, assente per malattia, sia trovato a svolgere un'altra attività. La condotta del lavoratore assente per malattia deve essere improntata al rispetto dei principi di correttezza, buona fede, diligenza e fedeltà, pertanto, la violazione di tali principi legittima l'applicazione delle sanzioni disciplinari, fino a giustificare un licenziamento, se è trovato a fare un altro lavoro. Alcuni esempi possono essere:

- a) nell'ipotesi in cui l'attività sia sufficiente a far presumere l'inesistenza della malattia;
- b) e quando tale attività possa pregiudicare o ritardare la guarigione e quindi il rientro del lavoratore in servizio (Cass. 24/04/2008, n. 10706; Cass. 05/11/2009, n. 23444; Cass. 28/10/2010, n. 22029);
- c) non rileva la circostanza che l'altra attività sia resa a titolo gratuito (ad esempio, a favore di un parente) od oneroso (Cass. 15/12/2000, n. 15827);
- d) lo svolgimento delle medesime mansioni, oltre ad essere totalmente ingiustificabile, è di per sé stesso idoneo a compromettere o comunque ritardare la guarigione, legittimando il licenziamento del dipendente (Trib. Roma 31/05/1999).

Contrariamente a quanto sopra è possibile che il lavoratore si dedichi legittimamente a quelle attività – lavorative e non lavorative – che non ritardino o non impediscano la guarigione. I casi quasi sempre "concessi" sono

costituiti dalle attività amatoriali, hobbistiche e sportive (Cass. 27/02/2008, n. 5106).

*Il problema rimane però quello di capire come riesce, il datore di lavoro, a sapere cosa fa il dipendente malato.* Premesso che il datore non può fare effettuare accertamenti sanitari e controlli sulle infermità da parte di altro suo personale (art. 5 L. 300), può comunque impiegare addetti alla vigilanza e investigatori privati, per accertare se il dipendente si dedica o meno ad un'altra attività. L'indagine, se volta ad accertare un fatto materiale puro e semplice, e, quindi, di un illecito disciplinare, è legittima (Cass. 15 ottobre 2013, n. 23365; Cass. 26 febbraio 1994, n. 1974).

L'arma più forte è però costituita dalle visite di controllo, le sole che possono accertare se quel lavoratore è effettivamente malato o no, per questo le indagini investigative del datore hanno quindi valore sussidiario (Cass. 21/03/2011, n. 6375).

Alcuni esempi in cui il licenziamento è risultato legittimo:

Lavoratore assente per malattia...	...che viene visto esercitare la caccia nei boschi all'umido e con postura non compatibile con la malattia (lombo-sciatalgia) (Cass. 22 febbraio 2013, n. 4559)...	Il licenziamento è legittimo
	...collabora nei lavori di ristrutturazione del locale dove a giorni sarebbe stato trasferito l'esercizio commerciale di cui era titolare il dipendente (Cass. 5 febbraio 2013, n. 2612)...	
	...effettua servizio ai tavoli della clientela presso un locale pubblico durante la malattia (Cass. 29 novembre 2012, n. 21253)...	

Una sentenza del 15 ottobre 2013, mette in luce gli errori da evitare in condizioni di questo tipo. Dal testo della sentenza si deduce che nella contestazione disciplinare, l'azienda:

- deve specificare il numero delle volte in cui il dipendente è stato visto lavorare durante l'assenza per malattia, così che non possa essere giustificata come attività occasionale;
- deve essere specificata la presunta attività svolta, così da permettere una reale valutazione delle eventuali conseguenze negative sul processo di guarigione.

Da ciò si deduce che, per agire in maniera efficace, è necessaria una costante (e quindi più costosa) sorveglianza a distanza del dipendente, una rigorosa valutazione di quanto acquisito in tal modo, con diretto riferimento alle mansioni normalmente disimpegnate dal lavoratore e ad eventuali notizie circa la patologia sofferta, la puntuale redazione della lettera di contestazione che non si limiti ad allusioni e vaghi sospetti ma puntualizzi tutti i fatti, i dati e le circostanze che sono noti.

Nel contratto individuale di lavoro, possono essere menzionate alcune ipotesi, oltre al comportamento, che tipizzano la possibilità di incorrere in un licenziamento legato alla malattia nei casi in cui ci sia una falsificazione del certificato medico o altra documentazione sanitaria, nei casi in cui sussista il procurarsi delle ferite da sé, anche per negligenza, lo svolgimento presso altri di mansioni identiche a quelle proprie dovute a favore del datore di lavoro, la reiterata assenza alle visite di controllo presso il domicilio indicato sul certificato.

Da quanto emerge, la problematica reale risiede nel disagio che l'assenteismo provoca all'azienda e nell'impatto che questo provoca sui costi aziendali diretti e indiretti. Un primo passo verso l'attività a supporto delle aziende, per cercare di limitare l'assenteismo, risiede nel controllo dello stesso attraverso gli strumenti a disposizione delle sezioni HR tali da garantire la gestione del problema.

Nello specifico, l'assenza per malattia potrebbe essere arginata attivando, da parte dell'azienda, politiche aziendali volte ad adibire temporaneamente il dipendente "malato" ad altre mansioni fino alla ripresa totale, evidentemente compatibili con lo stato di malattia. Rappresenterebbe un ottimo rimedio per ridurre i costi diretti ed indiretti ricadenti sull'azienda. Tale collaborazione di tipo quasi orizzontale è auspicabile in contesti dotati di un clima aziendale attento alle singole problematiche dei dipendenti perché l'assenteismo, prima che combatterlo attraverso gli strumenti formali, lo si può prevenire attraverso una efficace gestione del clima organizzativo interno. Le finte malattie, invece, dovrebbero essere arginate attraverso controlli più capillari e prendendo, qualora ce ne siano gli estremi, provvedimenti forti in grado di trasmettere alla popolazione aziendale un messaggio di "attenzione" e di allarme rispetto a questi fenomeni.

## Lavoro, la “riforma” di Francesco che vale più di una legge

di Francesco Seghezzi

**Non serve essere acuti vaticanisti per cogliere quanto il tema del lavoro sia centrale nel magistero di Papa Francesco.** Fin dai primi interventi pubblici ha infatti indicato il forte legame tra la dignità della persona e il suo lavoro. Il recente messaggio in occasione della Conferenza della Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo), che si sta concludendo a Ginevra in questi giorni, è una utile summa del suo pensiero sul tema.

**Per Francesco il lavoro, prima che un tema economico e sociale, è una dimensione essenziale della persona.** È sia “dono che dovere”, in quanto potenzialità concessogli da Dio per collaborare, con le sue opere, alla continua creazione del mondo. Ed essendo l’uomo al centro della creazione, attraverso il lavoro ha la possibilità di costruire se stesso, la propria persona, la propria dignità.

**Con questo messaggio Francesco rilancia la profonda modernità della Dottrina sociale della Chiesa** che da sempre indica nel lavoro la sede principale dello sviluppo di sé nel rapporto con le altre persone e con la realtà del mondo.

Senza questo fondamento ontologico, non potremmo capire l’insistenza degli appelli del Papa contro la piaga della disoccupazione, in particolare giovanile.

**Per Francesco un giovane senza lavoro non soffre, infatti, solo disagi**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 giugno 2014, n. 24](#), e in *Il Sussidiario*, 11 giugno 2014.

economici, ma **perde “la consapevolezza del suo valore”** e si sente “alienato dalla società”.

**Francesco rivela una lucidissima consapevolezza dei cambiamenti e della grande trasformazione del lavoro contemporaneo** descrivendone, meglio di tanti osservatori, alcune caratteristiche. Riprendendo quanto scritto nella *Evangelii gaudium* **definisce infatti il lavoro come “libero, creativo, partecipativo e solidale”**. Questi quattro termini denotano una modernità nel solco della tradizione della Dottrina Sociale e possono essere letti nell’ottica positiva del fondamento antropologico di cui abbiamo detto. Non quindi l’idea della subordinazione, della puntigliosa demarcazione di diritti e doveri, di mansioni standard che ingabbiano la professionalità, della conflittualità tra lavoratore e imprenditore e di un egoismo volto al solo profitto.

**Un lavoro libero e creativo è esattamente l’opposto della fabbrica fordista, un modello** che, per quanto in declino, **ancora oggi governa il quadro normativo e le relazioni tra sindacato e impresa**. Significa che il lavoro è il luogo nel quale la persona può dare spazio ai propri talenti e vocazioni, acquisendo nuove competenze e mettendole a servizio della collettività. Per questo Francesco può parlare di lavoro “partecipativo”, perché se è inteso come crescita della dignità umana, delle sue capacità e attitudini originarie, non conduce a un conflitto sistemico.

In ultimo la solidarietà, che può essere letta come *trait d’union* tra gli altri aggettivi. Il pontificato di Francesco, come già con Benedetto XVI, ha al centro la virtù della *caritas*, e questa detta il passo anche nel magistero sociale. Senza l’amore quindi, lo spazio è lasciato alla “idolatria del denaro”, tutto è letto in una logica di profitto, e la partecipazione alla costruzione di un’impresa comune non è realizzabile.

**L’impressione è che siamo davanti a una voce fuori dal coro**. Francesco ci fornisce un’analisi che descrive in modo lungimirante il paradigma del lavoro verso il quale le novità economico-sociali ci chiamano. Le soluzioni politiche sono importanti, e soprattutto urgenti, ma senza una nuova idea del lavoro, come ci invita a pensare il pontefice, non sono altro che momentanee. **Sta alla politica e alla società uscire dai propri schemi arcaici e rispondere alla sfida della grande trasformazione in atto nel lavoro** che, sebbene presenti problemi nuovi, può trovare nella Dottrina sociale chiavi interpretative e di lettura di una sorprendente attualità.



## **Il ritorno al lavoro dopo il cancro: una prospettiva europea**

di Fabiola Silvaggi

**Nei Paesi industrializzati, il numero di pazienti che sopravvivono al cancro è aumentato notevolmente negli ultimi decenni e, di conseguenza, cresce l'interesse da parte delle Istituzioni e degli Enti di ricerca di studiare e analizzare il reinserimento sociale e lavorativo di questi pazienti.** In molti casi, infatti, i malati di cancro si trovano a fronteggiare le problematiche connesse al tornare alla vita di tutti i giorni, a riprendere ciò che avevano lasciato a causa della malattia, per sentirsi di nuovo produttivi e socialmente utili, scontrandosi, la maggior parte delle volte, con resistenze psicologiche, fisiche, economiche e legislative. Proprio su questi aspetti, in letteratura, si riscontrano notevoli evidenze circa gli effetti positivi e negativi del cancro sull'occupazione, sul ritorno al lavoro e sugli aspetti psicosociali dei pazienti; in special modo, in ambito europeo, studi e ricerche hanno messo in evidenza un quadro concettuale sull'argomento, che supera le difficoltà esistenti attraverso programmi e modelli d'intervento adeguati.

### **Il ritorno al lavoro: un quadro concettuale**

**Una meta-analisi di de Boer e al. (AG. de Boer et al., *Cancer survivors and unemployment: a meta-analysis and meta-regression*, JAMA, 2009) rileva che il tasso di ritorno al lavoro fra i malati di cancro è di circa il 63.5%. In particolare, il reinserimento lavorativo è così frazionato: sei mesi dopo la diagnosi il 40%, dodici mesi dopo la diagnosi il 62%, otto mesi dopo la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 luglio 2014, n. 27](#).

diagnosi il 73%, ventiquattro mesi dopo la diagnosi l'89% e cinque anni dopo la diagnosi il 67%.

In conformità a questi dati, il reinserimento lavorativo di un paziente affetto da patologia oncologica ha una valenza molto importante a causa dell'impatto che ha il lavoro sulla vita sociale, lavorativa e privata. **Il lavoro, infatti, è collegato ad aspetti quali: l'identità personale, il senso di normalità, l'appartenenza ad una comunità, il mantenimento di una propria autostima e, infine, alla remunerazione** (K.K. Mahar, K. BrintzenhofeSzoc, J.J. Shields, *The impact of changes in employment status on psychosocial well-being: a study of breast cancer survivors, J Psychosoc Oncol*, 2008).

A rafforzare questa visione, uno studio di Roelen e altri nel 2011, ha dimostrato che, due anni dopo una diagnosi di cancro, la percentuale più alta di pazienti che ritorna al lavoro, è quella con il cancro alle ovaie, ai testicoli, alla pelle e al seno. La percentuale più bassa di pazienti si riscontra, invece, in quelli con il cancro ai polmoni e all'apparato gastrointestinale (C.A. Roelen, P.C. Koopmans, J.W. Groothoff, J.J. van der Klink, U. Bultmann, *Sickness absence and full return to work after cancer: 2-year follow-up of register data for different cancer sites, Psychooncology*, 2011). Sfortunatamente, **questi pazienti convivono molto spesso con un dolore cronico della malattia che è uno dei sintomi più angoscianti e invalidanti che i malati di cancro incontrano nel loro cammino, con una paura costante sia delle cure sia della perdita di controllo sulla propria esistenza**. Il dolore può persistere dopo il trattamento o può emergere diversi mesi o addirittura anni dopo le cure. Questo fenomeno è chiamato "sindrome di dolore post-cancro". Questa sindrome, considerata parte di un insieme di sintomi (affaticamento, ansia, depressione e disturbi del sonno), ha un impatto negativo sul funzionamento fisico e psicosociale, nonché sulla vita lavorativa (N.K. Aaronson, V. Mattioli & al., *Beyond treatment – Psychosocial and behavioural issues in cancer survivorship research and practice, EJC Supplements*, 2014).

**Oltre agli aspetti menzionati, il ritorno al lavoro si scontra anche con delle barriere aziendali che rendono ancor più difficoltoso il reinserimento sociale**. Molto spesso i lavoratori malati di cancro impattano con un ambiente lavorativo poco adeguato, con mansioni non adatte e con la percezione di essere discriminati. Tutti questi elementi portano a creare il cosiddetto assenteismo lavorativo. Infatti, si è stimato che la durata media dell'assenza da lavoro è 151 giorni durante/dopo il trattamento primario. Questa durata si è

rivelata significativamente più lunga in pazienti sottoposti a chemioterapia o a trattamenti multimodali, come anche in pazienti economicamente più disagiati con un carico di lavoro alto e con un livello d'istruzione basso.

**Inoltre, fra i pazienti si è riscontrato che solo tra 8% e 17% dei lavoratori ha cambiato lavoro o riporta cambiamenti lavorativi a causa del cancro, più del 50% dei lavoratori malati di cancro ha ridotto la quantità di lavoro almeno una volta e l'86% dei lavoratori malati di cancro ritorna al proprio lavoro** (A. Mehnert, *Employment and work-related issues in cancer survivors*, Crit Rev Oncol Hematol, 2011).

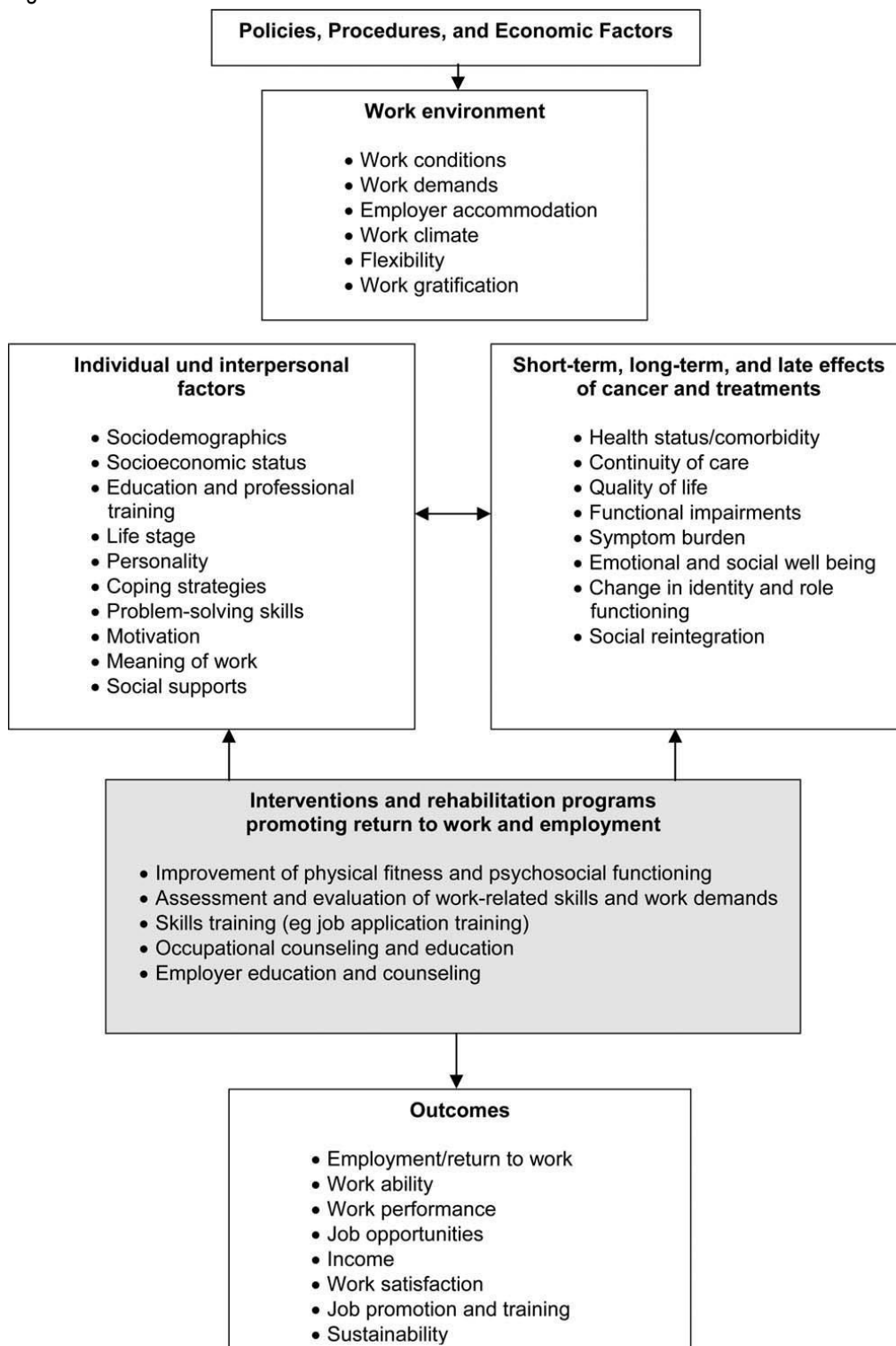
**Su questo versante, alcuni Paesi europei, come la Finlandia, la Germania, l'Olanda, hanno identificato i fattori predittivi del ritorno al lavoro da parte di un dipendente malato di cancro. Fra quelli rilevati i più comuni sono: la giovane età, livelli più elevati d'istruzione, l'assenza di un intervento chirurgico, il minor numero di sintomi fisici, la minore durata delle assenze per malattia e il genere maschile.** Molto spesso il mal reinserimento dei lavoratori affetti da patologia oncologica dipende anche dalla mancanza di sostegno e aiuto ai datori di lavoro e ai manager nel gestire questa malattia.

Su questo aspetto, una ricerca nel Regno Unito (Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD)/*Cancer – Backup, Working with cancer*. Survey report, 2006, London, United Kingdom) indica che il 73% dei datori di lavoro non ha alcuna politica formale per la gestione dei dipendenti con diagnosi di cancro, e solo il 33% delle organizzazioni ha una buona comprensione della malattia e dell'impatto che questa ha sul ruolo lavorativo dei dipendenti. Per superare questi ostacoli, il centro di ricerca *Danish Cancer*, sostiene i datori di lavoro attraverso lo sviluppo di una guida contenente le informazioni riguardante i diritti e i consigli pratici su come sostenere i dipendenti affetti da cancro. Una guida simile è stata sviluppata anche da Macmillan Cancer Support nel Regno Unito (Macmillan Cancer Support, *Managing cancer in the workplace: an employers guide to supporting staff affected by cancer*).

## **Modelli e interventi**

**Fra i sopravvissuti al cancro in età lavorativa, specialmente i giovani hanno più probabilità di non riuscire a trovare un lavoro rispetto ai loro coetanei senza esperienze di malattie, e di rischiare di vivere in una condizione di disoccupazione per molto tempo.** Un modello interessante sulla relazione cancro-lavoro è quello del gruppo di ricercatori coordinato da Feuerstein et al. (M. Feuerstein, B. Todd, M. Moskowitz & al., *Work in cancer survivors: a model for practice and research*, J Cancer Surviv, 2010) e ripreso anche da Mehnert nei suoi studi, in cui è illustrato, nella figura 1, un quadro concettuale sugli ostacoli che i lavoratori malati di cancro trovano nell'ottenere un lavoro retribuito. Nel modello vengono citati una varietà di fattori individuali e interpersonali connessi ai trattamenti, nonché fattori riguardanti l'ambiente di lavoro e, in generale, fattori riguardanti le politiche e le procedure che possono influenzare l'occupazione e il reinserimento lavorativo.

Figura 1



Fonte: Anya Mehnert, Angela de Boer, Michael Feuerstein, *Employment challenges for Cancer Survivors*, Wiley Online Library, 2013

**Riassumendo fin qui, l'importanza del lavoro per i sopravvissuti al cancro è fondamentale per superare tutte le conseguenze positive e negative che questa malattia porta con sé. Proprio su questo, in alcuni Paesi europei si sono attuati interventi e programmi sociali con lo scopo di migliorare il reinserimento lavorativo e sociale delle persone affette da patologia oncologica.**

Un esempio importante in Italia è dato dall'Associazione Italiana Malati di Cancro, AIMaC, diretta dal Prof. Francesco De Lorenzo. AIMaC, attraverso una terapia informativa, offre un servizio di accoglienza e informazione telefonica e via mail; un'equipe di operatori volontari, appositamente formati, coordinati da un avvocato, un oncologo clinico e uno psicologo/psicoterapeuta, fornisce informazioni sulla malattia, i trattamenti e i loro effetti collaterali, l'accesso ai benefici previsti dalle leggi in ambito lavorativo, previdenziale e assistenziale, indicando, inoltre, i servizi socio/sanitari, le strutture oncologiche e le associazioni di volontariato a cui rivolgersi.

Sul tema del reinserimento lavorativo, AIMaC promuove, in collaborazione con ADAPT e l'Università di Milano, il progetto "PRO-JOB. Lavorare durante e dopo il cancro: una risorsa per l'impresa e per il lavoratore", premiato dalla Fondazione Sodalitas. **Il progetto mira a sviluppare strumenti volti a promuovere l'inclusione dei lavoratori malati di cancro nel mondo produttivo, sensibilizzare il management a creare per il malato condizioni ottimali nell'ambiente di lavoro e disincentivare il ricorso inadeguato di procedure per fronteggiare difficoltà sul lavoro conseguenti al cancro.** L'obiettivo finale del progetto è rendere l'azienda consapevole dei bisogni emergenti dell'organizzazione e dell'individuo e di sapervi rispondere in modo adeguato, tempestivo e in autonomia.

In Spagna, invece, l'Associazione Spagnola contro il cancro, in collaborazione con il Servizio per l'Impiego in Andalusia, lavora dal 2005 su un programma di collocamento per favorire l'integrazione socio-lavorativa dei pazienti affetti da patologie oncologiche.

Nel Regno Unito i pazienti che ricevono il sostegno all'occupazione sono classificati in un "case manager" in cui viene valutata la situazione del paziente per il supporto a rimanere o a tornare al lavoro. A seguito di questa prima valutazione, ai pazienti viene consigliato di usufruire di servizi di

supporto, tra cui la fisioterapia, la terapia psicologica e le terapie complementari.

In Germania, invece, sulla base delle leggi sociali, i malati di cancro hanno il diritto legale di partecipare a un programma di riabilitazione di tre settimane presso un istituto specializzato. I costi di riabilitazione sono coperti principalmente da assicurazione pensionistica e sanitaria. Il programma di riabilitazione ha un approccio multidimensionale, che include un supporto al paziente sulla malattia, sull'esercizio fisico, sul training di rilassamento e psicosociale, nonché una consulenza professionale per migliorare le abilità di *coping* e facilitare il ritorno al lavoro al più presto possibile. In aggiunta, sono previsti programmi specifici per il graduale reinserimento nella vita lavorativa (M. Hellbom, C. Bergelt, M. Bergenmar & al., *Cancer rehabilitation: a Nordic and European perspective*, Acta Oncol, 2011).

Dopo questo breve excursus sull'argomento, possiamo concludere che **una migliore comprensione del cancro e delle conseguenze fisiche, cognitive e psicosociali legate alla malattia, contribuisce allo sviluppo di interventi e programmi formativi per i lavoratori malati di cancro, per i datori di lavoro e per i colleghi, al fine di affrontare al meglio le esigenze professionali e lavorative, sia dei dipendenti affetti da malattia oncologica, sia delle imprese.**

## Le sfide del lavoro in un rapporto CEI

di Giuliano Cazzola

Un interessante saggio ([Per il Lavoro, Rapporto-Proposta sulla situazione italiana, 2013](#), per le Edizioni Laterza) del Comitato per il progetto culturale della **Conferenza Episcopale Italiana (CEI)** ci aiuta a comprendere e ad interpretare i processi e prospettive del mercato del lavoro lungo uno scenario a medio termine ovvero negli anni che partano dalla crisi finanziaria e che arrivano al 2020.

Tra i tanti aspetti affrontati, **a fronte di una recessione che inizia (nel 2012)** quando ancora non si sono recuperati gli effetti di quella precedente (2008), **il Rapporto denuncia il rischio** «che le imprese si riorganizzino, adattandosi ai nuovi livelli permanentemente più bassi, attraverso ristrutturazioni della produzione o anche vere e proprie chiusure di stabilimenti»; **che si produca, quindi, un «cambiamento strutturale della morfologia del nostro mercato del lavoro» e del capitale umano**, in conseguenza della riduzione della base produttiva del Paese.

**Se questo è il pericolo che corre l'economia italiana**, per valutare l'impatto sulla popolazione lavorativa – sostiene in pratica il Rapporto – **non è sufficiente fare il bilancio della disoccupazione “ufficiale”** (la cui dimensione è risultata sicuramente meno grave rispetto a quanto ci si sarebbe potuto attendere in relazione all'intensità della crisi), ma occorre penetrare in quella “zona grigia” in cui «una persona non classificata tra i disoccupati non è molto distante da tale condizione».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), *Politically (in)correct*.



A tal fine **il Rapporto compie tre operazioni di “rettifica” delle statistiche ufficiali**. Innanzi tutto, viene ampliato fino al 66° anno (dal 15°) il perimetro della popolazione in età di lavoro per tenere conto degli effetti della legge Monti-Fornero sulle pensioni. Vengono poi indicate due nuove definizioni ritenute più corrispondenti alle situazioni di fatto: 1) quella di **forza lavoro allargata** inclusiva anche dei c.d. “scoraggiati” in quanto – come è già accaduto negli ultimi tempi – è in atto un processo di allargamento di coloro che cercano di entrare nel mercato del lavoro, in conseguenza dell’affievolirsi di quelle reti di protezione familiari che consentivano, soprattutto ai giovani, di attendere occasioni lavorative da loro ritenute più adeguate; 2) quella di **occupazione ristretta**, che esclude i cassintegrati e i soggetti in part time involontario, evidentemente considerati in una condizione di sottoccupazione (quest’ultima è una classificazione discutibile in quanto, per chi scrive, il part time involontario non dovrebbe essere considerato tale).

Sulla base di queste due definizioni **il Rapporto CEI arriva a calcolare che, dal 2007 al 2011, a fronte di un incremento di 580 mila unità della forza lavoro allargata vi è stata una riduzione di 770 mila persone nell’occupazione ristretta**. Secondo questi criteri, dunque, i disoccupati in quel periodo sarebbero 1,35 milioni e non 600 mila come registrato dalle statistiche ufficiali.

**Il Rapporto, poi, affronta** – sulla base dei presupposti di un aumento della partecipazione al mercato del lavoro e degli effetti della riforma pensionistica – **le tendenze della domanda e dell’offerta di lavoro al 2020**. Viene previsto, nel medio periodo, un aumento delle forze di lavoro di circa 2,4 milioni di unità rispetto al 2001, a cui occorrerà rispondere creando altrettanti nuovi posti di lavoro soltanto per non peggiorare il tasso di disoccupazione e ritrovarsi in una situazione in cui sia l’incremento della partecipazione sia l’innalzamento dell’età pensionabile si traducano in «un aumento del livello strutturale del tasso di disoccupazione». Per il completo assorbimento della forza lavoro aggiuntiva il Rapporto considera necessaria una crescita dell’occupazione ad un tasso medio annuo dell’1%. Tale maggiore offerta di lavoro appare assorbibile – secondo il documento CEI – «con una dinamica del Pil mediamente dell’0,9% sull’intero periodo, il che implica una crescita – prosegue – prossima all’1,5% nella seconda metà del decennio per compensare la contrazione del 2012-2013». **In ogni caso l’offerta di lavoro avrà una composizione molto diversa, caratterizzata da una maggiore incidenza di immigrati e di lavoratori anziani**. La popolazione italiana in età compresa

tra 15 e 66 anni si ridurrà di quasi 1,5 milioni di persone, mentre gli stranieri aumenteranno di 1,8 milioni.

**Tante allora sono le sfide che ci attendono come comunità nazionale:** assicurare un trend di crescita economica adeguata; rendere più **efficienti le politiche attive del lavoro; migliorare le politiche di integrazione** degli stranieri; qualificare la domanda di lavoro **sia per quanto riguarda le aspettative dei giovani sia le esigenze degli anziani**; rafforzare le condizioni per **un maggior impiego delle donne**. Anche vincendo queste sfide il Paese resterebbe lontano dal ricollocarsi ai livelli del 2007.

## Perché è arrivata l'ora di riformare il terzo settore

di Andrea Gatti Casati e Valentina Sorci

«Lo chiamano terzo settore, ma in realtà è il primo». Così si legge proprio in cima alle [linee guida](#) per la riforma del cosiddetto “terzo settore”, presentate recentemente dal Partito democratico: un vero e proprio *Civil Act*, con il quale il Ministero del lavoro ha chiuso il mese di consultazione pubblica avviata dal premier Matteo Renzi il 12 maggio scorso. Occasione per parlarne sarà oggi alle 18 quando, a Palazzo Chigi, il Ministro Giuliano Poletti porterà in Consiglio dei Ministri il disegno di legge e il Governo riceverà la delega per affrontare la riforma.

**Il testo prevede già i termini entro i quali dovranno essere emanati i decreti attuativi**, che concretamente consentiranno di dare vita alla riforma, con l'obiettivo di costruire un nuovo modello di welfare partecipativo. **I punti cardine previsti dal disegno di legge riguardano il riordino delle norme civilistiche, il servizio civile nazionale, la fiscalità compensativa**, e fra gli altri anche quelle disposizioni sulle imprese sociali che solo in un primo momento sembravano non essere comprese dal testo ma inserite in un secondo momento a grande richiesta.

**Ma cos'è realmente il terzo settore?** Per chi se lo fosse dimenticato è bene ricordarlo. Innanzitutto non è il primo (lo Stato, che eroga servizi pubblici), e non è il secondo (il mercato dei privati, che produce beni e utili). Come indicato nelle linee guida, **il terzo settore può essere definito come «l'Italia**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 luglio 2014, n. 28](#), e in *Linkiesta*, 11 luglio 2014.

**del volontariato, della cooperazione sociale, dell'associazionismo no-profit, delle fondazioni e delle imprese sociali».**

**Serve quindi un nuovo sistema capace di rispondere alla crescente domanda di nuovi fabbisogni:** un welfare che si realizza non più solo attraverso le funzioni pubbliche, ma nel riconoscimento della sussidiarietà, del valore della famiglia, dell'impresa profittevole e non, come tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità.

Ciò di cui si discuterà oggi, 10 luglio, a palazzo Chigi e nel dibattito dei prossimi giorni, è capire come mettere a sistema nuovi modelli virtuosi per ri-orientare l'attuale modello di welfare, ancora basato su un impianto prevalentemente risarcitorio e messo in discussione dalla crisi di questi ultimi anni.

Riformare il terzo settore alla luce del disegno di legge in discussione oggi in Consiglio dei Ministri, significa che **un ruolo importante potrà essere giocato dal welfare locale e della cooperazione sociale**, due fenomeni correlati e connaturati di tutte le potenzialità per essere identificate come "i protagonisti" di un rinnovato modello *welfare state*. I principi della mutualità, sussidiarietà e responsabilità sociale, si configurano come i tratti distintivi del processo di evoluzione e trasformazione dello stato sociale.

Le realtà territoriali sembrano essere i soggetti più indicati per coniugare i bisogni sia dei potenziali fruitori di servizi che delle imprese, attraverso un'azione sinergica con gli operatori del terzo settore e il movimento cooperativo, per una gestione del sistema secondo un approccio partecipato piuttosto che basato su trasferimenti scarsi di risorse esclusivamente pubbliche. Se i decreti attuativi andranno in questa direzione il territorio locale diventerebbe così la naturale giusta dimensione per l'attuazione dell'integrazione tra le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori, degli imprenditori e le persone, consentendo il pieno sviluppo della realtà locale.

**La necessità è quella di migliorare la capacità di governance** in materia di servizi alla persona, insieme all'opportunità di sviluppare reti di servizi sul territorio e favorire la crescita di un mercato del lavoro regolare, consentendo di incrementare una rete sostenibile di domanda ed offerta di servizi al fine di creare un modello integrato di tipo territoriale, con finalità sociali in grado di dare risposta ai fabbisogni delle persone. Ecco perché principi come mutualità,

uguaglianza, equità e democrazia, consentono di bilanciare logiche di mercato e politiche di inclusione sociale. L'Italia, nell'ultimo decennio, ha visto crescere esponenzialmente il numero delle cooperative e il peso che esse hanno assunto nell'ambito del tessuto economico e produttivo. Merito della cooperazione è leggere i bisogni sociali e prendersene carico grazie all'intrinseca capacità di produrre "relazioni con la comunità".

**Negli ultimi anni, molte le cooperative sociali che si sono distinte per il loro spirito innovatore che le ha condotte a sperimentare percorsi innovativi di erogazione di servizi**, quali: sanità leggera, attività di sostegno alle famiglie, riqualificazione urbana e territoriale, turismo sociale e attività finalizzate allo sviluppo locale, nonché quelle di nuova generazione di inserimento lavorativo come l'agricoltura sociale, il settore delle energie rinnovabili e del turismo. Pertanto mediante una comprensione critica dei bisogni del territorio si potrà sviluppare l'azione degli enti gestori, con l'erogazione di servizi istituzionali e secondo differenti modelli di regolazione e il modello cooperativo sociale si trasforma in volano sia in termini di spazio dell'attività imprenditoriale sia in termini di valore sociale aggiunto per la comunità locale.

L'aderenza al territorio le porta "per natura" a rispondere a domande alle quali i sistemi di gestione tradizionali non riescono a dare risposta. L'origine di tali processi richiede una minore burocratizzazione, ma una forte valorizzazione delle dimensioni personali, emotive, empatiche.

**Il terzo settore sembra finalmente essere pronto per una trasformazione radicale e la proposta di riforma assegna alle cooperative sociali e alle imprese sociali il ruolo di attori capaci di creare crescita e occupazione.** L'incontro di oggi darà le prime indicazioni, sperando che alle buone intenzioni, seguano i fatti.

## **Progetto “Siemens office”: verso un nuovo concetto di subordinazione**

di Immacolata Di Stani e Carmine Santoro

**Cambiare la concezione ed insieme la modalità di lavorare, è possibile:** lo testimonia il consolidamento di un progetto innovativo, avviato dalla nota azienda tedesca Siemens, e denominato *Siemens Office* che letteralmente significa “portarsi la valigia a casa”.

Un progetto che, approvato in Siemens Italia già nel 2011, rappresenta per i suoi circa 1.700 dipendenti appartenenti sia alle Funzioni Centrali che ai vari settori di Business, un **cambiamento radicale del paradigma del lavoro che, da “presenzialista”, diventa molto più flessibile**, mediante la previsione, in favore degli stessi dipendenti, di una completa versatilità di orari ma anche degli spazi di lavoro, senza l’obbligo di timbrature in entrata e senza la dotazione di postazioni fisse.

In sostanza, grazie a questa differente modalità di lavoro, il dipendente Siemens, fermo restando il rispetto delle esigenze di servizio e del generale dell’orario di lavoro aziendale, **può promuovere meglio la sua autonomia, attraverso la gestione dei suoi tempi di lavoro** come meglio ritiene, ma sempre previa condivisione della pianificazione delle attività da svolgersi, con il proprio responsabile. Nell’esercizio di tale autonomia, ad esempio, sarebbe possibile per un dipendente, che abbia aderito volontariamente al progetto, concordare con il proprio responsabile di lavorare per un giorno a casa, senza, tuttavia, computare quel giorno di assenza come ferie.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29.](#)

**Il fondamento metodologico e pratico su cui poggia l'intera realizzazione del progetto Siemens Office, è rappresentato, senza ombra di dubbio, da un'organizzazione delle attività aziendali per obiettivi,** in cui cioè, i collaboratori usufruendo della flessibilità della prestazione con ampi margini di autonomia personale, esaltano lo spirito della cooperazione e, al tempo stesso, un senso di responsabilità individuale che fa venir meno quel "controllo" esercitato dall'alto al basso, proprio perché è interesse di tutti i dipendenti far funzionare bene una "macchina" flessibile.

Tra gli altri elementi fondamentali del progetto, grazie ai quali è stato possibile alimentare ancor di più il concetto di *Mobile Working*, si annoverano oltre agli strumenti informatici di cui i dipendenti sono stati dotati (telefono cellulare e computer portatile con collegamento a Internet), al fine di poter operare anche fuori dagli spazi aziendali, anche un nuovo layout degli uffici che, mediante la riduzione degli spazi aziendali ed avvalendosi di un design più moderno, ha favorito di gran lunga l'interazione e la comunicazione tra gli stessi dipendenti. Infine, in virtù del *concept* di *Siemence office*, è stato possibile migliorare l'integrazione tra l'attività lavorativa e la vita privata, favorendo, il raggiungimento di un buon equilibrio tra questi due aspetti, soprattutto per le donne che, ad esempio, al rientro dalla maternità si trovano con orari flessibili conciliabili con i carichi familiari.

Considerato in un contesto più generale, **il progetto suscita notevole interesse nella prospettiva di una nuova concezione di lavoro subordinato,** e di attenuazione, se non di superamento, della contrapposizione tra subordinazione ed autonomia nei rapporti di lavoro.

**Il progetto mette in discussione, almeno nelle modalità sin qui conosciute, un pilastro sul quale l'elaborazione scientifica ha fondato il concetto di subordinazione: il potere di controllo del datore di lavoro sull'esecuzione della prestazione lavorativa.** Com'è noto, esso rappresenta il complemento del potere direttivo datoriale, con il quale si combina per dar luogo alla c.d. eterodirezione, a sua volta considerata l'essenza stessa del concetto di subordinazione giuridica ricavabile dall'art. 2094 c.c.. Quindi, si sta affrontando un tema che, analogamente al telelavoro, pone in crisi il concetto di subordinazione come lo si è elaborato sino ai nostri giorni. Consentendo la possibilità di eseguire la prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali si incide dunque sul potere di controllo, dal versante dell'eterodeterminazione. Inoltre, "liberalizzando" l'orario di lavoro si incide anche sul versante dell'eterorganizzazione, ponendo le basi per **un'autentica autorganizzazione**

**del lavoratore non solo nelle modalità esecutive ma anche in quelle temporali della prestazione.** In definitiva, della tradizionale subordinazione giuridica resta, dal lato datoriale, un **potere direttivo e organizzativo attenuato**, e da quello del lavoratore, un **marginale di autonomia e di autorganizzazione più ampio**. Si potrebbe dire, con il conforto di autorevole dottrina- ma anche di Corte Cost. n. 30/1996-, che il carattere indefettibile di tale nuova concezione di subordinazione consista esclusivamente nell'alienità del risultato dell'attività lavorativa e nella imputazione dello stesso al datore di lavoro.

In conclusione, appare interessante porsi la questione della generalizzazione di tale modello, e quindi della sua applicabilità al di fuori del contesto di nascita, in modo da ipotizzare una crisi dell'odierna fattispecie della subordinazione. In questo senso, probabilmente occorre essere prudenti, poiché se è vero che le innovazioni tecnologiche nell'era della comunicazione hanno profondamente mutato il quadro economico e dei rapporti di lavoro – ove la nuova concezione di lavoro subordinato è certamente adottabile –, è altresì vero che i numerosi settori economici estranei, o comunque non appartenenti a pieno titolo, alla rivoluzione tecnologica appaiono nella pratica insensibili alle novità in questione. Non è arduo pensare ai settori dell'edilizia, o della ristorazione, per non parlare dei processi produttivi tradizionali ove ancora è attuale il modello fordista; in tali campi, non sembra attualmente concepibile l'adesione al nuovo modello di lavoro, a causa della diffusione di modalità organizzative aziendali ed esecutive delle prestazioni di lavoro saldamente ancorate, anche quando dissimulate dietro le apparenze giuridiche più disparate, ai canoni dell'eterodirezione ed eterorganizzazione.



## Il welfare aziendale del vicino è sempre più verde

di Daniele Grandi

Se la notizia dell'installazione, nei prossimi tre anni di più di 100 mila caricatori wireless per cellulari in 7.500 caffetterie di Starbucks sparse per il territorio nord-americano ha suscitato scalpore, ancora più eclatante è stata la decisione dell'azienda di pagare gli studi a migliaia dei suoi dipendenti.

**L'iniziativa, che partirà il prossimo autunno, si chiama *Starbucks College Achievement Plan* e prevede il rimborso integrale delle spese universitarie** ai lavoratori che si iscriveranno nel programma di corsi della Arizona State University (ASU) come *junior* (terzo anno di college) o *senior* (quarto e ultimo anno). Per gli iscritti come *freshman* (studenti al primo anno) o *sophomore* (secondo anno) sarà possibile accedere a borse di studio del valore di 6.500 dollari. Per tutti i dipendenti aderenti all'iniziativa saranno altresì a disposizione consulenti dell'ateneo per un migliore indirizzamento nella scelta del percorso.

**Ai dipendenti aderenti al progetto è chiesto di lavorare almeno 20 ore settimanali e non viene garantita la permanenza in azienda una volta completati gli studi.** L'occasione è comunque di quelle da cogliere al volo: i lavoratori potranno frequentare e conseguire un Diploma di Laurea in modalità di formazione a distanza (*online university education*) presso un'Università con una delle più vaste e meglio valutate offerte formative di questo tipo: 40 percorsi di Laurea che coinvolgono 11.000 studenti. Non a caso il Presidente dell'ASU è considerato una sorta di "profeta" della formazione a distanza.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

**L'originalità della notizia non rende comunque inutile chiedersi quali potrebbero essere le potenzialità e le difficoltà di iniziative simili se sperimentate nel contesto culturale e normativo italiano.**

**Da un punto di vista culturale, le imprese italiane sono tutt'altro che inesperte nel campo della formazione dei propri dipendenti e, più in generale, nella pratica di politiche di c.d. welfare aziendale.** La storia industriale del nostro Paese è caratterizzata da una lunga tradizione di imprenditori filantropi: Marzotto, Olivetti, Mattei, Del Vecchio sono solo alcuni esempi noti. Il paternalismo aziendale è un tratto che per lungo tempo ha caratterizzato, e continua a caratterizzare, le dinamiche di molte realtà produttive italiane, soprattutto quelle piccole e medie, che sono l'ossatura della nostra economia.

**La forte diffusione del welfare aziendale, oggi sempre più presente anche in quelle aziende senza un passato con connotazioni paternalistiche, è frutto di questa tradizione filantropico-paternalistica.** Si sente sempre più spesso parlare di aziende che pagano borse di studio ai figli dei dipendenti, inaugurano asili nido aziendali, promuovono la tutela della genitorialità e instaurano ampie reti di convenzioni con realtà commerciali e non presenti nel territorio di riferimento.

**Le difficoltà culturali comunque non mancano e interessano tutte le parti in causa: sindacato, imprese e lavoratori.**

Se da un lato una componente sindacale riconosce nel welfare aziendale uno strumento con elevato potenziale, dall'altro, vi sono frange non piccole che lo considerano uno scambio a buon mercato per l'impresa, che baratta quote di salario significative con beni e servizi di scarsa incidenza economica per il lavoratore.

L'impresa, dal canto suo, nel dover scegliere il tipo di remunerazione da erogare ai propri dipendenti, è solitamente incline a soluzioni semplici e ponderate in tema di welfare aziendale, in virtù della complessità organizzativa e gestionale che ne consegue. Tale prudenza davvero rischia di far percepire l'iniziativa come "scambio a buon mercato" con esiti ovvi nella scelta del lavoratore se "costretto" a scegliere fra retribuzione monetaria e retribuzione in "welfare". Un piano di welfare senza adesioni convince l'imprenditore ad abbandonare questa strada e tutto torna come prima, senza vincitori, ma con entrambe le parti sconfitte.

**Le norme certo non aiutano impresa e lavoratori.** L'art. 51 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) esclude dal reddito di lavoro dipendente, derogando al principio di onnicomprensività dello stesso, il valore di quei beni e servizi diretti a soddisfare bisogni del lavoratore designati dal legislatore come meritevoli di tutela. Non concorrono alla formazione del reddito: i contributi previdenziali e assistenziali aggiuntivi, i servizi di trasporto collettivo per il tragitto casa-lavoro, i servizi di ristorazione e i *ticket restaurant*, le opere e i servizi con finalità di educazione, ricreazione assistenza sociale, sanitaria o culto e le somme e i servizi per finalità di istruzione (queste le deroghe principali). Tali valori sono poi deducibili in sede di determinazione del reddito a fine IRES (quasi integralmente) e IRAP (quelli relativi ai beni in natura secondo le ultime interpretazioni sul punto).

**Se apparentemente la normativa fiscale italiana risulta addirittura più favorevole di quella statunitense,** che prevede la detassabilità solo per gli impianti sportivi aziendali, servizi di trasporto e, in parte, per spese relative all'istruzione (che nel nostro ordinamento sono detassabili senza limiti), invero per far sì che il lavoratore benefici del regime di favore fiscale occorre rispettare determinati parametri quantitativi (massimali previsti per contributi previdenziali e assistenziali etc.) e qualitativi (la fruibilità dei servizi dalla generalità o categorie di dipendenti, la volontarietà da parte del datore di lavoro, il divieto di pagamento liquido del servizio etc.) che rendono rigida e complessa la costruzione di qualsiasi vero piano di welfare.

**La norme poco chiare e i confusi orientamenti dell'Agenzia delle Entrate** costringono le imprese a ricorrere a interpelli, adeguarsi prudenzialmente a interpretazioni restrittive della norma, se non addirittura a rischiare di implementare pratiche apparentemente non allineate alla legge, rischiando sanzioni.

**Volendo trasporre il caso specifico di Starbucks nel contesto italiano, la criticità principale non sarebbe culturale, ma normativa.** Indipendentemente dall'opposizione o dal favore sindacale, il principale motivo di diffidenza dell'imprenditore sarebbe la tassazione in capo al dipendente dei costi sostenuti per la frequenza dell'Università, sebbene pagati dall'impresa. Il valore di questi pagamenti concorrerebbe alla formazione del reddito di lavoro dipendente.

**In conclusione, pur considerando quella di Starbucks un'iniziativa meritevole di rilievo mediatico,** in quanto denota una sensibilità per il benessere dei dipendenti e un'attenzione alle esigenze degli stessi in un

contesto sempre più mutevole in termini di nuovi bisogni e nuovi rischi sociali, all'atto pratico nessuna impresa italiana riuscirebbe (se non con ingenti investimenti) a replicare quel tentativo nel nostro Paese.

È quanto mai necessaria la strutturazione di un sistema pubblico e privato in grado di far proliferare tali pratiche abbattendo, da un lato, le incertezze normative che frenano il datore di lavoro e, dall'altro, le residue barriere culturali che interessano sindacato, imprese e lavoratori.

## Rapporto Bes 2014: sempre più difficile la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

di Valeria Viale

Per il secondo anno consecutivo il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) e l'Istituto nazionale di statistica (Istat) hanno presentato il [Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile](#) (Bes 2014) che riprende l'analisi dei **principi che fondano e caratterizzano il benessere in Italia**. Il Rapporto propone l'analisi di 12 domini del benessere descritti attraverso 134 indicatori dai quali emergono **criticità e potenzialità del nostro Paese**. Viene proposta una lettura sistematica delle differenze esistenti per genere, età e territori e di come sta cambiando in meglio o in peggio la qualità della vita osservata attraverso i 12 diversi domini.

L'analisi condotta dal Cnel e dall'Istat pone l'attenzione sul **calo dell'occupazione, il peggioramento della qualità del lavoro e l'aumento delle diseguaglianze territoriali**.

Negli ultimi due anni si amplia ulteriormente la distanza tra il tasso di occupazione e il tasso di mancata partecipazione in Italia e quelli dell'UE28. Nel 2013 il tasso di occupazione italiano si attesta al 55,6%, mentre nella UE28 è pari al 64,1% (Istat, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*).

Tabella 1 – Tasso di occupazione di 15-64 anni – Anni 2008, 2012, 2013 (valori percentuali e variazioni in punti percentuali)

Caratteristiche	Stati	% Tasso di	% Variazioni tasso di occupazione
-----------------	-------	------------	-----------------------------------

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2014, n. 29](#).

	membri	occupazione		
		Valori 2013	Periodo 2008/2013	Periodo 2012/2013
Maschi		64,8	- 5,5	- 1,7
Femmine		46,5	- 0,7	- 0,6
	<b>Italia</b>	<b>55,6</b>	- 3,1	- 1,1
	<b>Ue28</b>	<b>64,1</b>	- 1,6	- 0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Nel 2013 si registra **un calo dell'occupazione quasi esclusivamente maschile**, ciò dovuto alla crisi dell'industria manifatturiera e delle costruzioni. Per l'occupazione femminile, dopo il calo del 2009, si è osservata una crescita nel 2011 e nel 2012. Nel complesso dei cinque anni della crisi (2008 – 2013), il tasso di occupazione degli uomini si è ridotto del 5,5%, a fronte di un calo dello 0,7% per le donne (cfr. tabella 1).

La **quota di donne occupate continua**, comunque, **a essere molto bassa** (46,5%) 12,2 punti inferiore al valore medio della UE28. **Diminuiscono le differenze di genere**, ma solo perché gli uomini sono più colpiti dalla crisi. **L'occupazione femminile resiste** per un insieme di fattori: il contributo delle donne straniere occupate nei servizi alle famiglie (aumentate di 359 mila unità tra il 2008 e il 2013 a fronte di un calo delle italiane di 370 mila unità). Altro fattore per cui l'occupazione femminile non è diminuita è dovuto all'aumento delle donne occupate con più di 50 anni a causa dell'innalzamento dell'età pensionabile (Legge 22 dicembre 2011, n. 214); infine si rileva l'ingresso nel mercato del lavoro di quelle donne che debbono sopperire alla disoccupazione del partner. Aumentano così le donne *breadwinner*, in famiglia è sempre più spesso la donna ad essere l'unica occupata. Il dato riguarda 591 mila famiglie. La crisi ha, quindi, colpito i nuclei familiari.

L'analisi elaborata da Eurofound nel 3° Rapporto sulla qualità della vita [\*Quality of life in Europe: Families in the economic crisis\*](#) (Eurofound, 2014) descrive **l'evoluzione della qualità della vita** nell'UE per diversi tipi di famiglie confrontando le loro condizioni di vita e la loro situazione sociale. Le famiglie che si sono trovate ad essere con un solo reddito sono quelle, che sono e saranno, più esposte a difficoltà economiche.

L'Europa sta continuando a fronteggiare la peggior crisi economica dal secondo dopoguerra. Nel 2011, il prodotto interno lordo *pro capite* di 22 dei 27 Stati membri è stato al di sotto dei livelli del 2008 e il tasso di disoccupazione più elevato che nel 2008 in 25 dei 27 paesi europei (dati Eurostat, febbraio 2013). Anche il **debito pubblico è divenuto un tema critico in molti paesi**. Tutto ciò è stato accompagnato da una **scarsa fiducia nel futuro da parte dei cittadini europei**.

Molti indicatori socio economici hanno dimostrato l'esistenza di questi *trend* preoccupanti, ma come sottolineato dal Commissario europeo del *Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion* (DG EMPL) è necessario, d'ora in poi, focalizzare l'attenzione su quale è stato l'impatto reale della crisi sulla vita dei cittadini europei. La domanda che ne emerge è sostanzialmente se sia **giusto parlare di benessere in tempi di crisi**.

Il *Third European Quality of Life Survey – [Quality of life in Europe: Subjective well-being](#)* (Eurofound, 2013) pone in evidenza il fatto che rilevare dati sul benessere soggettivo possa essere significativo nel contesto della sfida economica che l'Europa si trova a fronteggiare. Sarebbe **auspicabile monitorare i bassi livelli di benessere** al fine di identificare quei gruppi di popolazione che richiedono **misure di protezione dedicate**, cosa non semplice utilizzando soltanto indicatori economici. In secondo luogo, tale tipo di analisi potrebbe aiutare ad **identificare gruppi di popolazione** che hanno un **livello di benessere superiore** a quello atteso, al fine di dare sia **indicazioni di policy** che possono essere replicate per altri gruppi di popolazione che **raccomandazioni più generali**.

L'impressione che ne emerge è che la crisi abbia accentuato le disuguaglianze e che l'impatto maggiore si sia registrato su gruppi di popolazione già vulnerabili.

Nel nostro Paese l'acuirsi della crisi economica ha determinato un **aumento delle disuguaglianze territoriali e tra le generazioni** sia nell'accesso al lavoro, sia in riferimento alla dimensione della qualità del lavoro, in quanto le condizioni di lavoro incidono sul grado di benessere.

Il **Bes 2014** mostra come la congiuntura economica negativa si associ ad un rilevante peggioramento della qualità del lavoro, non solo in termini di stabilità dello stesso, ma anche di coerenza delle competenze acquisite nel sistema formativo. È sempre più evidente la difficoltà di passare da un impiego a tempo determinato a uno a tempo indeterminato, è in lieve aumento

la quota di occupati che hanno un lavoro a termine da almeno cinque anni, 527 mila persone nel 2013.

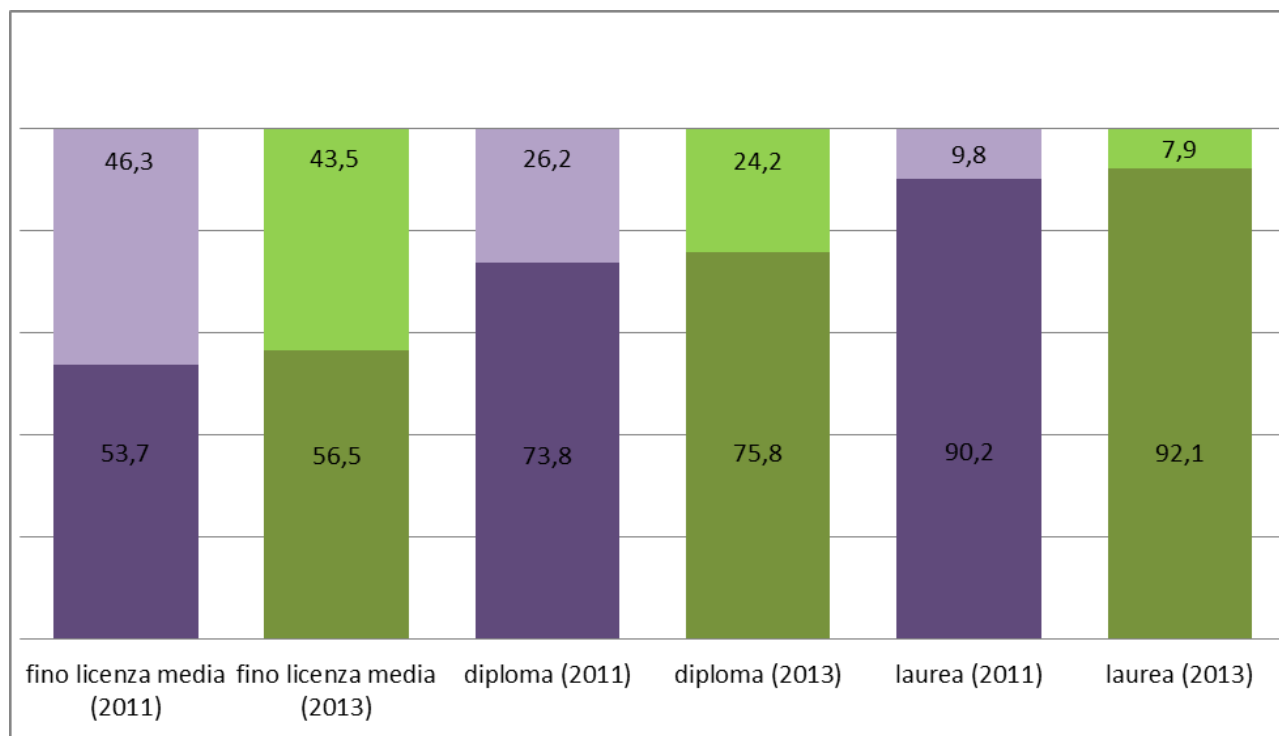
Negli ultimi due anni diminuisce, poi, la differenza di genere nell'ambito della qualità del lavoro, sempre dovuta al forte calo dell'occupazione maschile. Gli uomini occupati a tempo determinato sono aumentati di 2 punti percentuali attestandosi al 20%, avvicinandosi così alla quota delle donne occupate a tempo determinato (21%).

Per quanto riguarda il livello di istruzione, **possedere un livello di istruzione più elevato rispetto a quello necessario per lo svolgimento dell'attività lavorativa è sempre più frequente**. In questa condizione nel 2010 erano il 21% dei laureati e diplomati, il 22% nel 2013. Se il dato viene disaggregato per genere la quota delle donne con livello di istruzione superiore a quello richiesto per lo svolgimento dell'attività lavorativa aumenta di 2 punti percentuali rispetto a quella degli uomini, confermando che le donne hanno maggiori difficoltà a trovare un lavoro adeguato al titolo di studio conseguito. Altra dimensione cui si lega strettamente la peggior qualità del lavoro è la **difficoltà di conciliare i tempi di lavoro con quelli di vita**. Il *Rapporto Annuale 2014* (Istat) evidenzia l'aumento della quota di donne occupate con figli piccoli che lamentano difficoltà di conciliazione (dal 38,6% del 2005 al 42,7 %).

Persiste il **divario tra il tasso di occupazione delle madri tra i 25 e i 49 anni con i figli in età prescolare e quello delle donne, nella stessa fascia di età, senza figli**, esso si attesta al 25%. Su 100 lavoratrici occupate senza figli solo 75 sono quelle occupate con figli in età prescolare. La differenza nella partecipazione al mercato del lavoro tra le donne con o senza figli si riduce, però, al crescere del titolo di studio: il *gap* è elevato (43,5%) per le donne che possiedono un titolo di studio fino alla licenza media, ma diminuisce al 7,9% se il titolo di studio posseduto è la laurea (cfr. Grafico 1). Rispetto all'anno 2011 il rapporto tra i tassi, per le donne laureate nella fascia di età 25 – 49 anni, migliora leggermente (Istat, *Bes 2013*).



Grafico 1 – Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli, per titolo di studio. Anni 2011 e 2013



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – Rilevazione sulle Forze di lavoro

In merito alla **mancata partecipazione al mercato del lavoro per le madri con figli in età inferiore ai tre anni** si pone, inoltre, l'attenzione sulla **minore disponibilità di asili nido** rispetto alle scuole per l'infanzia. Il Bes 2014 evidenzia che dopo una crescita dell'offerta dei servizi per la prima infanzia negli anni scolastici 2004 – 2005 e 2010 – 2011, nel 2011 tale offerta subisce un rallentamento. La quota di bambini che hanno usufruito dei servizi scende dal 14% del 2010 – 2011 al 13,5% del 2011 – 2012. La battuta di arresto nelle iscrizioni, secondo l'Istat, è dovuta alle ridotte capacità di spesa dei Comuni condizionati dai vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno, dalla crisi economica e dalle riduzioni dei trasferimenti statali.

Se si prendono, poi, in considerazione le **donne straniere** il rapporto tra il tasso di occupazione delle madri con figli in età prescolare e quelle senza figli arriva al 50%. In presenza di figli, quindi, la **situazione occupazionale delle straniere è ancora più critica rispetto a quella delle italiane**. Il tasso di occupazione delle madri straniere è del 42,4% rispetto al 56,2% delle madri

italiane. Se poi le madri straniere hanno un figlio nella fascia di età 0 – 2 anni il tasso di occupazione scende al 28,6%. Le donne straniere hanno quindi maggiori difficoltà a conciliare il lavoro con la cura dei familiari anche perché possono far minor affidamento sulla rete parentale, considerando che il 51,5% delle italiane nel 2012 ha fatto ricorso ai nonni e soltanto il 14,1% ha usufruito di servizi pubblici per la prima infanzia (fonte: Istat, *Indagine campionaria sulle nascite e le madri*).

In ultima analisi: nel nostro Paese **peggiora la qualità dell'occupazione, il che ha un impatto negativo sulla conciliazione dei tempi di lavoro e di vita rendendola difficoltosa e condizionando anche il livello di benessere**. Il circolo vizioso che si è così instaurato potrà essere modificato richiamando l'attenzione dei decisori politici sulla necessità di considerare gli indicatori di benessere, oltre il PIL, nel contesto di transizione verso un modello alternativo di sviluppo.

Nel 2012 il Canada ha lanciato il primo rapporto sul *Canadian Index of Wellbeing* ([\*How are Canadians really doing? The 2012 CIW Report, ottobre 2012\*](#)) in cui è tracciato l'impatto che la recessione ha avuto sulla qualità della vita dei canadesi. Secondo il *CIW Report* favorire un dialogo che sia costruttivo può condurre al cambiamento: **si può scegliere una via alternativa per promuovere sia una miglior qualità della vita che un'economia più sana**. Le “nuove” politiche pubbliche avranno un enorme impatto sul benessere, se i *policy maker* ne percepiranno la natura complessa e lo stretto legame con gli aspetti economici.

La coesione economica e sociale e lo sviluppo sostenibile sono peraltro, gli obiettivi dell'UE; l'art. 3 del Trattato di Lisbona afferma, infatti, che l'*Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*.

# **La programmazione dei fabbisogni di medici e infermieri nei Paesi OCSE: verso un modello multi-professionale per rispondere alle sfide dell'invecchiamento e delle malattie croniche**

di Alessia Santopaolo, Fabiola Silvaggi e Gabriella Viale

**Garantire un veloce accesso all'assistenza sanitaria è un obiettivo politico fondamentale in tutti i Paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).** Quantificare il numero di persone da impiegare come dottori, infermieri e altri professionisti sanitari nelle diverse categorie, è un lavoro gestionale abbastanza complesso, caratterizzato da un elevato livello di incertezze, causato dai cambiamenti sociali nel corso del tempo. Nonostante ciò, **la pianificazione della forza lavoro sanitaria è rimasta un elemento importante che contribuisce al miglioramento del welfare di ogni Paese.**

**La pianificazione della forza lavoro sanitaria, in molti Paesi dell'OCSE, ha origini recenti, tra gli anni '60 e '70. Le difficoltà di quegli anni non erano dissimili da quelle odierne:** molti paesi (come ad esempio gli Stati Uniti), soffrivano la mancanza di medici, proprio in un momento di espansione della copertura assicurativa sanitaria, sia per anziani e disabili, sia per soggetti a basso reddito familiare. In altri paesi (es. Francia e Olanda), al contrario, le difficoltà riguardavano un possibile eccesso di offerta di medici e dei costi associati al loro salario, con la necessità di introdurre i posti a numero chiuso, con limitazione degli studenti nella facoltà di medicina (A. Billaut et al., *Les évolutions démographiques des professions de santé*, Données sociales – La

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 settembre 2014, n. 31](#).

société française, Mai INSEE, Paris, 2006; M. Van Greuningen, et al., *Ten years of health workforce planning in the Netherlands: a tentative evaluation of GP planning as an example*, Human Resources for Health, BioMed Central, London, 2012). **A seguito di ciò, per molti anni, quasi tutti i paesi OCSE – ad eccezione della Repubblica Ceca, del Cile e degli Stati Uniti – hanno esercitato il controllo sul numero di accesso degli studenti ai programmi formativi ad indirizzo medico, determinando un numero massimo di iscritti al primo anno (“posti a numero chiuso”).** Inoltre, si è assistito a variazioni cicliche di grandi dimensioni, indicate con il termine “yo-yo”, con periodi in cui gli studenti aumentavano enormemente a causa della forte mancanza di personale, seguiti poi da periodi di surplus di domanda.

**Negli anni un altro aspetto preoccupante è stato l’immigrazione di medici e infermieri qualificati, che ha portato all’adozione di un Codice Mondiale di condotta per il reclutamento internazionale del personale sanitario da parte dell’Assemblea mondiale della Sanità (WHO, *Sixty-third World Health Assembly (2010), WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, WHA 63.16, WHO, Geneva, 21 May 2010*).** Il Codice mondiale incoraggia tutti i Paesi a “sforzarsi, per quanto possibile, nel creare una forza lavoro sanitaria sostenibile e di lavorare per l’istituzione di un’efficace pianificazione del personale sanitario, l’istruzione e la formazione, e le strategie di conservazione in grado di ridurre il loro bisogno di reclutare personale sanitario migrante”.

**In conformità a questo scenario, un progetto dell’OCSE del 2013 sulla “Health Workforce Planning and Management” ha coinvolto diciotto Paesi (Australia, Belgio, Canada, Cile, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Corea, Paesi Bassi, Norvegia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti), analizzando ventisei modelli previsionali della forza lavoro sanitaria, concentrandosi, in particolar modo, sul personale medico e infermieristico.** Esaminando la domanda del mercato sanitario, il driver più importante, emerso dall’indagine, riguarda il sistema d’istruzione nazionale. Medici e infermieri di recente formazione sono inseriti all’interno dell’organizzazione sanitaria dopo il diploma di laurea e/o previo superamento di un esame di Stato. In questo caso, i programmi formativi d’istruzione vengono usati per stimare i futuri flussi di persone che lavoreranno nel settore della Sanità. In Giappone, infatti, il Ministero della Salute, del Lavoro e del Welfare ha utilizzato il numero degli studenti iscritti alla Facoltà di Medicina per stimare quantitativamente il flusso

di futuri medici tra il 2005 e il 2040 (T. Hasegawa, *Projections of Supply and Demand for Physicians*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2006). In Australia, invece, il modello sviluppato per misurare l'afflusso di nuovi medici è basato sul numero di giovani laureati, poiché i tassi di abbandono tra l'inizio del percorso universitario e l'autorizzazione alla pratica della professione sono molto bassi. In questo modello, il numero di laureati agisce come "variabile di regolazione", necessaria per colmare il divario tra domanda e offerta (HWA, *Health Workforce 2025 – Doctors, Nurses and Midwives*, Health Workforce Australia, Adelaide, Volume 1, 2012). Questo è anche il caso dell'Olanda, dove il numero degli studenti che s'iscrivono alla facoltà di medicina e il numero di laureati che iniziano la scuola di specializzazione, agisce come "variabile di controllo" dell'andamento del mercato del lavoro sanitario nazionale.

**Oltre agli aspetti menzionati, un ulteriore fattore chiave per il monitoraggio dell'andamento della domanda del mercato sanitario è l'età di pensionamento o la perdita di lavoro temporanea o permanente a causa di motivi familiari o di cambiamenti nel percorso di carriera professionale.**

Nell'indagine, un presupposto comune a diversi modelli di proiezione della forza lavoro sanitaria riguarda l'età media di medici e infermieri che vanno in pensione. In Canada, per esempio, il Canadian Institute of Health Information (R.W. Pong, *Putting Away the Stethoscope for Good? Toward a New Perspective on Physician Retirement*, Canadian Institute of Health Information, CIHI, Ottawa, 2011) ha esaminato il piano di pensionamento dei medici, scoprendo che il processo è spesso graduale. **I medici iniziano a ridurre il loro orario di lavoro quando si avvicinano all'età pensionabile, ma molti di loro continuano ad esercitare oltre l'età ufficiale di pensionamento.** In Francia, inoltre, uno degli aspetti sperimentati è stato l'impatto potenziale di un progressivo slittamento di due anni dell'età pensionabile dei medici. Un tale rinvio del pensionamento può avere un grande impatto nel mitigare il previsto calo del rapporto medico-popolazione nei prossimi venti anni (K. Attal-Toubert, M. Vanderschelden, *La démographie médicale à l'horizon 2030: de nouvelles projections nationales et régionales détaillées*, Dossiers Solidarité Santé, No.12, DREES, Paris, 2009). Nella stessa ottica, **si è provato a stimare l'impatto di un progressivo rinvio del pensionamento di due anni per gli infermieri. Tale cambiamento di politica potrebbe aumentare il numero di infermieri del**

**3,5% al di sopra del previsto, contribuendo così ad un ulteriore aumento del quoziente infermiere-popolazione tra il 2006 e il 2030** (M. Barlet, M. Cavillon, *La profession infirmière : Situation démographique et trajectoires professionnelles*, Études et Recherche, No.101, DREES, Paris,2010).

**L'organizzazione nell'erogazione dei servizi sanitari rappresenta altresì un fattore importante da tenere in considerazione:** qualsiasi riorganizzazione dei servizi sanitari può avere un impatto sia sui requisiti del personale sanitario sia sulla futura crescita economica del Paese, determinando un significativo effetto sulla futura domanda di operatori e servizi sanitari. Purtroppo, **l'ipotesi di una futura crescita del PIL e della spesa sanitaria non è inclusa nella maggior parte dei modelli di proiezione della forza lavoro sanitaria presi in esame.** In Norvegia, per esempio, la crescita del PIL e il suo impatto sulla domanda di servizi medici è considerata, assumendo però che la crescita economica crei maggiori aspettative e maggior utilizzo dei servizi. In Finlandia, dove le proiezioni della forza lavoro sanitaria fanno parte della progettazione del fabbisogno di manodopera, s'ipotizza un tasso medio di crescita del PIL tra il 2008-2025 del 2,3% annuo (Ministry of Education and Culture, *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016: Kehittämissuunnitelma (Education and Research in 2011-2016: Development Plan*, Helsinki, 2011). Si presuppone anche che la crescita economica sarà accompagnata sia da Riforme sui servizi sanitari sia da un miglioramento della produttività sanitaria che contribuirà a ridurre la domanda di operatori sanitari oltre il previsto.

**Nei modelli presi in esame è anche possibile distinguere due tipi di organizzazione della forza lavoro sanitaria: orizzontale e verticale.** L'organizzazione orizzontale si concentra sulle interazioni tra diverse specializzazioni di ogni componente del gruppo di lavoro (ad esempio, diverse specializzazioni tra medici), mentre l'organizzazione verticale valuta le interazioni tra diversi gruppi professionali (per esempio medici, infermieri, assistenti). Alcuni modelli includono sia l'organizzazione orizzontale sia verticale.

In Olanda, è stata sperimentata la possibilità di una maggiore condivisione dei compiti tra medici e infermieri esperti o con gli assistenti del medico. Il comitato consultivo olandese ha valutato l'impatto potenziale di questo esperimento, rilevando due diversi tipi di ripartizione dei compiti da parte dei soggetti coinvolti: da parte dei medici specialisti a infermieri specializzati e/o assistenti del medico, oppure da parte dei medici agli assistenti di medicina

generale. Da questo presupposto, il Comitato ha stimato che meno dell'1% totale di medici specialisti ogni anno è in grado di espletare compiti di infermieri specializzati e assistenti medici.

In Svizzera, uno studio dell'Osservatorio della Sanità ha considerato la possibilità di una maggiore condivisione dei compiti tra medici e infermieri per valutare i requisiti futuri dei medici negli ambulatori (L. Seematter-Bagnoud, et al., *Offre et recours aux soins médicaux ambulatoires en Suisse*, Document de travail 33. Observatoire suisse de la santé (OBSAN), Neuchâtel, 2008). Conformemente a ciò, si è stimato che la delega di compiti tra medici e infermieri esperti può ridurre il numero di consultazioni mediche in assistenza primaria del 10%.

**Dai risultati emersi dall'indagine, possiamo rilevare che il primo passo di qualsiasi buona proiezione del fabbisogno di personale è possedere dati completi e attendibili della situazione esistente.** Le proiezioni del fabbisogno di personale sanitario dovrebbero contribuire a evitare eccessive fluttuazioni cicliche tra il numero degli studenti ammessi alle facoltà di medicina e scienze infermieristiche e l'entrata nel mercato del lavoro dei professionisti formati. Anche se i dati disponibili nei diversi paesi evidenziano che l'occupazione nel settore sanitario tende ad essere meno sensibile ai cicli economici rispetto all'occupazione in altri settori, esiste un intervallo di tempo troppo lungo tra le decisioni prese in merito al numero di studenti ammessi alla facoltà di medicina e di scienze infermieristiche e il fabbisogno di personale necessario nel momento in cui questi studenti entreranno effettivamente nel mercato del lavoro. Quindi la pianificazione del personale sanitario dovrebbe tenere in conto fattori strutturali di lungo periodo ed evitare di essere eccessivamente sensibile alle fluttuazioni cicliche.

**I modelli previsionali dal lato dell'offerta devono maggiormente concentrarsi sulle previsioni di pensionamento del personale in forza.** Infatti, la maggior parte delle proiezioni relative alla futura offerta di manodopera nel settore sanitario hanno focalizzato la loro attenzione sulla fornitura in entrata in base alle diverse professioni, mentre hanno prestato poca attenzione alla forza lavoro in fase di uscita per pensionamento. È quindi raccomandabile, nella definizione delle proiezioni future, considerare maggiormente l'evoluzione della situazione demografica e i mutamenti nella partecipazione al mercato del lavoro: a oggi un gran numero di professionisti medici e sanitari stanno avvicinandosi all'età pensionabile, ma gli effetti delle

politiche pubbliche sull'età di pensionamento ufficiale avranno un importante impatto sull'offerta di manodopera nei prossimi anni.

**È altresì raccomandabile passare da modelli di pianificazione del personale sanitario di tipo uni-professionale a modelli di pianificazione multi-professionale.** I modelli occupazionali devono essere in grado di valutare in modo più integrato l'impatto dei diversi servizi di erogazione dell'assistenza sanitaria e in diversi paesi, si sta cercando il modo di riorganizzare la fornitura di servizi per meglio rispondere all'invecchiamento della popolazione e al crescente peso delle malattie croniche. Il passaggio da un approccio uni-professionale a uno multi-professionale è particolarmente importante in un settore in cui i ruoli e le responsabilità delle cure primarie di diversi fornitori (medici, infermieri e altri operatori) è in rapida evoluzione. Un certo grado di sostituibilità in "orizzontale" e/o in "verticale" potrebbe contribuire a ridurre le eventuali lacune per le diverse categorie di fornitori. Tale approccio eviterebbe di considerare ogni professionista come appartenente a un gruppo isolato rispetto ad altri professionisti e permetterebbe di tener conto delle possibili sovrapposizioni e della riallocazione di attività all'interno dello stesso gruppo professionale (per esempio tra i medici di medicina generale e i medici specialisti) o tra i diversi gruppi professionali (ad esempio, tra medici e gli assistenti medici e gli infermieri).

**I modelli occupazionali dovrebbero altresì affrontare in modo più adeguato la distribuzione geografica degli operatori medici e sanitari all'interno di un paese.** Molti modelli, infatti, concentrano le loro proiezioni e raccomandazioni a livello nazionale, anche se ci sono spesso grandi squilibri tra le diverse regioni (con carenze in alcune zone ed eccedenze in altre). Una corretta valutazione del divario tra l'offerta e la domanda deve andare al di là del livello nazionale per valutare la distribuzione geografica dei lavoratori del settore e di come questo potrebbe evolvere nel tempo in diversi scenari.



## Politiche attive, rilancio urgente

di Michele Tiraboschi

**Superare la vecchia idea del posto fisso e l'articolo 18. È questo il progetto di Matteo Renzi** e del Jobs Act per portare l'Italia nella modernità. Operazione certamente possibile. A condizione, tuttavia, di garantire a chi perde un lavoro un'efficiente rete di servizi al lavoro e adeguati programmi di riqualificazione professionale. Solo così si potrà realizzare il più volte annunciato passaggio da un sistema passivo di welfare, ormai alle corde, alle politiche attive e di ricollocazione del celebrato modello nordico.

**Di politiche attive, invero, si parla da almeno vent'anni**, a partire dalla legge Treu e, a seguire, dalla legge Biagi. **Ma nulla è stato fatto.** Anzi, la situazione si è non poco complicata con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha contribuito a una profonda frammentazione delle politiche del lavoro oggi gestite, con differenziali di efficienza preoccupanti quanto evidenti, su scala regionale. **Si spiega così una delle novità più importanti contenuta nel progetto di Jobs Act: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione**, alla quale si intendono attribuite competenze gestionali in materia di servizi al lavoro, politiche attive e indennità di disoccupazione. Alle Regioni verrebbe garantito il mantenimento della definizione delle politiche attive del lavoro e anche un loro coinvolgimento nella costituzione dell'Agenzia nazionale. Quanto all'indennità di disoccupazione, poiché è una competenza dell'Inps, si prevede il raccordo tra l'Agenzia nazionale e l'Istituto, sia a livello centrale che a livello territoriale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 6 ottobre 2014.

Pur con le difficoltà di coordinamento con i vari enti competenti di servizi e funzioni che essa dovrebbe gestire, **ci si attende che l'Agazia possa realizzare diversi obiettivi**. Innanzitutto, superare la sostanziale mancanza di indirizzo e coordinamento a livello nazionale delle politiche attive e dei servizi per il lavoro dell'attuale regime. Inoltre, **si spera che possa finalmente realizzare un più efficace raccordo tra politiche attive e passive** e una vera condizionalità dei sussidi con un'effettiva attivazione dei lavoratori disoccupati, in particolare percettori di indennità di disoccupazione, pena la perdita del sostegno al reddito. La realizzazione di tale obiettivo di collegamento di misure di sostegno al reddito e misure volte al reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro è attuata anche attraverso **la grande novità degli accordi di ricollocazione** stipulati tra agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati e i percettori di un sostegno al reddito.

Gli operatori privati sarebbero incentivati alla presa in carico dei lavoratori disoccupati per la loro ricollocazione mediante una remunerazione a fronte dell'effettivo inserimento nel mercato del lavoro per un periodo minimo e proporzionata alla difficoltà di collocamento del soggetto reinserito al lavoro. Il rapporto tra servizi pubblici e privati per l'impiego si inquadra in un doppio canale. Accanto alla competizione per il ricollocazione di disoccupati e in particolare percettori di sostegno al reddito, **si rilancia la promozione della collaborazione e la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati per il lavoro**, con l'obiettivo di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Con questo obiettivo paiono volersi ridefinire i criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro, nonché i livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego.

Dopo il fallimento della Borsa nazionale del lavoro, la delega del **Jobs Act intende anche rilanciare i sistemi informatici esistenti per la gestione del mercato del lavoro** e il monitoraggio delle prestazioni sociali erogate. Sarebbe questo uno strumento fondamentale, che dovrebbe essere a disposizione di tutti gli operatori del mercato del lavoro per garantire un efficace collegamento delle politiche attive e passive. Per rendere più efficace il sistema informativo del mercato del lavoro si prevede l'istituzione del fascicolo elettronico unico comprensivo di tutti gli elementi riferibili alla vita attiva della persona, dai percorsi educativi e formativi a quelli lavorativi, alle transizioni e ai relativi sussidi, fino al conto corrente previdenziale.

Tutto questo è condivisibile. **La domanda, tuttavia, è se vi sono oggi le condizioni per realizzare progetti da tempo noti** e presenti nelle riforme del lavoro che via via si sono succedute. **La credibilità del Jobs Act si gioca, del resto, tutta qui: nella ragionevole aspettativa che il lavoratore che perde il posto non sarà lasciato solo** e che una moderna rete di servizi al lavoro, pubblici o privati poco importa, lo accompagnerà verso la ricerca di un nuovo impiego. Su questo fronte, la recente esperienza di Garanzia Giovani non lascia invero ben sperare. A fronte di uno stanziamento di 1,5 miliardi si è capito, dopo i primi mesi di sperimentazione, che per il nostro Paese il vero problema non tanto sono le risorse quanto la capacità di utilizzarle bene attraverso un'amministrazione pubblica in grado davvero di costruire le premesse dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Ebbene, nonostante la "garanzia" della presa in carico e del diritto a ottenere, entro quattro mesi, una proposta di lavoro o di stage o, in alternativa, un percorso di riqualificazione professionale, meno di un quarto dei 200 mila giovani italiani registrati al programma Garanzia Giovani è stato convocato per un colloquio preliminare e poco altro. Tutti gli altri sono fermi davanti a una porta, quella delle politiche attive, che rimane incomprensibilmente chiusa anche quando le dotazioni finanziarie ci sono. Una prova ulteriore che le riforme del lavoro non passano necessariamente dalle leggi e dalla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, quanto dalla capacità della nostra politica di attuarle giorno dopo giorno.

**Sul lavoro le idee – come gli annunci e i convegni – non mancano.** Ma se non vogliamo attendere il fallimento della quinta riforma del lavoro negli ultimi cinque anni è **necessario un cambio di prospettiva** che porti a prestare maggiore attenzione, più che alle regole, alla loro effettiva implementazione. Queste sono, del resto, le politiche attive. E non saremmo ancora oggi a parlare di introdurre una condizionalità dei sussidi, chiave di volta di un equo e moderno sistema di welfare, se avessimo dato attuazione a leggi vigenti da oltre un decennio.

## **Contratto a tutele progressive: il sistema di supporto alla ricollocazione deve reggersi senza intervento pubblico**

di Antonio Bonardo

Ora che il PD ha fatto la netta scelta di campo in tema di protezione dei lavoratori nel mercato del lavoro, passando dal bolso regime novecentesco della *job property* a quello europeo moderno della *flexsecurity*, si pone il problema di come realizzarlo in concreto.

Perciò dobbiamo aver ben chiaro l'obiettivo: **creare un sistema efficace (ed efficiente) di supporto alla ricollocazione professionale per chi viene licenziato**. A nostro avviso in Italia abbiamo una sola strada percorribile: occorre poggiarsi interamente sul sistema privato, progettandolo in modo che stia in piedi senza intervento operativo né sostegno economico pubblico. Proviamo ad elencarne gli ingredienti principali.

- a) **Si rafforzi l'albo nazionale delle società autorizzate al servizio di ricollocazione**, introducendo criteri di accesso consistenti, riferendosi a quanto fece l'allora Ministro Tiziano Treu quando aprì il mercato italiano alle agenzie di lavoro interinale.
- b) **Il servizio di ricollocazione della persona licenziata sia pagato dall'impresa che licenzia**, facendolo rientrare nel *severance cost* che l'impresa deve sostenere in caso di interruzione del rapporto di lavoro con il dipendente. Questo insieme all'indennità di licenziamento da corrispondere al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34](#).

lavoratore (che in Spagna è stato fissato in una mensilità lorda di stipendio per ogni anno di anzianità aziendale).

c) Con la fine del regime della mobilità (e delle varie casse integrazioni prolungate nel tempo) ed il passaggio definitivo al sistema dell'Aspi, il sussidio universale, viene meno il problema della "condizionalità", ossia la revoca dell'ammortizzatore in caso di rifiuto dell'offerta congrua: l'ammortizzatore passivo dura poco tempo ed è economicamente contenuto, rendendo i comportamenti opportunistici poco convenienti.

d) **L'eventuale Aspi residua non corrisposta al lavoratore che si ricolloca anzitempo venga suddivisa al 50% tra il lavoratore stesso e l'azienda che lo ha licenziato.** In tal modo il lavoratore ha tutto l'interesse a ritrovare un nuovo lavoro (subordinato o autonomo) il prima possibile. E l'azienda sarà motivata a scegliere sul mercato le società di ricollocazione più performanti, in grado di aiutare le persone a ricollocarsi più rapidamente, potendosi finanziare il costo del servizio di ricollocazione con questo bonus.

Sarà importante che **anche i fondi di formazione interprofessionali supportino la creazione di questo sistema di politiche attive**, finanziando una quota parte del costo sostenuto dalle aziende per i servizi di outplacement, oltre a percorsi formativi di riqualificazione non solo per i dipendenti che stanno lavorando, ma anche per persone espulse dal mercato del lavoro (purché legati a percorsi reali di reinserimento lavorativo, sotto l'egida della società di ricollocazione).

In questa visione di strutturazione del servizio di supporto alla ricollocazione, totalmente imperniato sul settore privato, il ruolo del pubblico si dovrà concentrare nel realizzare il sistema di aiuto per l'enorme massa di disoccupati e inoccupati (giovani, donne, over 45, etc.) che si sono prodotti in questi anni di crisi. Fortunatamente non partiamo da zero, perché in Lombardia è stato sperimentato con successo un modello di eccellenza: la Dote Unica Lavoro, con la sua logica *pay for result*. Basterebbe un sano "copia e incolla" da parte delle altre Regioni ed in pochissimo tempo avremmo anche in Italia servizi per il lavoro di standard europeo!

# **Buone prassi in materia di reinserimento delle persone con disabilità: schede di sintesi**

di Sara Autieri e Fabiola Silvaggi

**Il reinserimento delle persone con disabilità nel contesto lavorativo appartiene prima di tutto all'area delle politiche attive del lavoro, supportata da attente politiche sociali.** Queste persone sono riconosciute come uno dei gruppi sociali più svantaggiati, poiché incontrano grossi ostacoli nell'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione. Lo sviluppo di politiche attive e l'offerta di servizi per la promozione all'inclusione sociale delle persone affette da malattie croniche (fisiche o mentali) o dei disabili sono oggetto, fin dal primo vertice di Lisbona del 2000, di un'attenzione crescente da parte dell'Unione europea.

Sebbene tutti gli Stati adottino misure volte a incoraggiare o a favorire l'inserimento professionale dei disabili, la modalità con cui viene promossa la loro partecipazione nel mercato del lavoro varia da uno Stato all'altro. **Vi sono, tuttavia, tre aspetti chiave di interesse comune per gli Stati membri:**

- 1) la necessità di una maggiore sensibilizzazione ed informazione dei datori di lavoro sul tema della disabilità;**
- 2) la necessità di una migliore diffusione di informazioni per i datori di lavoro circa il quadro normativo ed il modo in cui questo sostiene e favorisce l'inserimento professionale dei disabili;**
- 3) il carattere indispensabile delle organizzazioni di intermediazione specializzate nel collocamento delle persone disabili.**

Questi punti in comune sono interdipendenti. Da una parte, l'offerta di informazioni sul quadro normativo sembra essere insufficiente senza un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 ottobre 2014, n. 34.](#)

sostegno pratico e un aiuto che consenta di avere accesso ai programmi disponibili; dall'altra, l'efficacia delle organizzazioni di intermediazione è ostacolata dalla scarsa consapevolezza da parte dei datori di lavoro delle capacità e delle aspirazioni dei disabili.

**Lo scambio di buone prassi relativo al percorso/processo dell'integrazione lavorativa e sociale di persone affette da disabilità** – raccolte in un database della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro relativo ai servizi di orientamento per l'occupazione (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/socialcohesion/egs/search.php>) – **fa parte di quelle azioni messe in pratica dagli Stati Membri che concorrono a promuovere e realizzare l'inclusione sociale promossa dall'Unione.** Queste possono definirsi come esempi di innovazione riuscita, di procedure, di soluzioni, di servizi e processi che comportano un reale miglioramento del contesto in cui vengono elaborate in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità e la cui caratteristica principale è la loro trasferibilità in contesti geografici differenti. Tale trasferibilità diviene, pertanto, misura dell'efficacia dell'esperienza stessa.

**Nel database Eurofound vengono descritte iniziative riguardanti l'occupabilità delle persone con disabilità o malattie croniche, appartenenti a 16 Stati dell'Unione Europea (Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovenia, Svezia e Regno Unito) al fine di ottenere una mappatura delle prassi europee più rilevanti.** Esse sono costituite, soprattutto, da strategie e metodologie di intervento che favoriscono l'incontro tra contesto lavorativo e persona con svantaggio, sviluppate e sostenute da diversi interlocutori territoriali, servizi formativi e sociali dei Paesi studiati.

**Nelle tabelle realizzate di seguito, tali prassi sono state suddivise per aree tematiche: agenzie per il lavoro; formazione e orientamento professionale; incentivi economici; riabilitazione, reinserimento sociale e lavorativo.** Le iniziative che, ad esempio, si avvalgono del supporto delle agenzie del lavoro affrontano le basse percentuali di occupabilità delle persone con disabilità cercando di supportarli attraverso determinati canali nella ricerca del posto di lavoro; altre iniziative si basano, invece, sulla formazione professionale e sull'orientamento al lavoro. In merito agli incentivi economici, è stata rilevata una sola iniziativa volta ad agevolare i datori di lavoro all'assunzione o al mantenimento del posto di lavoro per le persone con

disabilità. Infine, nell'ultima tabella sono riportati i programmi sulla riabilitazione, il reinserimento sociale e lavorativo di soggetti che hanno abbandonato le proprie abitudini di vita e lavorative a causa della malattia e che, dopo un periodo di congedo dal lavoro, devono ricollocarsi professionalmente.

### Agenzie di lavoro

INIZIATIVA	OBIETTIVO	DESCRIZIONE	RISULTATI	RELAZIONE CON ALTRI PROGRAMMI
<i>Vooruitzenden project</i> (Belgio)	Promuovere le opportunità di lavoro per le persone con disabilità.	Utilizzo di agenzie di somministrazione	L'occupazione di anziani, immigrati, persone con disabilità	Le parti sociali incluse nel programma sono: la Confederazione Generale del Lavoro belga, il Sindacato liberale belga e la Confederazione dei sindacati cristiani.
<i>Mainstreaming employment services</i> (Irlanda)	Affrontare le basse percentuali di successo delle persone con disabilità nel mercato del lavoro.	Il progetto usufruisce dei servizi per l'impiego, offerti a tutti quelli che sono disoccupati e che sono attivamente alla ricerca di un posto di lavoro, indipendentemente dalla disabilità.	- Lo sviluppo di misure di sostegno supplementari-priorità dei singoli casi di disabilità;- lo sviluppo di un portale sul web per i temi della disabilità- formazione e-learning gratuita per le persone con disabilità.	The report <i>How far towards equality?</i> Analisi di come le persone con disabilità sono inserite nella società irlandese svolto dal <i>National Disability Authority</i> (NDA) nel 2005
<i>Flemish Federation of Sheltered Workplaces</i>	Garantire un'occupazione ai disoccupati di lunga durata	Fornire formazione per un massimo di un anno.	Preparare le persone con disabilità per il (re) inserimento	The <i>beschutte werkplaatsen</i> fa parte della strategia dell'Amministrazione



<b>(Belgio)</b>	attraverso le agenzie di somministrazione		nel mercato del lavoro attraverso le seguenti misure: valutazione delle competenze individuali; <i>job matching</i> e successiva analisi del lavoro.	fiamminga per sostenere l'occupazione delle persone con disabilità.
<i>Employment agency for people with hearing difficulties</i> <b>(Lituania)</b>	Il progetto, di cui è responsabile il Ministero della sicurezza sociale e del lavoro ( <i>Socialinės apsaugos ir Darbo ministerija</i> ), mira a migliorare le prospettive occupazionali delle persone con difficoltà uditive tramite la creazione di un ufficio di collocamento specifico per le persone con problemi di udito, dove mediatori specializzati ricercano posti di lavoro adeguati, fornendo assistenza anche dopo l'occupazione della persona.	L'iniziativa si rivolge annualmente a 156 persone. I candidati del target group partecipano a corsi motivazionali della durata di tre giorni, durante i quali esperti del mercato del lavoro, psicologi e assistenti sociali organizzano corsi e attività pratiche. Dopo la fine del corso, il materiale audiovisivo è inserito in un database a disposizione dei datori di lavoro che interagiscono tramite il mediatore.		Il progetto è finanziato nell'ambito dell'iniziativa <i>EQUAL</i> , a sua volta finanziato dal Fondo Sociale Europeo. <i>EQUAL</i> promuove nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazione e le disuguaglianze nel mercato del lavoro, sia per chi lavora e per chi cerca lavoro.

<p><i>Disability awareness training</i> <b>(Irlanda)</b></p>	<p>Sostenere il processo di <i>mainstreaming</i> che ha avuto inizio in Irlanda nel 2002 riguardo ai servizi per l'impiego e la formazione.</p>	<p>Il programma di formazione è di tre giorni rivolto a tutti gli aspetti dell'orientamento professionale, tra cui: la valutazione delle abilità, l'esplorazione delle possibilità di formazione professionale, <i>job matching</i> e inserimento lavorativo.</p>	<p>La creazione di un gruppo di esperti, qualificati per trattare con le persone che hanno una disabilità; sensibilizzazione dei servizi per l'impiego per quanto riguarda la necessità di affrontare in modo efficace la disabilità</p>	<p>Dal luglio 2000, il servizio per l'impiego ha assunto la responsabilità di essere una guida per le persone con disabilità.</p>
<p><i>Supported employment services</i> <b>(Estonia)</b></p>	<p>Supportare la persona disabile durante il processo di ricerca del lavoro.</p>	<p>Le principali attività offerte da questa iniziativa sono: informazioni e consulenza a chi cerca lavoro; pianificazione della carriera individuale; gestione dei casi e di <i>advocacy</i>; lavoro di collocamento; supporto <i>post-placement</i> e <i>coaching</i> al lavoro</p>	<p>Principale risultato: le persone sono più sicure e in grado di valutare correttamente le proprie capacità e competenze. Inoltre, i partecipanti avranno più familiarità con il processo di ricerca del lavoro e saranno in grado di mantenere il loro impiego.</p>	<p><i>The Estonian Action Plan for Growth and Jobs</i> mette in evidenza i principali obiettivi del governo per accrescere la competitività dell'Estonia nel periodo 2005-2007</p>
<p><i>Success Network</i> <b>(Belgio)</b></p>	<p>Ha lo scopo di minimizzare l'incertezza di chi cerca lavoro con disabilità</p>	<p>Attività: Agenzie di somministrazione; Diffusione di un curriculum vitae (CV) in meno di cinque minuti; la</p>	<p>Risultati: aziende interessate ad assumere persone con disabilità.</p>	

		possibilità di candidarsi per un lavoro che si adatta ai criteri di ricerca personali; informazioni periodiche.		
--	--	---	--	--

### Formazione e orientamento professionale

INIZIATIVA	OBIETTIVO	DESCRIZIONE	RISULTATI	RELAZIONE CON ALTRI PROGRAMMI
<i>Career guidance course</i> (Estonia)	Preparare gli studenti a entrare nel mercato del lavoro e svolgere la possibilità di fare <i>stage</i>	Principali attività che vengono svolte durante l'orientamento professionale: conoscere le caratteristiche dei partecipanti; visitare diverse aziende; discutere i termini e le condizioni di impiego; svolgere lavori pratici, ad esempio la ricerca di posti di lavoro, la costruzione di un curriculum vitae (CV), lettera motivazionale, ecc.	Il risultato finale di questa iniziativa: gli studenti saranno preparati per entrare nel mercato del lavoro.	Il 1 ° settembre 2005 il <i>Innove's National Resource Centre for Guidance</i> ha iniziato ad attuare il progetto FSE – Sviluppo di servizi di carriera nella Repubblica di Estonia.
<i>Netjob Hellas</i> (Grecia)	Sviluppare un'offerta di servizi per l'impiego,	Il programma di formazione ha una durata di 13,5 mesi e	Il 75% dei tirocinanti del corso ha ottenuto una occupazione	Questa iniziativa fa parte di un programma europeo

	coerenti con il modello <i>NetJob</i> . Il modello <i>NetJob Hellas</i> abbina la formazione con le esigenze di lavoro.	comprende la partecipazione obbligatoria a tre moduli di lezioni teoriche in informatica e due periodi di formazione pratica, principalmente in aziende IT.		sostenuto dal Fondo strutturale europeo. Il servizio ha incoraggiato ulteriori progetti di natura simile in Grecia.
<i>Proteus Developmental Consortium (Grecia)</i>	Risolvere le frammentate opportunità di occupazione per le persone con disabilità.	Progettare e realizzare corsi di formazione professionale nei seguenti settori: sport, giornalismo e mass media, informatica, ristorazione e il telelavoro.	Creazione di un portale e valutazione degli atteggiamenti e comportamenti dei datori di lavoro nei confronti delle persone con disabilità	Finanziato dal programma <i>EQUAL UE</i> .
<i>Flemish Public Employment Service (Belgio)</i>	Aiutare le persone con una o più disabilità a trovare un lavoro.	Il servizio guida a cercare lavoro per chi ha una disabilità. Il servizio ha anche il compito di informare i datori di lavoro circa l'occupazione delle persone con disabilità attraverso la formazione.	Questa iniziativa in collaborazione con altri servizi ha portato a più persone con disabilità a essere sostenuti e ricevere consigli su come trovare un lavoro.	Un'altra iniziativa è <i>Forem in the Walloon Region and the Brussels Local Employment Service (Brusselse Gewestlijke Dienst voor Arbeidbemiddling, BGDA) a Brussels Region</i>
<i>SIL 22' job integration service (Italia)</i>	Promuovere l'occupazione delle persone con disabilità attraverso il	Attività: Formazione professionale, pianificazione delle carriere,	Creazione di una rete tra servizi pubblici e privati e istituzione di scuole per la	

	coordinamento dei servizi nel settore pubblico e privato.	gestione dei casi e di <i>advocacy</i> e collocamento professionale.	formazione professionale.	
<i>Vocational rehabilitation in cooperation</i> (Svezia)	Garantire al 40% dei partecipanti un'occupazione o una formazione entro 12 mesi dall'iniziativa.	Un gruppo di coordinamento agisce a livello nazionale con i rappresentanti delle due autorità coinvolte nel progetto, il Consiglio nazionale e l'ufficio di previdenza sociale. Inoltre, un gruppo corrispondente opera a livello regionale.	Nei primi sei mesi del 2006, il 38% dei partecipanti aveva ottenuto un posto di lavoro o iniziato la formazione.	
<i>Green Staircase</i> (Grecia)	Elaborazione di piani di carriera.	Tre gruppi di partecipanti nel corso di un periodo di dieci settimane. Essi hanno ricevuto delle sessioni di coaching per riconoscere le loro competenze.	Sviluppare piani di carriera personali.	
<i>Forum 50+ work marketplace for older workers</i> (Svezia)	Garantire al 50% dei partecipanti un lavoro entro nove mesi dall'inizio del progetto.	L'iniziativa comincia con un periodo di quattro settimane di attività di gruppo, sotto la guida di educatori professionali. Le attività si	- 48% dei partecipanti ha avuto un'occupazione;- la valutazione del programma è stata positiva;- il Ministero ha garantito la	

		concentrano sull'orientamento professionale.	sostenibilità del programma.	
VAS county employment services (Ungheria)	Sostenere l'occupazione e l'occupabilità delle persone con disabilità.	Attività: Formazione motivazionale e reinserimento; integrazione sociale e l'occupazione.	Creazione di metodi specializzati: <i>job coaching</i> in alcuni processi di lavoro e servizi flessibili che rispondono alle mutevoli sfide del mercato del lavoro.	L'iniziativa è stata oggetto di ricerche pubblicate. Inoltre, è stato prodotto un manuale metodologico per il servizio del mercato del lavoro
Salva Vita work experience programme (Ungheria)	Preparare gli studenti a entrare nel mercato del lavoro.	Gli studenti lavorano in gruppi una volta alla settimana per tre o quattro ore.	Gli studenti hanno migliori possibilità di ottenere un'occupazione nel mercato del lavoro	L'iniziativa è stata oggetto di ricerche o di valutazione pubblicate. Maggiori dettagli possono essere trovati in: <i>Studies of effect hunting' and analysing work</i> , 2006
Integralia Foundation (Polonia)	La Fondazione INTEGRALIA prevede una formazione specifica per le persone disabili che cercano lavoro: competenze per trovare un lavoro, stesura di un adeguato CV; lettera motivazionale; preparazione per un colloquio. I	INTEGRALIA offre l'accesso a una vasta gamma di servizi e attività orientati al cliente che includono la fornitura di informazioni di carattere generale alle aziende e per chi cerca lavoro, rinvii alla formazione professionale,		

	partecipanti prendono parte alla formazione nel settore delle comunicazioni e ricevono formazione anche in merito agli aspetti legali connessi con l'occupazione dei disabili.	sostegno per la redazione della domanda di lavoro, gestione ed assistenza durante tutto il periodo dell'applicazione e post.		
<i>Service for computer specialists with disabilities (Polonia)</i>	Organizzazione non governativa di nuova formazione che opera un servizio di collocamento specializzato per le persone con disabilità che hanno buone conoscenze informatiche.	I servizi professionali comprendono la formazione professionale, pianificazione della carriera, valutazione delle competenze, così come la preparazione del lavoro. L'obiettivo principale è la "completezza", professionale e sociale dei disabili conseguita attraverso attività multilivello e complementari. L'iniziativa è rivolta annualmente a circa 400 persone.	Durante il primo anno di attività 30 dei 400 partecipanti al programma hanno trovato un'occupazione	
<i>New Way training</i>	Il programma <i>New Way</i> si	Nell'ambito del programma	Il tasso di mantenimento	L'iniziativa <i>New Way</i> fa parte di un

<p><i>programme</i> <b>(Slovenia)</b></p>	<p>concentra sulla formazione professionale, la riabilitazione psicosociale e supporto per alcuni gruppi di disoccupati, come quelli con lesioni cerebrali traumatiche. Il periodo di riabilitazione professionale si propone di valorizzare le possibilità di occupazione a lungo termine sia nel mercato del lavoro, che in termini di inclusione sociale</p>	<p>l'Istituto sloveno per la Riabilitazione fornisce servizi quali la formazione professionale, la riabilitazione psicosociale e occupazione assistita per le persone con disabilità. Il target è costituito da giovani in cerca di occupazione per la prima volta, disoccupati di lunga durata, persone che recentemente sono diventate disabili, persone con lesioni cerebrali. I principi di base del programma implicano un approccio di squadra multidisciplinare di valutazione, che effettua analisi e trattamento, favorendo la partecipazione attiva degli utenti dei servizi mantenendo una cooperazione a lungo termine</p>	<p>del posto di lavoro è stato esaminato fino alla metà del 2006. Dopo sei mesi dal completamento del programma, il 22,2% dei partecipanti hanno trovato un'occupazione. Il tasso è aumentato al 30,1% 12 mesi dopo la data di completamento e stabilizzato al 28,6% dopo 24 mesi.</p>	<p>programma più ampio che mira ad aumentare l'occupabilità e l'occupazione principalmente delle – ma non solo – persone disabili</p>
---	---	--	--	---



		con i datori di lavoro.		
<b>ESAT initiative (Francia)</b>	Lo scopo dell'iniziativa <i>ESAT</i> è quello di integrare le persone con disabilità nel mercato del lavoro generale, anche quelle affette da disabilità gravi. L'iniziativa si concentra sulla fornitura di servizi e di sviluppo delle politiche	I partecipanti sono inizialmente coinvolti in un <i>workshop</i> di benvenuto al fine di svolgere alcune semplici attività. Viene sviluppato un piano individuale per ogni persona, non ci sono procedure specifiche standard e i piani sono flessibili. I candidati hanno accesso ai servizi determinati complementari: servizi di orientamento per le abilità sociali; trasporti accessibili; formazione adeguata.	Nel 2005 sono stati stipulati quattro contratti di lavoro per un gruppo di 21 candidati: contratto di lavoro indeterminato, un contratto a tempo determinato di lavoro per 12 mesi e due contratti di apprendistato. L'iniziativa <i>ESAT</i> differisce dagli approcci tradizionali per la fornitura di servizi di consulenza in quanto offre servizi a persone con tutti i tipi di disabilità.	
<b>Horizon project (Olanda)</b>	L'obiettivo principale del progetto <i>Horizon</i> era quello di sviluppare un programma di formazione multidisciplinare per la popolazione	L'attenzione si è concentrata in particolare sulle persone con mal di schiena cronico che necessitavano di un trattamento multidisciplinare. Le persone che	Principali risultati: miglioramento della fitness cardiovascolare; miglioramento della flessibilità del tronco; maggiore funzionalità; riduzione del	

	<p>disoccupata e/o economicamente inattiva al fine di ridurre il periodo di tempo trascorso in disoccupazione. Gli obiettivi principali erano quelli di ridurre la durata delle assenze per malattia, requisito per le cure mediche e l'uso di farmaci, dipendenza dalle prestazioni sociali e dei conseguenti costi sociali. Altri risultati sono stati la prevenzione delle malattie croniche.</p>	<p>erano disoccupati e/o economicamente inattive, nonché i dipendenti che sono stati a lungo termine assenti dal lavoro. Lo screening consiste in un protocollo di assunzione multidisciplinare e questionari standardizzati. Comprende vari sotto-test eseguiti da una serie di professionisti, tra cui uno psicologo, fisioterapista, fisioterapista e una squadra di formazione. L'obiettivo dello screening multidisciplinare è quello di decidere se l'inserimento professionale della persona disoccupata e/o economicamente non attivo può essere accelerata per mezzo di un intervento multidisciplinare.</p>	<p>dolore e di altri disturbi; miglioramenti di salute; uso ridotto di interventi medici; un aumento del numero di ore lavorate da parte dei partecipanti. Per quanto riguarda l'innovazione, nei Paesi Bassi questo progetto si concentra in particolare in materia di occupazione per le persone che sono disoccupate e/o economicamente inattive e anche per i dipendenti in congedo per malattia di lunga durata. Fornisce un programma di formazione e preparazione al lavoro multidisciplinare per un periodo di tempo limitato di 12 settimane.</p>	
--	--	---	--	--

<p><i>Flemish Emancipation Affairs Service</i> (Belgio)</p>	<p>Obiettivi espliciti: monitorare la presenza e l'occupazione permanente dei gruppi target; attirare i candidati dei gruppi target; selezione e assunzione temporanea del personale, tenendo conto della diversità della forza lavoro.</p>	<p>Le persone coinvolte nelle procedure di selezione e di occupazione riceveranno una formazione per assistere le persone con disabilità nel cercare lavoro per loro.</p>	<p>Stabilire una politica completamente integrata con la collaborazione di tutte le principali parti interessate nei settori occupazionali e di invalidità.</p>	
---	---	---	---	--

### Incentivi economici

INIZIATIVA	OBIETTIVO	DESCRIZIONE	RISULTATI	RELAZIONE CON ALTRI PROGRAMMI
<p><i>Agency for the integration of people with disabilities</i> (Belgio)</p>	<p>Mira a sensibilizzare sia le persone con disabilità sia i datori di lavoro riguardo alle opportunità d'integrazione professionale nel mercato del lavoro.</p>	<p>Informazioni ai datori di lavoro in materia di sostegno finanziario per quanto riguarda: l'occupazione delle persone con disabilità; un sostegno finanziario per <i>job coaching o mentoring</i>; sussidi per il reinserimento di una persona con</p>	<p>Definizione dei supporti finanziari che esistono sia per i dipendenti con disabilità sia per datori di lavoro; assegnazione di un sostegno finanziario ai lavoratori dipendenti e datori di lavoro; guidare il dipendente</p>	

		una disabilità acquisita.	nella ricerca di un lavoro attraverso il <i>coaching</i> e il <i>mentoring on-the-job</i> .	
--	--	---------------------------	---	--

### Riabilitazione, reinserimento sociale e lavorativo

INIZIATIVA	OBIETTIVO	DESCRIZIONE	RISULTATI	RELAZIONE CON ALTRI PROGRAMMI
<i>Medialabor service (Italia)</i>	Migliorare e mantenere il livello di occupazione delle persone con disabilità nelle aziende.	Monitoraggio a lungo termine dell'inserimento e reinserimento lavorativo. Altre attività come la riabilitazione e la formazione possono essere organizzati nel centro di riabilitazione di formazione professionale affiliata di <i>Medialabor</i> .	Promuovere un atteggiamento attivo tra le aziende verso l'assunzione di persone con disabilità e il loro mantenimento all'occupazione.	L'iniziativa è parte del programma quadro previsto dalla legge 68/99 sul diritto al lavoro delle persone con disabilità, che è la versione riformata della ex legge sul collocamento obbligatorio dei disabili. Legge 68/99 promuove l'impiego ad hoc delle persone con disabilità attraverso servizi di integrazione lavoro pubblici e privati

<i>Rehabilitation for high-skilled workers (Svezia)</i>	Questo progetto ha cercato di regolare le richieste di lavoro all'interno di un ambiente altamente specializzato.	Il gruppo target: infermieri in congedo per malattia che non hanno potuto riprendere il proprio lavoro. Tutti i candidati erano donne di età 31-64 anni. La riabilitazione è stata attuata secondo il modello di mobilitazione delle risorse.	L'iniziativa dimostra che è possibile utilizzare l'istruzione e l'esperienza per permettere ai disabili di tornare alla propria occupazione.	
<i>Spektra project (Svezia)</i>	Il progetto mira a garantire che almeno il 70% dei partecipanti avrà un posto di lavoro al termine del programma.	Lo scopo di queste attività è di rendere i partecipanti consapevoli delle proprie capacità personali nella vita lavorativa. Il progetto comprende attività sia fisiche sia di prevenzione sanitaria per aumentare le capacità fisiche e mentali dei candidati per far fronte a un posto di lavoro.	Rafforzare la piattaforma tra datore di lavoro e lavoratore.	
<i>4M programme (Ungheria)</i>	L'iniziativa mira a identificare le opportunità di lavoro per le persone con disabilità.	Il servizio 4M opera in conformità ad una reciproca collaborazione con i gruppi target, rispettando così le loro abilità personali e capacità.	Cambiamenti negli atteggiamenti sociali nei confronti delle persone con disabilità.	L'iniziativa è stata oggetto di ricerche pubblicate. Fu commissionato dal Dipartimento di Disabilità e Riabilitazione all'interno

				SZMM.
<i>Active Workshop Programme</i> <b>(Ungheria)</b>	Questa iniziativa si occupa dell'offerta di servizi e dello sviluppo delle politiche per i disabili.	Le attività riguardano: creazione di attività e servizi innovativi e produttivi, che rispondano alle reali esigenze del mercato e che possono essere svolte in ambienti terapeutici e sociali; valutazione delle competenze lavorative dei clienti; progettazione della formazione per coordinatori e collaboratori professionali; creazione di un centro di conoscenza <i>on-line</i> ; attività di <i>lobbying</i> , tra cui l'elaborazione e la distribuzione di strumenti attivi per il mercato del lavoro.	L'attuazione delle attività previste dal programma.	<i>L'Active Programma Workshop</i> è parte del quadro più ampio del <i>UE EQUAL</i> nell'iniziativa Ungherese. Quest'ultima iniziativa sostiene le innovazioni che favoriscono e consentono l'accesso al lavoro per le persone svantaggiate; questo comprende chi è escluso dal mercato del lavoro o che incontra difficoltà nell'accesso all'occupazione e a causa di una discriminazione e legata al sesso, origine etnica, disabilità, età, mancanza di qualifiche o mancanza di esperienza di

				lavoro.
<i>Social and employment counselling service (Ungheria)</i>	Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone, attraverso lo sviluppo di un piano di carriera. I principali destinatari sono le persone con disabilità.	Principali attività: sviluppare e sostenere una rete di connessione; raccolta di informazioni, stabilendo e mantenendo una banca dati; commercializzazione; identificare il gruppo target; comprensione continua delle esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro.	Il 30% dei membri del gruppo target ha trovato lavoro fino ad oggi.	
<i>Salva Vita supported employment programme (Ungheria)</i>	Sostenere le persone svantaggiate nella ricerca di un lavoro.	Il servizio comprende elementi diretti e indiretti del mercato del lavoro. Gli elementi principali del servizio sono: stabilire contatti personali; effettuare una valutazione complessa dei bisogni individuali; preparare le persone all'occupazione attraverso attività di scambio, di formazione connessa con il lavoro da intraprendere, e sostegno psicologico e sostegno sociale.	Garantire servizi individuali multi-dimensionali e basati sull'intero processo di ricerca di lavoro.	

<p><i>Employment of people with mental and intellectual disorders (Lituania)</i></p>	<p>L'obiettivo principale di questo progetto è quello di promuovere l'integrazione delle persone con disabilità mentali e intellettive, così come i loro familiari, nel mercato del lavoro.</p>	<p>Si rivolge a circa 120 persone. L'iniziativa mira a: individuare gli ostacoli per le persone con disabilità mentali e intellettive che impediscono loro l'integrazione nel mercato del lavoro; valutare la situazione di loro parenti e tutori; creare una metodologia pilota di lavoro per gli istituti di salute mentale, come i centri primari di assistenza sanitaria mentale, ospedali psichiatrici e case di cura, nonché Commissione Medica; creazione di una organizzazione professionale; sensibilizzare la società sulla salute mentale e il potenziale occupazionale dei partecipanti al programma; incoraggiare la partecipazione dei candidati nelle imprese</p>	<p>Essendo un progetto ancora in corso al momento non sono disponibili risultati</p>	<p>Questo progetto è parte di un programma più ampio ed è finanziato nell'ambito dell'iniziativa europea EQUAL</p>
<p><i>Valakuniai Rehabilitation Centre (Lituania)</i></p>	<p>Il Centro di Riabilitazione fornisce servizi</p>	<p>I servizi sono destinati a persone con disabilità fisiche</p>	<p>Circa il 20% di tutti i partecipanti</p>	<p>Questa iniziativa fa parte di un</p>



	completi di riabilitazione professionale per persone con disabilità, che includono orientamento professionale, riabilitazione lavorativa, formazione professionale, ricerca di lavoro e di occupazione, riabilitazione medica, terapia del lavoro.	che di età inferiore ai 50 anni. Sono coinvolti diversi specialisti compresi i dirigenti di lavoro, assistenti sociali, terapisti occupazionali, fisioterapisti, psicologi e formatori professionali.	500 candidati solo nel 2006 – sono impiegati in posti di lavoro permanenti o temporanei	programma più ampio che opera nell'ambito del programma nazionale di integrazione sociale delle persone disabili.
<i>Business Encouragement Centres (Lituania)</i>	Consulenti appositamente formati offrono una vasta gamma di servizi in questi centri. Il servizio di consulenza comprende la pianificazione aziendale, lo sviluppo di imprese sociali, le informazioni sulle fonti di finanziamento per le imprese e fornisce l'adattamento fisico dei locali per le persone con disabilità. I	L'obiettivo principale di questa iniziativa è di promuovere un mercato del lavoro aperto e sviluppare le condizioni migliori per l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro delle persone con disabilità. Creare strumenti per incoraggiare le imprese gestite da persone disabili, cooperando con le imprese sociali che li rappresentano. Il target group include uomini e donne, persone con disabilità fisica, persone con malattie	L'iniziativa ha contribuito alla creazione di cinque imprese sociali per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro per 156 persone disabili.	

	centri offrono anche servizi di amministrazione e corsi di formazione, così come le tecniche di lavoro-ricerca e la mediazione in materia di impiego di persone con disabilità.	mentali.		
<i>Functional re-education and rehabilitation centre (Francia)</i>	Lo scopo è di aiutare persone con disabilità a integrarsi o reintegrarsi nel mercato del lavoro, sostenendoli nella realizzazione dei loro progetti in termini di istruzione e formazione	Il centro <i>Kerpape</i> offre sostegno a circa 500 persone, tra adulti e bambini; 250 di questi sono supportati nel loro progetto professionale; 120 individui seguono un programma per rimanere al lavoro, tornare a scuola o prendere parte alla formazione.	Alla fine del 2006 74 domande erano ancora in fase di valutazione. Delle restanti 423 che sono state valutate: 283 persone (66,9%) ha proseguito con il programma per passare alla seconda o terza fase; 17 persone hanno continuato il programma di integrazione, ma non con la rete <i>Comète</i> e 123 persone (29,1%) hanno lasciato il programma per motivi diversi.	Il centro <i>Kerpape</i> fa parte della rete francese <i>Comète</i>
<i>Messidor</i>	L'iniziativa si	Il programma è	I partecipanti	

<b>(Francia)</b>	<p>rivolge a persone che hanno avuto una malattia mentale per favorire il loro ritorno al lavoro. L'iniziativa si concentra su tre principali aree di applicazione: sostegno economico; l'organizzazione e di un percorso di transizione incorporato in una attività economica; e assegnazione di funzionari di supporto dei dipendenti.</p>	<p>rivolto annualmente a circa 400 persone, di cui un terzo donne e due terzi uomini. Circa il 28% dei clienti ha un'età compresa tra i 20 e i 30 anni, mentre il 65% ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni; il restante 7% ha un'età compresa 51 anni o più. Nell'ambito di questa iniziativa, le persone vengono suddivise in piccoli gruppi all'interno di fabbriche opportunamente adattate alle loro esigenze dove sono assistiti dal responsabile della unità di produzione e da un consulente</p>	<p>lavorano come parte di un team per un periodo di tempo su misura per soddisfare ogni individuo; la durata media è di 3,5 anni. I principali vantaggi dell'iniziativa riscontrati ad oggi sono: costruzione di indipendenza e auto-identità per le persone con disabilità mentali; inserimento lavorativo per i disoccupati di lunga durata; occupazione e inclusione sociale per le persone con disabilità mentali di lunga durata.</p>	
<i>Neuropsychologic al Rehabilitation Programme</i> <b>(Portogallo)</b>	<p>L'iniziativa mira a colmare una lacuna di servizi tra riabilitazione clinica e riabilitazione professionale, in risposta al</p>	<p>Il <i>target group</i> include persone con lesioni cerebrali traumatiche che hanno completato la riabilitazione medica. L'iniziativa fornisce un pacchetto di servizi</p>	<p>Il programma combina vari elementi di intervento: cognitivo, psicoterapeutic o e fisioterapico. L'iniziativa mira</p>	<p>L'iniziativa <i>PNR</i> è parte di un programma più ampio. I servizi offerti sono inclusi nella politica nazionale del Portogallo per</p>

	<p>crescente numero di persone con lesioni cerebrali traumatiche che non hanno trovato adeguato supporto nelle strutture mediche tradizionali per sostenere le loro particolari esigenze di riabilitazione. Il programma finalizzato al reinserimento lavorativo.</p>	<p>neuropsicologici progettati per fornire un ponte per una gamma di servizi di riabilitazione professionale per persone affette da lesioni cerebrali traumatiche. I servizi includono interventi cognitivi, interventi psicoterapeutici e interventi di fisioterapia che mirano a promuovere la consapevolezza di sé, la flessibilità, la compensazione, la regolazione delle interazioni psicosociali e l'accettazione delle conseguenze della lesione cerebrale, così come l'adattamento fisico-funzionale.</p>	<p>a incoraggiare la promozione della consapevolezza di sé, la flessibilità, la compensazione, la regolazione dell'interazione psicosociale e l'accettazione delle conseguenze della lesione cerebrale, così come l'adattamento fisico-funzionale.</p>	<p>la formazione professionale e l'occupazione e, più in particolare, nel Piano d'azione nazionale del Portogallo per l'occupazione 2005-2008.</p>
<p><i>Work preparation for disabled people (Regno Unito)</i></p>	<p>Scopo principale è sostenere i disoccupati di lungo periodo con problemi di salute. È un'iniziativa <i>Jobcentre Plus</i> del Regno Unito che consente ai di cercare</p>	<p>All'interno del percorso di riabilitazione lavorativa viene effettuata una valutazione completa del singolo individuo, esplorandone le aspirazioni anche in relazione alle precedenti esperienze</p>	<p>Sono stati stipulati contatti regolari con <i>Jobcentre Plus</i>.</p>	<p>Questa iniziativa fa parte di un programma più ampio che fa riferimento a <i>Jobcentre Plus</i>, l'Agenzia esecutiva del <i>DWP</i>.</p>

	opportunità di lavoro attraverso un programma a tempo di inserimento lavorativo.	lavorative. Vengono impartite lezioni di informatica per aiutare gli utenti dei servizi a migliorare le loro competenze per ottenere qualifiche ulteriori.		
<i>Füngeling Router job creation project (Germania)</i>	Il progetto ha diverse finalità: mira a promuovere l'occupazione di una vasta gamma di gruppi bersaglio con disabilità, compresi quelli che sono stati assenti dal lavoro per un periodo molto lungo ma desiderano tornare al lavoro; mira a utilizzare le risorse esistenti in modo più coordinato e di fornire servizi sia per l'individuo che per il datore di lavoro.	Identificazione attiva di opportunità di lavoro per le persone con disabilità e preparazione guidata per i candidati. Oltre a questa attività di <i>job matching</i> , il progetto <i>Router</i> offre supporto alle aziende nella prevenzione degli incidenti sul lavoro che possono portare alla disabilità. Esso fornisce anche servizi in relazione alla gestione dell'integrazione aziendale consentendo ai lavoratori disabili di mantenere i loro posti di lavoro attraverso la parità di accesso alla formazione continua. Inoltre, il progetto offre servizi per sostenere l'avanzamento di	Nel complesso, il progetto mira a stabilire una migliore cooperazione tra i diversi servizi disponibili per le persone con disabilità, nonché tra tali servizi, i datori di lavoro e i potenziali dipendenti.	L'iniziativa fa parte del programma quadro governativo "postì di lavoro senza barriere" ( <i>Lavoro ohne Barrieren</i> ). Come parte del progetto di lavoro, per il periodo dal gennaio 2003 al dicembre 2006, il governo federale ha fornito un sostegno finanziario supplementare per la valutazione dei progetti di ricerca e di assistenza promozionale per un determinato numero di progetti

		carriera complessiva, così come altri servizi di supporto. L'iniziativa si rivolge a 16 individui all'anno. Ad oggi, non sono disponibili informazioni sul sesso o età ripartizione dei partecipanti al progetto.		nazionali.
--	--	---	--	------------

## Le contraddizioni del welfare aziendale: analisi di un caso pratico

di Carmen Di Stani

Il tempo del “welfare dei colossi” è scaduto in una Regione come il Veneto in cui il numero delle PMI sfiora le cinquecentomila unità. Per la patria del famoso “modello Luxottica”, un “protocollo” di buone prassi di welfare aziendale, seguito da molte grandi realtà imprenditoriali del territorio nazionale, si rende necessario un radicale cambiamento. **La svolta buona è arrivata a luglio, quando una piccola impresa di Mira, di soli quaranta dipendenti, ha inaugurato una nuova fase di welfare aziendale adatta per le imprese di piccola dimensione.**

Indagare su quelle che sono le conseguenze legate all’implementazione dei piani di welfare significa richiamare le disposizioni del Testo Unico sulle Imposte dei Redditi, nonché le numerose istanze di interpelli, circolari e risoluzioni dell’Agenzia delle entrate, al fine di fornire una corretta e puntuale interpretazione delle norme. In tal senso il compito dei consulenti è cruciale, specie se si pensa alla valorizzazione di questi strumenti e alla loro contabilizzazione nei cedolini paga; operazioni che diventano via via sempre più usuali. Nel Veneto, ad esempio, da luglio la Regione continua a studiare e a sviluppare misure di welfare per aziende di piccole dimensioni. Pochi giorni fa **Confindustria di Verona e “Iper, la grande I”**, marchio del gruppo della grande distribuzione “Finiper”, **hanno reso disponibile la promozione di una card di 258 euro** per i lavoratori impiegati nelle imprese associate a Confindustria Verona.

---

\* Intervento pubblicato in [Bollettino del Lavoro ADAPT-ANCL Veneto, 17 ottobre 2014, n. 1.](#)

Volendo utilizzare il “glossario” del welfare aziendale, **detta card viene a configurarsi come un *fringe benefit*** non tassabile per rispetto del limite della “franchigia”, poiché facente parte della categoria dei “buoni rappresentativi di merce” *ex art. 51 comma 3 del TUIR*. Questo significa che detta remunerazione non sarà imponibile ai fini IRPEF e completamente deducibile sia ai fini IRES che ai fini IRAP. In altre parole, la card in parola, sia per il suo importo inferiore al tetto massimo di 258,23 euro, sia per la sua natura, rappresenta un’eccezione al principio di “onnicomprendività” disposto dal TUIR, principio secondo il quale il dipendente nella determinazione del suo reddito deve necessariamente tener conto anche della quota parte di retribuzione erogata, durante il periodo di imposta, ai dipendenti e ai loro familiari sotto forma di beni e servizi.

A tal proposito preme richiamare la circolare dell’Agenzia delle entrate n. 59/E del 22 ottobre 2008, la quale chiarisce cosa si intende per erogazioni liberali in natura sotto forma di beni e servizi o di buoni rappresentativi degli stessi. Secondo quanto disponeva l’art. 2, comma 6, del decreto legge n.92 del 2008, articolo che ha soppresso la previsione di cui all’art. 51, comma 2, lettera b), del TUIR, le erogazioni liberali effettuate dal datore di lavoro e taluni sussidi economici dallo stesso concessi erano esclusi dalla base imponibile ai fini dell’imposta sul reddito di lavoro dipendente.

Oggi, con l’abrogazione della disposizione agevolativa relativa alle liberalità, le stesse, ove siano erogate in natura (sotto forma di beni o servizi o di buoni rappresentativi degli stessi) **possono rientrare nella previsione di esclusione dal reddito se di importo non superiore, nel periodo di imposta, a 258,23 euro**. Ai sensi del sopra citato comma 3 dell’art. 51, peraltro, l’esclusione dal reddito opera anche se la liberalità è erogata ad un solo dipendente non essendo più richiesto che l’erogazione liberale sia concessa in occasione di festività o ricorrenze alla generalità o a categorie di dipendenti, fermo restando che se il valore in questione è superiore a detto limite, lo stesso concorre a formare reddito.

**Pacifico appare far rientrare la card in parola tra i buoni rappresentativi di beni e servizi, se non fosse che in alcuni risalenti pronunciamenti di prassi, riferiti ai buoni carburante e alla loro disciplina ai fini dell’imposta sul valore aggiunto, l’Amministrazione finanziaria assimila tali buoni *sic et simpliciter* al denaro** (Circolare 30/E del 1° agosto 1974 e Circolare n. 27/E del 9 agosto 1976). L’Amministrazione ha ritenuto che il



regime IVA applicabile alla cessione dei buoni fosse quello disposto per il denaro, in quanto la cessione di tali beni rientrerebbe comunque tra “le cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro” ai sensi dell’art. 2, comma 3, lett. a), del DPR 26 ottobre 1972, n. 633.

**Tale interpretazione, se traslata ai fini della determinazione del reddito di lavoro dipendente, non permetterebbe ai buoni in questione di beneficiare della franchigia** di 258,23 euro prevista dal Tuir. Infatti, sono escluse dal particolare regime previsto dalla lettera f), comma 2 dell’art. 51, le erogazioni di somme di denaro, anche indirette, da parte del datore di lavoro che possano consistere in rimborsi o anticipazioni di spese sostenute dal dipendente. L’esenzione è, infatti, riferibile unicamente alle erogazioni in natura e non si estende alle erogazioni sostitutive in denaro.

**A questo punto la contraddizione è palese dato che l’Agenzia delle entrate tratta lo stesso strumento in maniera completamente diversa**, a seconda che si tratti di imponibilità del reddito di lavoro dipendente e di imponibilità ai fini IVA. In altri termini, **se da una parte la card rientra tout court nella fattispecie dei beni e servizi, dall’altra parte è l’equivalente del denaro**, con la conseguenza che sia il dipendente che il datore di lavoro decadrebbero da tutti i benefici fiscali.

Quindi, un caso apparentemente semplice e scontato **potrebbe sollevare grandi dubbi e perplessità che non pochi imprenditori hanno presentato**. Infatti, nel 2011 all’Agenzia delle entrate arrivò un interpello volto a chiarire il trattamento di un budget figurativo, offerto ai dipendenti, operante su un circuito elettronico. Si chiedeva se la somma concessa ai dipendenti per la libera fruizione di un determinato paniere di prestazioni di servizi, dovesse configurarsi come titolo di credito. L’Agenzia delle entrate si pronunciò positivamente nei confronti dell’imprenditore, osservando che l’impiego di un budget figurativo, pur operando su un circuito elettronico, non rappresentasse un titolo di credito, consentendo di individuare in tempo reale il lavoratore che attivava servizi previsti dal Piano.

Questa interpretazione si estende ovviamente anche alla card. Insieme, anche se preme sottolineare che **sono tante le latenti contraddizioni che giacciono ancora irrisolte tra i fascicoli della nostra Amministrazione finanziaria**.

# Appunti per una teoria generale del diritto del lavoro

di Antonio M. Orazi

Se è vero che il diritto è una cristallizzazione del sistema sociale in atto, salvo le eventuali azioni promozionali a sostegno di una evoluzione del sistema stesso in un qualche senso voluto dal Legislatore, in base alle idealità o alle ideologie maggioritarie o semplicemente politicamente corrette del tempo, allora è necessario che il diritto cambi quando il sistema sociale muta, e cambi tanto radicalmente quanto radicale è stata la mutazione. E, ovviamente, quello che vale per il diritto in generale, non può non valere per il diritto del lavoro, in particolare; ammesso e non concesso che il diritto del lavoro debba restare separato dal normale diritto civile.

Sono due i metodi classici per consentire al diritto di rispondere, di tempo in tempo, alla evoluzione della società: il metodo della legificazione e quello della giuridificazione. In altri termini, il criterio continentale della legislazione/codificazione, in base al quale si legifera e si codifica sui comportamenti e sui rimedi, fissando regole sulle quali è esercitabile una limitata attività interpretativa, in fase applicativa o contenziosa, da parte degli operatori e, soprattutto, dei giudicanti, che applicano le fattispecie astratte ai casi concreti. E il criterio di *common law*, in base al quale è il giudice la fonte del diritto del caso concreto, nel rispetto di principi generalissimi e dei precedenti di altri giudici.

Entrambi i metodi hanno i loro pregi e i loro difetti ma, di là da qualunque tecnicismo, si basano non soltanto su un diverso approccio alla regolazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 ottobre 2014, n. 36.](#)

della convivenza, ma anche e, soprattutto, su una diversa mentalità diffusa, e radicata da secoli, nelle società di tipo continentale o di tipo anglosassone. Mentalità o *weltanschauung* che, dopo essere rimaste distinte e separate per secoli, come da frontiere e da barriere economiche e culturali, si stanno avvicinando, anche a seguito della globalizzazione dell'informazione e della conoscenza, oltre che delle produzioni, in questa nuova dimensione in cui la storia è finita, nel senso che è finita la storia del vecchio mondo, perché è cominciata una nuova storia: la storia di un nuovo mondo.

Tuttavia non si tratta di un avvicinamento nel quale entrambe le parti fanno dei passi per venirsi incontro, invece l'avvicinamento che sembra vedersi è caratterizzato da un maggior numero di passi verso il metodo di *common law* che viceversa. Un po' come per la lingua: non importa quale sia più antica o nobile, quale sia più armoniosa o musicale, importa quale sia più pratica ed efficace a relazionare i pubblici del mondo globalizzato. Perciò, ammesso che questa visione sia corretta, è necessario un salto di paradigma della legificazione/codificazione continentale che dia al nostro sistema giuridico un maggior grado di efficacia e una maggiore celerità di risposta al cambiamento, basandosi sul principio della sussidiarietà e della pluralità degli ordinamenti giuridici.

Peraltro i salti di paradigma, che sono frutto di un insieme di azioni individuali, volte al miglior soddisfacimento degli interessi dei singoli nella società globalizzata, sono necessariamente anomici, nel senso che si possono ricostruire o semplicemente avvertire soltanto *a posteriori*, in via di fatto, ricomponendo sociologicamente l'interpretazione del reale nel suo divenire, con lo scopo di individuare le tendenze e le direttrici lungo le quali si vanno indirizzando i nuovi sviluppi della convivenza, del lavoro, della produzione. È difficile, se non impossibile, governarli, ammesso e non concesso che il governo dei fenomeni sociali sia più possibile, da parte degli Stati nazionali o dalle loro incipienti aggregazioni continentali o intercontinentali.

Allora è forse giunto il momento di elaborare una nuova teoria generale del diritto senza lo Stato o senza la totalitaria età dell'ordinamento giuridico statale. Un diritto con canoni così generali da poter essere riconoscibili e, magari, riconosciuti ovunque. Un *corpus juris* globale per la costruzione del quale la cultura europea, con la sua appendice sudamericana, è più attrezzata di quella anglosassone, culturalmente parlando, nel senso della maggiore capacità di astrazione e di concettualizzazione.

Ovviamente questo non dovrebbe essere un tentativo solipsistico, per non dire esperantistico, di costruire un quadro normativo ideale, ma potrebbe essere un *opus* di una comunità scientifica che, ravvisando l'opportunità di una ricerca e di una proposta del genere, elaborasse uno schema di lavoro da condividere tra i ricercatori e, poi, da offrire ai decisori quando, sperabilmente presto, arriverà il tempo di definire uno spazio giuridico del lavoro europeo, che sia più libero ed efficace di quel *mixtum* di carte, convenzioni OIL, direttive e regolamenti UE, normative nazionali e disposizioni autonome.

Pertanto quello che si può fare, in questa sede, è un semplice inventario dei temi di base e di alcuni sviluppi possibili, tenendo ben conto di come le condizioni del mercato globale e le nuove tecnologie abbiano fatto evolvere il lavoro e i rapporti ad esso connessi per produrre beni e servizi, attraverso i più diversi schemi di collaborazione. Un inventario che si vuole suscettibile di integrazioni o sottrazioni, critiche e contributi di ogni sorta.

In via preliminare va chiarito che, nel seguito del discorso, per legge si intende qualsiasi norma di tipo pubblico avente forza vincolante in via generale, secondo il diritto costituzionale vigente; per ordine pubblico si intende qualsiasi principio di carattere generale avente una portata superiore a quella della semplice legge, in base a convenzioni internazionali e simili.

## Le basi

Fermi restando gli indirizzi di fondo, che sono la sussidiarietà e la pluralità degli ordinamenti giuridici; seguendo le direttrici del libero mercato e della concorrenza tra i soggetti e le istituzioni; alla base di una nuova concettualizzazione giuridica del lavoro del XXI secolo si dovrebbero porre le parole simbolo della cultura giuridica e sociale dello Stato moderno: *liberté, égalité, fraternité*. Da cui si possono ricavare gli assiomi direttori:

- a) gli uomini sono **eguali** di fronte alla legge, salvo il supporto pubblico verso una parità di opportunità;
- b) gli uomini sono **liberi** di disporre dei loro diritti e di scambiarli con altri, salvo espressa proibizione legata all'ordine pubblico;
- c) la **socialità** è garantita e protetta, salvo il rispetto dell'eguaglianza e della libertà dei singoli. Questi assiomi hanno alcuni corollari.

1 La **eguaglianza**, pur nel rispetto di tutte le differenze, comporta che non vi siano posizioni di vantaggio legali, come la vetusta considerazione del lavoratore quale parte debole del rapporto di lavoro, e possono negoziare liberamente fra loro, sia a livello individuale che collettivo, su un piano di parità e senza asimmetrie e gerarchie tra i diversi livelli. In situazioni di conflitto sono ammesse le azioni dirette, ma soltanto nella forma di astensione dal prestare o dal ricevere la collaborazione per interi turni *standard* di lavoro, ma assicurando sempre la tutela degli impianti produttivi e il mantenimento, anche in forme ridotte, del servizio pubblico. La proprietà pubblica non altera la commercialità di una società che produce beni o servizi di mercato, anche se svolgesse la propria attività in una posizione monopolistica, legale o naturale.

- La legge può, eventualmente, stabilire se e come compensare gli svantaggi di talune categorie di persone al fine di determinare una parità di condizioni o promuovere azioni positive, senza che da tali compensazioni o promozioni possano derivare alterazioni significative della eguaglianza.
- I contratti di lavoro, rientrando a pieno titolo tra i normali rapporti commerciali, sono soggetti, come qualsiasi rapporto di mercato, alle regole che disciplinano e difendono la concorrenza, secondo l'ordine pubblico, senza disparità di sorta per lo scioglimento di tali rapporti, come per la loro costituzione, quale che sia il tipo contrattuale.
- La legge può, nel rispetto della sussidiarietà, attivare o promuovere iniziative volte a sostenere, nel mercato del lavoro, i singoli o le categorie che abbiano bisogno di supporto economico, orientativo-formativo, psicologico, quando si vengano a trovare in una fase di avvio o di transizione. E ciò senza fare nessuna distinzione in relazione ai tipi contrattuali pregressi o agli antecedenti di non lavoro, ma senza escludere una compartecipazione prima, durante o dopo il godimento di tale supporto da parte degli interessati, salvo che altri se ne faccia carico, assicurativamente o per beneficenza o per investimento. Il tutto venendo posto, sempre e comunque, su un piano di libera scelta da parte degli interessati e di libera concorrenza tra gli operatori.
- La legge può istituire o regolamentare le forme della previdenza a cui tutte le persone debbano aderire, ferma restando la libertà di elezione dei singoli o delle categorie, rivedibile in qualunque momento, e fermo restando che quanto del reddito individuale sia destinato a risparmio previdenziale, anche aggiuntivo rispetto alla base eventualmente indicata dalla legge, sia sempre e comunque totalmente esente da tassazione, salvo eventuali limiti massimi.

- La legge può istituire o regolamentare le forme della assicurazione per malattia e infortuni a cui tutte le persone debbano aderire, ferma restando la libertà di elezione dei singoli o delle categorie, rivedibile in qualunque momento, e fermo restando che quanto del reddito individuale sia destinato a tali scopi, anche in una dimensione familiare, sia sempre e comunque esente da tassazione, salvo eventuali limiti massimi.
- Quanto sopra è valido anche nel caso in cui uno dei soggetti del rapporto sia un ente pubblico non commerciale, salvo per le figure destinate funzionalmente a rappresentare l'ente stesso, a cui sarebbe comunque applicabile il punto 1.3. alla scadenza dell'incarico. Mentre un diverso discorso dovrebbe essere fatto per i corpi della sicurezza dello Stato (forze armate e di polizia), la magistratura, l'università, ma sempre pensando che tanto maggiore è la responsabilità dell'incarico quanto più approfondita dovrebbe essere la valutazione sullo svolgimento dello stesso, al fine del rinnovo o meno dell'incarico in questione.

2. Le persone sono **libere** di negoziare fra loro dando agli accordi raggiunti qualunque contenuto e realizzando qualsiasi assetto dei rapporti reciproci che sia basato sul consenso, in applicazione della formula secondo la quale “il contratto è legge fra le parti”, salvo i classici limiti di ordine pubblico dell'oggetto del contratto, ovvero che l'oggetto sia “definito o definibile, possibile, lecito”. Tenendo tuttavia presente che, come nel diritto commerciale internazionale, il contratto nullo produce effetti salvo che, a richiesta dell'interessato, si rinvengano in esso gli elementi per la annullabilità.

- Salvo i limiti dell'ordine pubblico non vi sono diritti inderogabili o non transigibili, *ex post* o *de futuro*, anche eventualmente mediante forme di assistenza tecnico-legale fornite dalle formazioni sociali o da enti pubblici.
- Salvo i limiti dell'ordine pubblico le persone, inserite nel mercato del lavoro, possono rinunciare, in tutto o in parte, alla giurisdizione pubblica, a vantaggio di forme alternative di risoluzione delle controversie gestite dalle formazioni sociali o da altri soggetti privati specialmente qualificati. La qual cosa dovrà valere anche per le collaborazioni afferenti alle formazioni sociali che, eventualmente, producano beni o servizi di mercato.
- Salvo i limiti dell'ordine pubblico, le persone che prestino liberamente il loro consenso, eventualmente assistito come previsto al punto 2.1, all'inserimento in una comunità di lavoro sono libere di aderire alle regolamentazioni vigenti in ciascuna comunità, riconoscendo e accettando la disciplina delle stesse e le forme di autorità vigenti in queste, anche a prescindere dalle regole valide all'esterno di tali comunità, salvo per quanto

riguarda le disposizioni sulla sicurezza e igiene del lavoro, per la cui scrupolosa applicazione è sempre dovuta la massima collaborazione tra tutti i soggetti interessati, facendo speciale riferimento alle norme tecniche di buona pratica e alla migliore esperienza, ma sempre in una ottica di responsabilità condivisa tra tutti gli interessati.

- Quanto sopra è valido, con gli opportuni temperamenti, anche nel caso in cui uno dei soggetti del rapporto sia un ente pubblico, salvo per le figure destinate funzionalmente a rappresentare l'ente stesso, a cui sarebbe comunque applicabile il punto 1.3. alla scadenza dell'incarico. Mentre un diverso discorso dovrebbe essere fatto per i corpi della sicurezza dello Stato (forze armate e di polizia), la magistratura, l'università, ma sempre pensando che tanto maggiore è la responsabilità dell'incarico quanto più approfondita dovrebbe essere la valutazione sullo svolgimento dello stesso, al fine del rinnovo o meno dell'incarico in questione.

3. Le persone, nel rispetto dell'ordine pubblico, sono libere di riunirsi in **formazioni sociali** a cui affidare, nell'ottica della sussidiarietà, funzioni di loro interesse, tra cui la loro rappresentanza e assistenza a vari effetti, ma che potrebbero anche svolgere attività di produzione di beni o di servizi di mercato.

- Un particolare discorso può essere fatto per la formazione sociale di base che è la famiglia, per la quale possono valere le regole generali delle formazioni sociali e dei contratti, compresi quelli di lavoro, con gli ovvi limiti delle comunità basate su vincoli di affettività e con quanto ne può derivare rispetto alla genitorialità e alla necessaria tutela della prole, fermi restando i limiti dell'ordine pubblico. La legge può stabilire particolari vantaggi per la famiglia in quanto tale nonché, senza alterare significativamente la concorrenza, per l'impresa familiare o per la famiglia contadina o per altre formazioni sociali basate sulla stabilità affettiva.

- Le formazioni sociali, come le persone, sono eguali fra loro, ma la legge può, sempre nell'ottica di promozione della parità delle opportunità, stabilire talune condizioni di vantaggio per le formazioni aventi finalità giudicate di speciale merito. Tuttavia non sarebbe ammissibile che sussistessero formazioni sociali di diritto pubblico a cui si debba aderire necessariamente per poter esercitare una arte o professione. Senza peraltro escludere che, a garanzia della fede pubblica e della sicurezza del mercato, la legge promuova talune formazioni sociali di diritto privato che, per libera scelta degli operatori in sintonia con l'ordine pubblico, possano servire a

stabilire le buone prassi e vigilare sul corretto esercizio dell'arte o della professione e alla deontologia.

- Nell'ambito delle formazioni sociali deve valere il principio democratico, ferma sempre restando la libertà del singolo di non conformarsi a quanto stabilito, uscendo dalla formazione sociale a cui aveva precedentemente aderito, per aderire ad una altra, ove questo sia necessario. Ma, anche a garanzia della libera concorrenza, dovrebbe essere fissato che, nei confronti di qualunque formazione sociale, o non è ammessa la delegazione di pagamento delle eventuali quote di adesione da parte dei partecipanti o, in via subordinata, essa non è essere che temporanea, da rinnovare periodicamente; così come, diversamente da quanto può avvenire nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, all'interno delle formazioni sociali non va ammesso il silenzio-assenso.

- Le formazioni sociali che operano commercialmente, anche non avendo scopo di lucro, non possono essere trattate in maniera diversa da tutti gli altri soggetti commerciali, salvo i casi nucleari di cui al punto 3.1.; il che è valido anche per le strutture cooperativistiche perché, per quanto meritorio sia il loro spirito originario, non è più possibile continuare ad alterare la concorrenza in maniera tanto intensa; così pure per il cosiddetto terzo settore.

- Vice versa la legge può favorire, in vari modi, ma sempre senza alterare la concorrenza, la apertura delle società commerciali alla socialità attraverso la partecipazione dei collaboratori, che lo vogliano, al capitale sociale o al patrimonio dell'impresa, con diritti rafforzati rispetto a quelli dei normali soci della società o condomini dell'azienda e con specifiche norme sulla partecipazione alla gestione stessa della società o dell'impresa.



## Per il nuovo paracadute decisive le agenzie private

di Agnese Moriconi

Il disegno di legge n. 1428/2014, noto come Jobs Act, è stato sostituito dal maxi-emendamento proposto dal Governo Renzi, approvato al Senato il 9 ottobre scorso, con l'intento di **dare nuovo impulso alla riprogrammazione delle politiche del lavoro**, tanto sul piano del riordino degli **ammortizzatori sociali**, quanto su quello dei **servizi per il lavoro e delle politiche attive**.

Con riferimento a queste ultime, in attesa dei decreti attuativi, l'emendamento si preoccupa in particolare di porre i presupposti per una loro omogenea implementazione sull'intero territorio nazionale. Viene a tal fine prevista **l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione** alla quale, nell'ottica di consentire un più agevole incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, è affidato il compito di **favorire la cooperazione tra i servizi per il lavoro pubblici e privati**. Questi verrebbero coordinati nello svolgimento delle attività e nell'attuazione delle misure di ricollocazione degli individui usciti dal mercato del lavoro, con il **coinvolgimento delle parti sociali** nella definizione delle linee di indirizzo generali.

Altro compito devoluto all'Agenzia, in raccordo con l'Inps, è la **gestione dei servizi per l'impiego, delle politiche attive e dell'ASpI**, fatta salva la garanzia costituzionale delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro in capo a Regioni e Province autonome. Grande centralità viene riconosciuta anche all'esigenza di **razionalizzare il sistema di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 novembre 2014, n. 40](#), e in *Libero*, 14 novembre 2014.

**incentivi** attualmente in vigore a favore dell'autoimpiego, dell'autoimprenditorialità e dell'occupazione, con particolare attenzione a quelli finalizzati a occupare i soggetti con minori probabilità di ricollocarsi.

È stato inoltre previsto un **importante raccordo con le politiche passive**. Si tratta dei nuovi «accordi di ricollocazione», tra le agenzie per il lavoro (o altri operatori accreditati) e i percettori di sostegno al reddito, che garantirebbero forme di remunerazione a favore degli operatori a fronte dell'effettivo reinserimento anche temporaneo dei disoccupati con remunerazione a carico di fondi regionali parametrata al grado di difficoltà del ricollocamento.

L'affiancamento tra politiche attive e passive riguarda anche gli ammortizzatori sociali: l'emendamento si propone di limitare l'accesso a strumenti di sostegno al reddito e ad integrazioni salariali, subordinandolo all'effettiva partecipazione del beneficiario ad attività socialmente utili o a percorsi formativi, indispensabili per ovviare al rischio di obsolescenza delle competenze. A ciò si aggiunge l'introduzione di sanzioni per i disoccupati che si sottraggono agli obblighi di partecipazione attiva. I decreti delegati potranno anche introdurre una prestazione assistenziale successiva all'Aspi per i lavoratori con bassi valori dell'indicatore Isee.

Cambia anche uno degli elementi essenziali degli ammortizzatori sociali: la durata del periodo di percezione. Ribaltata l'attuale connessione con situazioni di crisi aziendale, dureranno di più al crescere dell'anzianità contributiva del beneficiario. Anche sul fronte datoriale **si punta a limitare il ricorso ai tradizionali ammortizzatori sociali**. L'accesso alla cassa integrazione guadagni diventerebbe possibile solo dopo aver esaurito le possibilità di far ricorso a riduzioni dell'orario di lavoro, così come vengono abolite le integrazioni salariali in caso di cessazione dell'attività. In questi casi scatterà solo l'ASpI. A controbilanciare queste rigidità, la legge delega prevede la possibilità di **estendere l'ASpI ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa**, dopo un biennio di sperimentazione e la semplificazione burocratica delle procedure di accesso e concessione delle integrazioni.

## **Nasce PMI Salute, il fondo sanitario integrativo per la piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica**

di Davide Lucini Paioni

In data 13 ottobre 2014, Confimi Impresa Meccanica, Fim Cisl e Uilm Uil, unitamente alla compagnia assicurativa RBM Salute hanno comunicato la costituzione del fondo sanitario integrativo *PMI Salute*, in attuazione degli impegni assunti con il CCNL per i dipendenti della piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica del 1° ottobre 2013.

Come stabilito dal CCNL, i lavoratori che vorranno aderire al fondo dovranno versare un contributo di 2 euro mensili fino a dicembre 2015 e di 3 euro mensili per tutto l'anno 2016. In capo all'azienda, invece, sussisterà l'obbligo di versare un contributo di 4 euro mensili fino a dicembre 2015 e di 6 euro mensili per tutto l'anno 2016, per ciascun lavoratore aderente.

L'assistenza sanitaria integrativa offerta agli aderenti a *PMI Salute* presenta delle caratteristiche, sia a livello oggettivo che soggettivo, tali da renderla uno strumento di *welfare integrativo* molto interessante.

**Da un punto di vista oggettivo, l'adesione a *PMI Salute* comporta l'erogazione di molteplici prestazioni sanitarie afferenti a diverse aree medico-chirurgiche: l'area ospedaliera, quella extra-ospedaliera, quella odontoiatrica e quella riabilitativa.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2014, n. 43](#).

**In particolare, all'interno dell'area ospedaliera, si garantisce una copertura assicurativa sia nel caso di ricovero ospedaliero con annesso intervento chirurgico che in quello senza intervento chirurgico.** Questa garanzia – oltre all'operazione chirurgica limitatamente alla prima ipotesi di ricovero – si estende a varie prestazioni sanitarie: gli esami, le visite specialistiche e gli accertamenti diagnostici effettuati in fase di pre-ricovero (cioè nei 90 giorni precedenti all'inizio del ricovero), in fase di ricovero oppure in fase di post-ricovero (cioè nei 100 giorni successivi alla cessazione del ricovero); l'assistenza infermieristica privata individuale durante la degenza in ospedale; il trasporto dell'assistito in ambulanza con unità coronarica mobile e con aereo sanitario all'istituto di cura; nonché la retta e il pernottamento dell'accompagnatore nell'istituto di cura o in una struttura alberghiera.

A parte questo aspetto comune, le due tipologie di ricovero, per il resto, sono molto differenti tra loro. Infatti, nel primo caso, la copertura assicurativa è garantita per un numero di operazioni chirurgiche che supera il centinaio e per un massimale di spesa di 30.000 euro per ogni intervento subito, elevato a 60.000 euro in caso trapianto d'organi. Invece, nel secondo, la copertura assicurativa viene circoscritta a poche ipotesi (infarto miocardico acuto, ictus cerebrale, tumore, insufficienza renale, ustioni, parto e aborto) e con limiti di spesa notevolmente inferiori a quelli precedentemente visti (5000 euro annui per nucleo familiare che diventano 2000 euro in caso di parto e aborto).

Per quanto concerne le altre aree citate, in quella **extra-ospedaliera**, sono ricomprese determinate prestazioni di alta diagnostica (es. diagnostica radiologica o TAC), terapie e cure (es. dialisi o chemioterapia) nonché visite specialistiche, garantite fino a 350 euro annui per nucleo familiare. Invece **nell'area odontoiatrica** sono coperti interventi chirurgici conseguenti a particolari patologie (es. neoplasie ossee della mandibola o della mascella oppure asportazioni di cisti mascellari), fino a 2500 euro annui per nucleo familiare, oppure specifiche cure odontoiatriche (es. chirurgia orale ordinaria o implantologia), ma nel limite di 250 euro annui per nucleo familiare. Infine, **nell'area riabilitativa**, sono garantite le spese per trattamenti riabilitativi (es. fisioterapia o riabilitazione cardiologica) a seguito di intervento e infortunio certificato dal pronto soccorso, fino ad un massimo di 700 euro annui per nucleo familiare.

**È importante sottolineare che tutte le prestazioni sanitarie afferenti alle varie aree medico-chirurgiche sopracitate, nell'ottica di garantire una maggior libertà di scelta a chi ne beneficia, possono essere fruite utilizzando strutture sanitarie convenzionate, strutture non convenzionate oppure strutture del Servizio Sanitario Nazionale.** L'unica differenza consta nel fatto che solo nel primo caso le spese sanitarie sono liquidate direttamente dalla compagnia assicurativa; invece laddove si utilizzino strutture non convenzionate ci sarà un rimborso delle spese sostenute (e nell'ipotesi di intervento chirurgico solo per il 75 %) e laddove ci si appoggi a strutture del Servizio Sanitario Nazionale si avrà diritto solo al rimborso dei ticket sanitari e, nelle ipotesi di ricovero (con/senza intervento chirurgico), ad un'indennità sostitutiva pari a 150 euro per ogni giorno di ricovero fino ad un massimo di 160 giorni.

**Oltre a quanto appena riportato, l'adesione a *PMI Salute* comporta la possibilità di usufruire di pacchetti di prevenzione** (odontoiatrica, cardiovascolare, oncologica, della sindrome metabolica, pediatrica) completamente gratuiti, **nonché di svariate prestazioni assistenziali**, quali ad esempio il *tutoring* che consiste in un affiancamento medico costante e qualificato per l'individuazione di corretti percorsi terapeutici e per la gestione dei propri bisogni essenziali oppure l'assistenza domiciliare a tariffe agevolate, consistente nel disporre a domicilio di prestazioni di medicina generale, prestazioni infermieristiche o prestazioni riabilitative.

Si segnala poi che per gli iscritti a *PMI Salute* è **prevista**, in caso di non autosufficienza al compimento di attività primarie (vestirsi/svestirsi, uscire dalla vasca da bagno, lavarsi, alzarsi dal letto, sbucciare la frutta o versarsi bevande nel bicchiere etc.) e sempre che tale *status* derivi da infortunio sul lavoro o malattia/intervento chirurgico, **l'erogazione di una somma pari a 7.000 euro annui, per un periodo massimo di tre anni.**

Inoltre, è doveroso segnalare che per tutte le prestazioni sanitarie non coperte sono comunque riconosciute delle tariffe agevolate.

**A livello soggettivo, invece, la peculiarità di questo piano sanitario integrativo consta nel fatto** che i servizi sanitari garantiti (ad esclusione della prevenzione odontoiatrica, cardiovascolare e oncologica e della garanzia per non autosufficienza) possono essere fruiti anche dal coniuge fiscalmente a carico dell'aderente senza costi aggiuntivi. A ciò si aggiunga che sono previsti

pure dei servizi esclusivi per la prole: gli interventi chirurgici per la correzioni di malformazioni congenite su neonati fino ai due anni di vita e la prevenzione pediatrica totalmente gratuita.

Concludendo, ***PMI Salute*** si presenta come un buon prodotto di *welfare integrativo* in grado di rispondere, come richiesto dallo stesso CCNL del 1° ottobre 2013, ad “una maggiore sicurezza sociale dei lavoratori”, da intendersi come la possibilità di vivere un’esistenza più dignitosa e libera.

**Infatti**, grazie alle innumerevoli prestazioni sanitarie, anche di alto livello, e alle significative coperture di spesa previste, **si garantisce non solo una riduzione dei costi a carico del beneficiario ma anche un miglioramento delle sue condizioni di vita.**

Contemporaneamente, **la maggior sicurezza sociale del lavoratore è ulteriormente garantita anche dalla fruizione (parziale o totale) del fondo sanitario da parte dei familiari.** Infatti, stante il nesso socio-giuridico tra il lavoratore e la sua famiglia per cui il primo deve provvedere anche ai bisogni di quest’ultima, l’estensione dell’assistenza sanitaria integrativa ai membri del nucleo familiare permette al lavoratore di non doversi accollare totalmente quest’onere (ad esempio stipulando una polizza assicurativa *ad hoc*), evitando così che ciò gli imponga dei sacrifici socio-economici tali da indebolire la propria sicurezza sociale.

Occorrerà certo aspettare che i lavoratori usufruiscano dei servizi sanitari erogabili con *PMI Salute* per verificare la concreta utilità di questo strumento di sanità integrativa.

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

<b>Giulia Alessandri</b>	Apprendista di ricerca, Scuola di alta formazione in Transizioni occupazionali di ADAPT
<b>Ilaria Armaroli</b>	Laureata in Studi internazionali
<b>Alessio Amorelli</b>	Dottore in Giurisprudenza
<b>Maria Carmela Amorigi</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Matteo Ariano</b>	Funzionario ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
<b>Andrea Asnaghi</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Sara Autieri</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Alfonso Balsamo</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Mariasole Barbato</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Tiziano Barone</b>	Public Affairs Director di Manpower Group
<b>Eliana Bellezza</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Giancarlo Bergamo</b>	Esperto in Relazioni industriali e Segretario generale di Ugl Terziario
<b>Giuseppe Bertagna</b>	Coordinatore della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Mariachiara Boldrini</b>	Liceo linguistico Eugenio Montale, Pontedera (PI)
<b>Antonio Bonardo</b>	Group Director Public Affairs di Gi Group
<b>Alessandro Bonzio</b>	Presidente di ANCL Veneto
<b>Gianluca Brocco</b>	Esperto in Relazioni industriali

<b>Francesca Brudaglio</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Gabriele Bubola</b>	ADAPT Professional Fellow e Membro della Commissione di certificazione del DEAL
<b>Umberto Buratti</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Alberto Cammarota</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Valentina Caparelli</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Roberta Caragnano</b>	ADAPT Senior Research Fellow e Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Simone Caroli</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giovanna Carosielli</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Anna Rita Caruso</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Lilli Casano</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Umberto A. Castellano</b>	Relazioni sindacali di Confartigianato Imprese Puglia
<b>Maurizio Castro</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Francesco Catalfamo</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giuliano Cazzola</b>	Membro del Comitato scientifico di ADAPT e Docente di Diritto del lavoro, Università eCampus
<b>Andrea Cefis</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Marco Ceresa</b>	Amministratore delegato di Randstad Italia
<b>Andrea Chiriatti</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Salvatore Corradi</b>	Presidente di Bachelor



<b>Davide Costa</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Margherita Covi</b>	Avvocato del Foro di Milano
<b>Paolo Cucinotta</b>	Responsabile Relazioni industriali e istituzionali di Federmanager
<b>Federico D'Addio</b>	Esperto in Relazioni di lavoro
<b>Franco D'Amico</b>	Coordinatore dei servizi statistico-informativi di Anmil Onlus
<b>Emanuele Dagnino</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Sonila Daja</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Elena De Gregorio</b>	Funzionario del Ministero dello sviluppo economico
<b>Francesco De Lorenzo</b>	Presidente di AIMaC
<b>Maria De Lucia</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Mario Saverio Di Martiis</b>	Ispettore ANIV
<b>Tiziana De Virgilio</b>	Ph.D in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo e Avvocato
<b>Maurizio Del Conte</b>	Professore associato di Diritto del lavoro, Università Bocconi di Milano
<b>Carmen Di Stani</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Immacolata Di Stani</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Jolanda Esposito</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Luciano Esposito</b>	Ispettore ANIV
<b>Francesca Familio</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Lucia Fara Cozzoli</b>	Tirocinante del Centro Studi sul lavoro Itaca
<b>Elisabetta Favale</b>	Consulente aziendale

<b>Francesca Fazio</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Valerio Federici</b>	Studente di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Isabella Fella</b>	Esperta in Relazioni industriali
<b>Nicola Fierro</b>	Esperto in Relazioni di lavoro
<b>Cristina Galbiati</b>	Dottore di ricerca in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
<b>Gabriele Gamberini</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Andrea Gatti Casati</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Francesco Geria</b>	Consulente del lavoro
<b>Gaia Gioli</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maria Giovannone</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Francesco Giubileo</b>	Dottore di ricerca in Sociologia
<b>Lella Golfo</b>	Presidente della Fondazione Marisa Bellisario
<b>Daniele Grandi</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Cristina Guelfi</b>	Dottore abilitato al patrocinio presso il Foro di Milano
<b>Legas Habtamu</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Pietro Ichino</b>	Senatore della Repubblica
<b>Alessandra Innesti</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Cristina Inversi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Andrea Lazzaroni</b>	Esperto di apprendistato della Provincia di Varese – Settore Formazione professionale e istruzione
<b>Marzia Lembati</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Michele Loconsole</b>	ADAPT Junior Fellow

<b>Monica Lodi</b>	Orientatrice professionale presso ER.GO Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia Romagna – Servizio Orientamento al lavoro
<b>Davide Lucini Paioni</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Mariella Mainolfi</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Stefano Malandrini</b>	Responsabile area Lavoro e previdenza Confindustria Bergamo
<b>Ugo Malferrari</b>	Studente di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Pietro Manzella</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Emmanuele Massagli</b>	Presidente di ADAPT
<b>Matteo Mazzon</b>	Consulente del lavoro
<b>Gianluca Meloni</b>	Consulente per il mercato del lavoro a Reggio Emilia
<b>Dario Messineo</b>	Dottore di ricerca in Diritto del lavoro e previdenza sociale e Avvocato
<b>Marco Menegotto</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Matteo Monetti</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Giampaolo Montaletti</b>	Arifl
<b>Roberta Monte</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Agnese Moriconi</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Davide Mosca</b>	ADAPT Junior Research Fellow
<b>Francesco Nespoli</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Isabella Oddo</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Luigi Oliveri</b>	Dirigente coordinatore area Servizi alla persona e alla comunità della Provincia di Verona

<b>Paola Diana Onder</b>	Coordinatore della Commissione Bollettino del Gruppo ADAPT-ANCL Veneto
<b>Antonio M. Orazi</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Martina Ori</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giuseppe Artidoro Paglia</b>	Consulente del lavoro
<b>Dario Pandolfo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Flavia Pasquini</b>	Vice Presidente Commissione di Certificazione Dipartimento di Economia Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia e ADAPT Senior Research Fellow
<b>Lidia Petruzzo</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Valentina Picarelli</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Filippo Pignatti Morano</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Carlotta Piovesan</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Nicola Porelli</b>	ADAPT Professional Fellow e Consulente del lavoro
<b>Flavia Presti</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Marcello Puorro</b>	Studente di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Federica Ranucci</b>	Studentessa di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Pierluigi Rausei</b>	ADAPT Professional Fellow e docente di Diritto sanzionatorio del lavoro presso la Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Riccardi</b>	Giornalista del quotidiano <i>Avvenire</i>
<b>Michele Riondino</b>	Pontificia Università Lateranense, Roma – Università LUMSA, Roma

<b>Giulia Rosolen</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Silvia Sabiu</b>	Esperta in Relazioni di lavoro
<b>Serena Santagata</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Alessia Santopaolo</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Carmine Santoro</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Alberto Saravalle</b>	Professore associato di diritto dell'Unione Europea presso Università di Padova
<b>Alberto Sasco</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Roberta Scolastici</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Seghezzi</b>	ADAPT Research Fellow Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Lavinia Serrani</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Fabiola Silvaggi</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Andrea Simoncini</b>	Tecnologo Isfol presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali
<b>Valentina Sorci</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Vincenzo Sorrentino</b>	Dottore commercialista
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore di ADAPT e ADAPT Senior Research Fellow
<b>Francesca Sperotti</b>	ADAPT Research Fellow

<b>Carlo Stagnaro</b>	Senior fellow Istituto Bruno Leoni
<b>Antonio Stella</b>	Vice-presidente di ANCL UP Vicenza
<b>Paolo Stern</b>	ADAPT Professional Fellow e Membro della Commissione Sicurezza e responsabilità sociale CN dell'Ordine dei Consulenti del lavoro
<b>Luisa Tadini</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Sabina Tagliavini</b>	Segretario di Fim-Cisl Roma e Lazio
<b>Giovanni Alessio Tala</b>	Studente FAD di Relazioni di lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Amedeo Tea</b>	Consulente del lavoro
<b>Michele Tiraboschi</b>	Coordinatore scientifico di ADAPT
<b>Giulia Tolve</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Paolo Tomassetti</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Maria Azzurra Tranfaglia</b>	Ph.D. Candidate, University of Melbourne
<b>David Trotti</b>	Consulente del lavoro, Consulente nazionale Aiop e Responsabile scientifico dell'area Lavoro della rivista <i>Consulenza</i>
<b>Maria Tuttobene</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo e Dottore abilitato all'esercizio della professione di Consulente del lavoro
<b>Paolo Varesi</b>	Vice-segretario generale di Ugl
<b>Gabriella Viale</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Valeria Viale</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Angela Vicario</b>	Esperta in Relazioni industriali
<b>Alessandro Visparelli</b>	Presidente di Enpalc
<b>Angelo Vitale</b>	Consulente del lavoro e ADAPT Professional Fellow
<b>Eleonora Viteritti</b>	Studentessa di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

<b>Golo Weidmann</b>	Avvocato specializzato in Diritto del lavoro presso lo studio legale WilmerHale LLP, Francoforte sul Meno
<b>Cristina Zambon</b>	Ufficio Apprendistato della Provincia di Varese – Settore Formazione professionale e istruzione
<b>Lisa Zanella</b>	Studentessa di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Monica Zanotto</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Elena Zini</b>	Studentessa di Economia aziendale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Rosita Zucaro</b>	Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione alla quale essi appartengono





# SOCI ADAPT

ABI	Confindustria Verona	Fondirigenti
AgustaWestland	Confindustria Vicenza	Gi Group
Aifos	Confprofessioni	Ifoa
AILOG	Consiglio regionale Veneto – ANCL – Associaz. nazionale cons. lavoro	IKEA Italia Retail
ANCC-Coop		INAIL
ANCE	Consorzio formazione&lavoro	Isfol
Angem		Italia Lavoro
ANINSEI	Coopfond-Legacoop nazionale	KPMG
Anmil Onlus	Cremonini	LVH-APA
Assoimprenditori Alto Adige	Dussmann Service	Manpower
Assolavoro	Ebinter	Manutencoop
Assosistema	Ebiter Taranto	Marelli motori
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Electrolux Italia	Marsica Innovation & Techology s.r.l. - LFoundry
Chiesi Farmaceutici	Elior Ristorazione	MCL
CIA	Enel	Obiettivo lavoro
Cimolai	Eni	Provincia di Verona
CISL	Esselunga	Quanta
CISL Funzione Pubblica	Farindustria	Randstad Italia
CNA	Federalberghi	Sodexo Italia
CNA pensionati	Federdistribuzione	Synergie Italia Agenzia per il lavoro
Coldiretti	FederlegnoArredo	Telecom Italia
Confagricoltura	Federmeccanica	Trenkwalder
Confartigianato	Fedit	UGL
Confcommercio	FILCA-CISL	UIL
Confcooperative	Fincantieri	Umana
Confesercenti	FIPE	Unindustria Treviso
Confimi Impresa	FISASCAT-CISL	Union Labor
Confindustria	Fondazione CRUI	
Confindustria Bergamo	Fondazione studi consulenti del lavoro	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

