

# Un anno di Bollettino ADAPT

## 2020



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

ISBN 978-88-31940-54-2

Pubblicato il 23 dicembre 2020

© 2020 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

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

Un anno di  
**Bollettino ADAPT**  
  
**2020**

# INDICE

|  |      |
|--|------|
| <i>Prefazione</i> di Matteo Colombo..... | XXVI |
|--|------|

## Parte I. ARGOMENTI

### 1.

#### APPRENDISTATO E TIROCINI

|   |    |
|---|----|
| All'apprendista deve essere garantita la procedura prevista dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori. La Corte di Cassazione spiega il perché <i>di Giorgio Impellizzieri, Francesco Lombardo</i> ..... | 3  |
| Il dilemma della sospensione dei tirocini nella fase di emergenza da Covid-19 <i>di Giacomo Nascetti, Giovanni Pigliararmi</i> .....  | 6  |
| Apprendistato e Covid-19: inquadramento generale e gestione dell'apprendistato professionalizzante <i>di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli</i> .....          | 9  |
| Apprendistato e Covid-19: ulteriori approfondimenti sulla gestione del rapporto e sui profili formativi <i>di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli</i> .....     | 13 |
| La gestione dei tirocini durante l'emergenza Covid-19 <i>di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli</i> .....   | 18 |
| Una "geografia" dei tirocini extracurricolari in Italia <i>di Matteo Colombo</i> .....  | 21 |
| Oltre gli aspetti formali e le questioni legali: una lezione americana sulla qualità dei tirocini <i>di Giorgio Impellizzieri</i> .....   | 23 |
| Formazione a misura d'impresa e apprendistato, le due sfide per ripartire <i>di Francesco Seghezzi</i> .....  | 26 |
| L'apprendistato come strumento per il rilancio dell'occupazione giovanile e per la crescita economica: l'Inghilterra introduce nuovi incentivi ad hoc <i>di Giuseppe Montemarano</i> .....              | 29 |
| I profili formativi dell'apprendistato: una lettura in chiave di sistemi di relazioni industriali <i>di Giorgio Impellizzieri</i> .....   | 31 |
| Il ruolo delle Scuole Edili nel sistema dell'apprendistato <i>di Giorgio Impellizzieri, Silvia Rigano</i> .....   | 34 |

|   |    |
|---|----|
| La reale finalità del tirocinio <i>di Marco Tuscano</i> .....   | 38 |
| Legge di Bilancio 2021 e incentivi occupazionali: continua la “penalizzazione” dell’apprendistato? <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....   | 42 |
| “Apprendistato a scuola: chi ci crede?” Un Manifesto per il rilancio dell’apprendistato di primo livello <i>di Giuseppe Montemarano</i> .....                                   | 49 |
| Il sistema dell’apprendistato e la sfida della regolazione delle “nuove professioni” <i>di Stefania Negri</i> .....   | 53 |
| L’evoluzione della normativa dei tirocini curriculari ed extracurriculari in Italia tra formazione, orientamento e politiche attive del lavoro <i>di Lorenzo Citterio</i> ..... | 56 |
| Strumenti e metodi per la corretta gestione dei tirocini extracurriculari: suggerimenti da un’esperienza pratica <i>di Filippo Reggiani</i> .....                               | 62 |

2.

**COMPETENZE E PROFESSIONALITÀ**

|   |    |
|---|----|
| Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti, in attesa delle Linee Guida per l’avvio del sistema nazionale <i>di Lilli Casano</i> .....             | 66 |
| Le figure HR: una prima sistematizzazione nell’Atlante del lavoro e delle qualificazioni <i>di Stefania Negri</i> .....                                   | 72 |
| La specializzazione del Diversity Manager: un tentativo di inquadramento <i>di Elena Di Marco, Federico Vannini</i> .....                                 | 75 |
| Una inaspettata, ma culturalmente interessante, distrazione legislativa: il Fondo Nuove Competenze <i>di Emmanuele Massagli</i> .....                     | 79 |
| Fondo Nuove Competenze. La chance per aumentare le politiche attive del lavoro <i>di Giorgio Impellizzeri, Emmanuele Massagli</i> .....                   | 82 |
| Il mismatch di competenze nel settore metalmeccanico: primi risultati del progetto Skillmatch Insubria <i>di Eleonora Paganini</i> .....                  | 84 |
| Fondo Nuove Competenze, istruzioni per l’uso e nodi operativi <i>di Giorgio Impellizzeri, Emmanuele Massagli</i> .....                                    | 89 |
| Non solo Fondo Nuove Competenze: la formazione dei lavoratori nella contrattazione a partire dal caso SKF <i>di Ilaria Armaroli, Lorenzo Roesel</i> ..... | 93 |
| ANPAL pubblica le Faq sul Fondo Nuove Competenze. Molte risposte (e qualche nuova domanda) <i>di Giorgio Impellizzeri, Emmanuele Massagli</i> .....       | 96 |

3.

**COMUNICAZIONE POLITICA E SINDACALE**

|  |     |
|--|-----|
| Dal Jobs Act a Quota 100, i vizi costanti della comunicazione politica <i>di Francesco Nespoli</i> ..... | 100 |
| Sinistra e sindacato, prove di ritorno al futuro <i>di Francesco Nespoli</i> .....                       | 103 |

|  |     |
|--|-----|
| Politica e comunicazione: il coraggio che manca per limitare davvero i danni del Coronavirus su imprese e lavoratori <i>di Francesco Nespoli</i> ..... | 108 |
| Incontro Confindustria-sindacati: il mezzo è stato il (solo) messaggio <i>di Francesco Nespoli</i> .....   | 111 |
| Rider, sedotti e abbandonati <i>di Francesco Nespoli</i> .....   | 114 |
| La coesione sociale passa anche dai corpi intermedi <i>di Francesco Nespoli</i> .....  | 118 |
| Metalmeccanici: uno sciopero tra distrazione mediatica e attenzione organizzativa <i>di Francesco Nespoli</i> .....                                    | 120 |
| La concertazione in-diretta <i>di Francesco Nespoli</i> .....  | 123 |
| Comunicazione. Le relazioni industriali non sono più quelle di una volta <i>di Francesco Nespoli</i> .....   | 125 |
| I sindacati contro tutti e il (tardivo) messaggio dello sciopero del pubblico impiego <i>di Francesco Nespoli</i> .....                                | 127 |

4.

**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

|  |     |
|--|-----|
| Bancari, un rinnovo all'insegna dell'innovazione tecnologica e dei profili sociali <i>di Giorgio Mieli</i> .....   | 131 |
| Come cambiano la contrattazione collettiva e la voce dei lavoratori? Dati e spunti dall'ultimo rapporto OCSE <i>di Giacomo Pigni, Ruben Schiavo</i> .....  | 137 |
| Nuove relazioni industriali alla sfida della partecipazione <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 143 |
| Il ruolo della contrattazione collettiva per la costruzione dei profili professionali. Spunti dalla regolazione dell'apprendistato professionalizzante per le figure HR <i>di Matteo Colombo</i> ..... | 145 |
| L'accordo di programma per il contrasto al dumping nel settore delle lavanderie industriali <i>di Ruben Schiavo</i> .....  | 149 |
| Terziarizzazione dell'economia e nuove articolazioni contrattuali: il Protocollo per la contrattazione di sito in Rovagnati <i>di Andrea Zoppo</i> .....   | 151 |
| La contrattazione collettiva aziendale dei grandi gruppi aziendali del settore metalmeccanico ai tempi del Covid-19 <i>di Lorenzo Citterio, Valerio Marini</i> .....                                   | 155 |
| I più recenti sviluppi della contrattazione aziendale nella metalmeccanica <i>di Lorenzo Citterio, Valerio Marini</i> .....  | 161 |
| Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)? <i>di Andrea Sitzia, Giulio De Luca</i> .....               | 166 |
| La “Fase 2” in Thales Alenia Space: un impegno a consolidare il dialogo sociale e un invito alla solidarietà tra i lavoratori <i>di Lorenzo Citterio</i> .....   | 172 |
| Il protocollo Sapio per una piena ripresa in sicurezza delle attività <i>di Gioele Iacobellis, Francesco Lombardo</i> .....  | 175 |

|   |     |
|---|-----|
| Proroghe e rinnovi dei contratti a tempo determinato: gli interventi anti-Covid di <i>Stefano Rizzotti</i> .....  | 178 |
| Il “modello ACC”: la ripartenza nel segno della partecipazione dei lavoratori e dell’attenzione al territorio di <i>Lorenzo Citterio</i> .....                                  | 181 |
| Il contratto collettivo di riferimento ai fini previdenziali: riflessioni critiche sulla circolare INL n. 1/2020 di <i>Giovanna Pistore</i> .....                               | 184 |
| Contrattazione aziendale: chi può rappresentare i lavoratori? Spunti margine di una recente pronuncia della Cassazione di <i>Francesco Lombardo</i> .....                       | 187 |
| Lavoro domestico: un rinnovo contrattuale con al centro la qualità del lavoro di <i>Alessandro Lupi</i> .....   | 190 |
| Rinnovato il CCNL formazione e istruzione: smart working, didattica a distanza e welfare al centro del negoziato di <i>Francesco Lombardo</i> .....                             | 193 |
| CCNL Assodelivery-UGL: un quadro di sintesi di <i>Paolo Dammacco</i> .....  | 195 |
| Il CCNL Assodelivery-UGL Rider: le ragioni della contesa politico-sindacale e le (distinte) problematiche giuridiche che questo accordo solleva di <i>Michele Tiraboschi</i> .. | 199 |
| Accordo Assodelivery-UGL Rider: il nodo del sistema di determinazione del compenso di <i>Giovanni Pigliararmi</i> .....   | 206 |
| Le relazioni industriali alla prova di maturità: politica o contrattazione? di <i>Francesco Nespoli</i> .....   | 209 |
| Rinnovo CCNL Sanità Privata: gli elementi più innovativi di un contratto atteso da 14 anni di <i>Giacomo Pigni</i> .....  | 212 |
| Contrattazione collettiva e dialogo sociale per la <i>Just Transition</i> : sintesi dei risultati del progetto Agreement di <i>Maria Cialdino</i> .....                         | 216 |
| Il difficile rapporto tra inflazione e aumento delle retribuzioni nella contrattazione collettiva di <i>Ruben Schiavo</i> .....   | 221 |

5.

**CONTROLLI E PRIVACY**

|  |     |
|--|-----|
| Account aziendali e dati personali del lavoratore: la parola al Garante della Privacy di <i>Alessandro Galasso</i> .....   | 226 |
| Il trattamento dei dati personali degli studenti per l'erogazione dei servizi di Formazione a Distanza alla luce del d.l. n. 18/2020 di <i>Gaetano Machì</i> ..... | 229 |
| Applicazioni di contact tracing ed efficacia giuridica delle notifiche di <i>Gaetano Machì</i> .....   | 232 |

6.

**DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

|   |     |
|---|-----|
| Tagliato “cuneo fiscale” per i dipendenti di <i>Pierluigi Rausei, Marco Barbiuzzi</i> ..... | 238 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| La gestione dell'emergenza epidemiologica e della ripresa produttiva nel caso Fin-<br>cantieri S.p.A. di <i>Valeria Piccari</i> ..... | 243 |
|---|-----|

7.

**DIRITTO DEL LAVORO**

|  |     |
|--|-----|
| Il comportamento acquiescente del lavoratore può essere interpretato come rinun-<br>cia tacita all'azione giudiziaria per l'accertamento di un appalto illegittimo? di <i>Fran-<br/>cesco Lombardo</i> ..... | 248 |
| Quando la giurisprudenza contraddice il sindacato. L'obbligo di repêchage nel<br>contratto di somministrazione, secondo la Corte di Cassazione di <i>Giorgio Impelliz-<br/>zieri</i> .....                   | 251 |
| La decorrenza della prescrizione in corso di rapporto per i crediti di lavoro subor-<br>dinato, a seguito della legge Fornero di <i>Federico Ubertis</i> .....   | 255 |
| Liquidità, norme societarie e Golden power: un ossimoro? di <i>Marco Barbizzzi, Pier-<br/>luigi Rausei</i> .....   | 259 |
| Lavoro sportivo professionistico e risoluzione per eccessiva onerosità di <i>Marco<br/>Barbizzzi, Pierluigi Rausei</i> .....   | 265 |
| Statuto dei lavoratori. Principio e metodo validi per garantire tutele a tutti di <i>Miche-<br/>le Tiraboschi</i> .....  | 271 |
| Covid-19 ed il rapporto di lavoro dirigenziale di <i>Giovanni Veca, Laura Dessenes</i> .....   | 273 |
| La Corte Costituzionale “ritorna” sul Jobs Act: ora tocca all'art. 4 del d.lgs. n.<br>23/2015 di <i>Giovanni Pigliararmi</i> .....   | 276 |
| Alcuni spunti per (tentare di) organizzare il sistema sanzionatorio dopo<br>l'intervento della Corte Costituzionale di <i>Giovanni Pigliararmi</i> .....   | 279 |
| Rapporto di lavoro e valore probatorio della busta paga: le ultime pronunce della<br>Cassazione di <i>Francesco Lombardo</i> .....   | 282 |
| Il mancato assorbimento del superminimo nei miglioramenti retributivi: profili<br>problematici di <i>Giovanna Pistore</i> .....  | 284 |
| Nel laboratorio del giuslavorista: una lezione di metodo di <i>Diletta Porcheddu</i> .....   | 287 |
| La materia del contratto a termine nella legislazione emergenziale: tutela dei lavo-<br>ratori a termine o “pasticcio” normativo? di <i>Simone Brusa</i> .....   | 290 |
| La funzione delle clausole sociali nei cambi di appalto: il difficile equilibrio tra sta-<br>bilità occupazionale e libertà di impresa di <i>Ruben Schiavo</i> .....   | 293 |
| Nuove tecnologie, forma scritta e comunicazioni di lavoro: punti di contatto tra la<br>giurisprudenza italiana e la giurisprudenza uruguayana di <i>Lavina Serrani, Giovanni<br/>Pigliararmi</i> .....       | 299 |
| Il nuovo potere ispettivo di disposizione di <i>Carmine Santoro</i> .....  | 303 |
| La sterilizzazione del costo del lavoro quale fattore competitivo delle imprese nel<br>distacco comunitario di <i>Giovanna Carosielli</i> .....  | 308 |

8.

**GIOVANI E LAVORO**

|   |     |
|---|-----|
| “Hai un bel lavoro, allora perché non sei contento?” Qualche considerazione sulla occupazione infelice dei giovani <i>di Emmanuele Massagli</i> ..... | 316 |
| L'altra garanzia. Poche certezze e molti paradossi per la pensione di garanzia per i giovani <i>di Michele Dalla Sega, Francesco Nespoli</i> .....    | 319 |
| Giovani disorientati. Un lusso che non possiamo permetterci <i>di Paolo Bertuletti</i> .....  | 322 |
| La Francia pensa ai giovani e rilancia l'apprendistato per affrontare la crisi post-covid. E l'Italia? <i>di Giuseppe Montemarano</i> .....           | 325 |
| Rilanciare Garanzia giovani con più controlli e meno abusi <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....                                     | 328 |
| “Garanzia Giovani”: le illusioni della politica sono una insidiosa trappola per il sindacato <i>di Michele Tiraboschi</i> .....                       | 330 |
| Giovani e anziani, quando il lavoro è complementare <i>di Francesco Seghezzi</i> .....  | 333 |
| Lavoratori anziani e lavoratori giovani: è davvero scontro generazionale? <i>di Stefano Rizzotti</i> .....  | 335 |

9.

**ISTRUZIONE, FORMAZIONE, CAPITALE UMANO E  
EMPLOYABILITY**

|  |     |
|--|-----|
| Una scuola a prova di quarta rivoluzione industriale? Punti di forza e mancanze dell'ultimo report del WEF <i>di Matteo Colombo</i> .....                          | 339 |
| E la formazione professionale? Spunti per cogliere l'opportunità della crisi <i>di Matteo Colombo</i> .....  | 343 |
| Mi sentite? Mi vedete? <i>di Alessandra Porrini</i> .....  | 346 |
| La formazione continua nell'emergenza <i>di Lilli Casano</i> .....   | 348 |
| FAD e formazione finanziata: criticità e prospettive <i>di Giovanni Galvan</i> .....   | 351 |
| Didattica a distanza e professionalità docente. La pandemia ha insegnato qualcosa alla scuola italiana? <i>di Paolo Bertuletti, Tomaso Tiraboschi</i> .....        | 356 |
| Più fondi per aumentare il capitale umano <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 359 |
| MOOC ADAPT – L'occupabilità al tempo del Coronavirus: quando la teoria incontra la pratica <i>di Giorgio Impellizzeri, Michele Tiraboschi</i> .....                | 361 |
| Sistemi di accreditamento alla formazione e al lavoro: a che punto siamo? <i>di Gaetano Machì</i> .....  | 363 |
| Dottorati industriali: un nuovo modo di fare università nel XXI secolo <i>di Silvia Rignano</i> .....  | 367 |
| Maestri artigiani e botteghe scuola: il ruolo e le modalità di trasmissione delle competenze artigianali negli ordinamenti regionali <i>di Gaetano Machì</i> ..... | 370 |

## Indice

|  |     |
|--|-----|
| Verso la costruzione di un (vissuto, non teorico) sistema di apprendistato duale: la nuova disciplina di Regione Piemonte <i>di Matteo Colombo, Emmanuele Massagli</i> ..... | 373 |
| Istruzione e formazione nel disegno della legge di bilancio 2021: le misure per affrontare la transizione digitale <i>di Gaetano Machì</i> .....                             | 376 |

### 10.

## LAVORO E SOCIETÀ

|  |     |
|--|-----|
| Emergenza Coronavirus: il ruolo delle parti sociali per non contrapporre salute ed economia <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....                   | 381 |
| Un modello per l'equilibrio tra attività economica e sicurezza dei lavoratori <i>di Fabio Pontrandolfi</i> .....   | 386 |
| In ricordo di Jacques Rojot <i>di Michele Tiraboschi</i> .....   | 388 |
| Un ricordo di Oliver Williamson. La sua keynote lecture al convegno sull'impresa rete dell'IRSO del 1988 <i>di Federico Butera, Gianfranco Dioguardi</i> .....       | 391 |
| Il lavoro di impegno civile e l'imprenditore per il bene comune. Rileggendo Ulrich Beck venti anni dopo <i>di Cecilia Leccardi</i> .....                             | 395 |
| Il lavoro come partecipazione alle risorse universali. Il contributo di Rahel Jaeggi all'analisi delle moderne forme di alienazione <i>di Cecilia Leccardi</i> ..... | 398 |
| In ricordo di Malcolm Sargeant <i>di Pietro Manzella</i> .....   | 402 |
| Verso il futuro del lavoro: indicazioni e spunti da un report del MIT/1 <i>di Tommaso Galeotto</i> .....   | 404 |
| Verso il futuro del lavoro: indicazioni e spunti da un report del MIT/2 <i>di Tommaso Galeotto</i> .....   | 409 |

### 11.

## LAVORO PUBBLICO

|   |     |
|---|-----|
| Trasferimento di personale dalle province alle regioni: il principio della corrispettività batte il divieto di reformatio in pejus <i>di Franco Botteon</i> ..... | 415 |
| Lavoro pubblico ed ecologia del diritto <i>di Renzo Remotti</i> .....   | 417 |
| Le linee guida per il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione <i>di Diletta Porcheddu</i> .....   | 420 |

### 12.

## LICENZIAMENTI

|   |     |
|---|-----|
| Il computo dell'indennità per irregolarità procedurali del licenziamento dinanzi alla Corte costituzionale quali i punti di contatto con l'indennità da licenziamento sostanzialmente illegittimo? <i>di Giacomo Nascetti</i> ..... | 424 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Sospensione, illegittimità o nullità? I licenziamenti “economici” al tempo del Coronavirus <i>di Federico Avanzi</i> .....  | 428 |
| La sospensione delle procedure di licenziamento per ragioni economiche ed organizzative durante la fase di emergenza da Covid-19 <i>di Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi</i> ..... | 431 |
| Licenziamento per malattia e Covid-19 <i>di Carmine La Marca, Giovanni Veca</i> .....   | 435 |
| Le motivazioni della Consulta sull’illegittimità della tutela indennitaria da licenziamento illegittimo per vizi procedurali <i>di Giovanna Carosielli</i> .....                          | 438 |
| Blocco dei licenziamenti, una conflittualità che non aiuta <i>di Francesco Nespoli</i> .....  | 442 |
| Divieto di licenziamento e gestione condivisa degli esuberi <i>di Marco Menegotto</i> .....   | 444 |
| Somministrazione irregolare e licenziamento. Interpretazione autentica e questioni (ancora) in sospeso <i>di Federico Avanzi</i> .....  | 447 |
| Cessazione dell’attività e potere di licenziamento: serve qualche chiarimento? <i>di Francesco Lombardo</i> .....   | 450 |
| Il licenziamento per superamento del periodo di comportamento durante la vigenza della CIG <i>di Stefano Rizzotti</i> .....   | 453 |
| L’impresa italiana ai tempi del Covid: tra divieto di licenziamento e cassa integrazione <i>di Andrea Tundo</i> .....   | 459 |

13.

**MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**

|   |     |
|---|-----|
| L’Universal Basic Income per diventare Presidente degli Stati Uniti <i>di Giorgio Impellizzeri</i> .....  | 463 |
| Lavoro, perché nelle città si votano i partiti pro-Europa e in provincia no? <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 465 |
| Lavoro a tempo: servono politiche non divieti <i>di Francesco Seghezzi</i> .....  | 471 |
| Il dibattito attuale sulla riforma delle pensioni, tra quota 102 e proposte sindacali <i>di Michele Dalla Sega</i> .....  | 473 |
| L’articolo 18, oggi: attualità di un dibattito e nuove sfide per il sindacato <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....  | 476 |
| Le ricadute della gig economy sull’attività ispettiva <i>di Giovanna Carosielli</i> .....   | 480 |
| Interesse collettivo e consenso dell’avente diritto: l’articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori nella recente giurisprudenza di legittimità <i>di Lorenzo Citterio</i> ..... | 485 |
| DDL sui caregiver familiari: un’importante presa di coscienza, ma serve un passo in più <i>di Irene Tagliabue</i> .....   | 490 |
| Attenti a non bucare le gomme dei rider <i>di Francesco Seghezzi</i> .....  | 492 |
| Molto rumore per nulla. La parabola dell’Italia, tra riforme abortite e ristagno economico <i>di Paolo Sestito, Roberto Torrini</i> .....                                   | 494 |

|  |     |
|--|-----|
| Lavoro di cura per non autosufficienti: non basta dare denaro alle famiglie <i>di Maurizio Motta</i> .....   | 496 |
| Come il Coronavirus sta già cambiando il lavoro, oggi <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 499 |
| Emergenza Covid-19: lavoro domestico e di cura ancora una volta dimenticato dalla politica <i>di Federica Capponi, Irene Tagliabue</i>   | 501 |
| La scomparsa previsione sul caregiver familiare: un'occasione mancata <i>di Giovanna Pistore</i>   | 504 |
| Professionisti in rete per gestire l'emergenza da Covid-19: una importante iniziativa dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro <i>di Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi</i> ..... | 506 |
| L'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro: le previsioni dell'OIL <i>di Francesca Marinelli</i> .....  | 509 |
| Epidemie, salute pubblica e sviluppo economico: una lezione dal passato <i>di Matteo Colombo</i> .....   | 513 |
| La fornitura professionale di lavoro ai tempi di Covid-19: un rinnovato protagonismo <i>di Silvia Spattini, Giorgio Impellizzieri</i> .....  | 516 |
| Emergenza occupazionale da Covid-19: modelli a confronto <i>di Michele Dalla Sega, Giacomo Pigni</i> .....   | 519 |
| European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation: ottimizzare i benefici e affrontare insieme le sfide della digitalizzazione <i>di Giacomo Pigni</i> .....                        | 523 |
| Lavoro. Il coraggio delle decisioni impopolari <i>di Emmanuele Massagli</i> .....  | 527 |
| Decreto rilancio, quella proroga forzosa dei contratti a tempo determinato di cui non si sentiva il bisogno <i>di Angelo Giuseppe Candido</i> .....  | 528 |
| Alcune considerazioni sulla proroga "forzata" dei contratti a tempo determinato <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....   | 530 |
| Un Ddl per le "Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata Inps" <i>di Daniel Zanda</i> .....                                 | 534 |
| La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato <i>di Silvia Spattini</i> .....   | 536 |
| La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee <i>di Diletta Porcheddu</i> .....   | 544 |
| Non aboliamo il reddito di cittadinanza, aboliamo l'Anpal <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 548 |
| La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni <i>di Andrea Zoppo</i> .....                              | 551 |
| Servizi alla persona: il caso dei lavori domestici e della assistenza domiciliare via App <i>di Federica Capponi</i> .....   | 554 |
| Il lavoro di cura ai tempi del Covid-19: a proposito di una recente analisi del gruppo di esperti delle Nazioni Unite sulla famiglia <i>di Irene Tagliabue</i> .....                             | 556 |
| Prop 22: oltre la vittoria delle piattaforme della <i>gig economy</i> , il rapporto tra lavoratori e consumatori <i>di Emanuele Dagnino</i> .....  | 560 |

|  |     |
|--|-----|
| Le Agenzie per il lavoro che cambia. Intervista ad Annemarie Muntz <i>di a cura di Francesco Nespoli, Sidney Crocker</i> .....   | 563 |
| I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....  | 567 |
| Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro <i>di Silvia Spattini</i> .....  | 570 |
| I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....  | 572 |
| Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....  | 575 |
| Legge n. 4/2013 e professioni emergenti: le articolate vicende della proposta di norma UNI sulla figura del counselor <i>di Andrea Zoppo</i> .....                           | 578 |
| La proposta di direttiva sul salario minimo: la posizione delle parti sociali europee <i>di Silvia Rigano</i> .....  | 583 |
| Lavoro su piattaforma: cosa ci dice la recente ricerca della Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro <i>di Riccardo Camisasca</i> ..... | 587 |

14.

**POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI**

|  |     |
|--|-----|
| Un anno di reddito di cittadinanza: inizia ora la fase 2? <i>di Silvia Spattini</i> .....  | 591 |
| Cosa fanno davvero i navigator? <i>di Giada Lucia Macrè</i> .....  | 595 |
| Le politiche attive per via contrattuale nella somministrazione. Un modello anche per le politiche pubbliche <i>di Daniel Zanda</i> .....  | 598 |
| Un contributo alla gestione delle problematiche giuslavoristiche della emergenza da Coronavirus <i>di Michele Tiraboschi</i> .....   | 601 |
| Coronavirus: gli attuali strumenti normativi per la sospensione dell'attività d'impresa <i>di Giovanni Pigliarmini</i> .....   | 604 |
| Cura Italia: per i lavoratori stagionali del turismo prime risposte ma anche tanta incertezza <i>di Angelo Giuseppe Candido</i> .....  | 608 |
| Ammortizzatori sociali: misure speciali per eventi legati all'emergenza del Covid-19 <i>di Giovanni Pigliarmini, Silvia Spattini</i> .....   | 610 |
| Sulla promozione delle ferie e dei congedi ai sensi dell'art. 1, comma 1 lett. e) del DPCM dell'8 marzo 2020 dopo l'entrata in vigore del Decreto "Cura Italia" <i>di Giovanni Pigliarmini</i> ..... | 617 |
| Emergenza Covid-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti <i>di Giovanni Pigliarmini, Silvia Spattini</i> .....                       | 621 |
| Emergenza Covid-19 e cassa integrazione in deroga per il trasporto aereo: rebus sull'applicazione del "Fondo Speciale" <i>di Marco Cuttone</i> .....   | 625 |
| A proposito di una ricorrenza: i cento anni del Ministero del lavoro <i>di Giuseppe Montemarano</i> .....  | 627 |

## Indice

|   |     |
|---|-----|
| Misure in materia di lavoro e decreto “c.d. rilancio” di <i>Andrea Zoppo</i> .....  | 630 |
| Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano di <i>Giovanni Pigliararmi</i> .....  | 638 |
| La check list dell’Ispettorato del Lavoro dei trattamenti economici e normativi minimi per il diritto ai benefici normativi e contributivi (e non solo) di <i>Giovanni Pigliararmi, Ruben Schiavo</i> ..... | 642 |
| La sospensione contributiva del Decreto Ristori tra incertezze interpretative e istanze sindacali: la “reazione” (o lo sciopero?) dell’ANCL di <i>Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi</i> .....        | 646 |
| Misure in materia di lavoro nella Legge di Bilancio 2021 di <i>Andrea Zoppo</i> .....   | 651 |
| Il peccato originale del reddito di cittadinanza di <i>Francesco Seghezzi</i> .....   | 658 |
| Politiche attive del lavoro, è necessario un approccio di sistema di <i>Gianluca Meloni</i> ..  | 660 |
| Legge di Bilancio, apprendistato, esonero contributivo giovani: risposte ad alcuni quesiti di <i>Michele Fiorella, Giuseppe Montemarano</i> .....   | 665 |

### 15.

## PREVIDENZA

|  |     |
|--|-----|
| Ritenute fiscali in appalti e affidamenti: groviglio di documenti, controlli e sanzioni di <i>Pierluigi Rauseri, Marco Barbizzi</i> .....              | 670 |
| Ritenute fiscali in appalto: fra legge e prassi la patetica mazurka dell’illogicità di <i>Andrea Asnaghi</i> .....                                     | 678 |
| Un ulteriore passo verso l’universalizzazione delle tutele: il fondo di solidarietà bilaterale per attività professionali di <i>Andrea Zoppo</i> ..... | 683 |
| L’emergenza sanitaria, Quota 100 e la necessità di un rimedio di <i>Michele Dalla Sega</i> ..  | 687 |
| Prestazioni EBER 2020: la bilateralità a favore di imprese e lavoratori dell’Emilia Romagna di <i>Eleonora Peruzzi</i> .....                           | 689 |
| I lavoratori maturi nell’agenda del Governo: il contratto di espansione e il prepensionamento dei poligrafici di <i>Stefano Rizzotti</i> .....         | 691 |
| Riforma delle pensioni: i primi punti fermi di <i>Michele Dalla Sega</i> .....   | 694 |
| Gestione separata Inps, enti di previdenza privatizzati e libere professioni di <i>Andrea Zoppo</i> .....  | 697 |

### 16.

## RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ

|   |     |
|---|-----|
| Il sentiero stretto della rappresentanza all’epoca del Covid-19 di <i>Andrea Ferrazzi</i> ..... | 701 |
| Una concertazione di facciata di <i>Francesco Nespoli</i> .....                                 | 703 |
| Alcune considerazioni su un articolato sistema di rappresentanza di <i>Andrea Zoppo</i> ...     | 705 |

|   |     |
|---|-----|
| La posizione delle parti sociali e della rappresentanza di fronte allo snaturamento del lavoro agile <i>di Andrea Zoppo</i> ..... | 710 |
|---|-----|

## 17.

**RELAZIONI INDUSTRIALI**

|  |     |
|--|-----|
| Valorizzare personale e sindacato per la competitività delle piccole imprese <i>di Andrea Signoretti</i> .....   | 715 |
| L'eccidio delle Fonderie riunite di Modena: una ricorrenza importante per una Repubblica fondata sul lavoro <i>di Emanuele Dagnino</i> .....   | 718 |
| Studi professionali ed emergenza da Covid-19: una rassegna dei primi accordi sindacali <i>di Andrea Zoppo</i> .....  | 720 |
| Relazioni industriali, qualche proposta concreta per il dopo-Covid-19 <i>di Marco Menegotto</i> .....  | 724 |
| Coronavirus. Molti lavori da rivalutare costruendo nuove relazioni <i>di Francesco Segezzi, Michele Tiraboschi</i> .....   | 727 |
| Accordo di Programma per la ripartenza dell'industria del vetro: il dialogo sociale per far fronte alle sfide dell'emergenza <i>di Massimo Noviello</i> .....                                      | 729 |
| Meat-up ffire. Dentro le relazioni industriali: il caso della filiera della carne in Europa <i>di Stefania Battistelli, Piera Campanella, Giulio Centamore, Davide Dazzi, Daniela Freddi</i> ..... | 732 |
| Il dialogo mediatico tra Bonomi e Furlan: prove tecniche di innovazione nelle relazioni industriali <i>di Francesco Nespoli</i> .....  | 737 |
| Anatomia di una crisi <i>di Gaetano Stella</i> .....   | 740 |
| Assemblea annuale ANCE: "RI-generazione Italia" <i>di Silvia Rigano</i> .....  | 742 |
| Scissioni e accordi separati nelle relazioni industriali del settore giornalistico: l'intesa della FNSI per le testate <i>online di Andrea Zoppo</i> .....   | 744 |
| Libera la terra: un tentativo di confronto tra le parti sociali sullo sfruttamento lavorativo in provincia di Foggia <i>di Francesca Di Credico</i> .....  | 749 |

## 18.

**SALUTE E SICUREZZA**

|   |     |
|---|-----|
| Infortunio mortale sul luogo di lavoro: non è responsabile la società qualora il giudice di merito ometta di valutare il modello di organizzazione, gestione e controllo <i>di Sara Sansaro</i> ..... | 754 |
| Coronavirus: primo commento alle misure emergenziali adottate dal Governo sulla questione lavoro <i>di Marco Menegotto, Giovanni Pigliararmi</i> .....  | 756 |
| Malattie croniche e lavoro nella PA: il quadro delle tutele e qualche esemplificazione <i>di Giovanni Pigliararmi, Lorenzo Maria Pelusi</i> .....   | 760 |

|   |     |
|---|-----|
| I risultati dello studio Eurofound sugli effetti del telelavoro e del lavoro tramite tecnologia mobile <i>di Paola de Vita</i> .....  | 764 |
| Coronavirus: la gestione del rischio di contagio nei luoghi di lavoro <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....  | 768 |
| Ultime novità in materia di gestione del rischio da Coronavirus nei luoghi di lavoro: Decreto Cura Italia e Protocollo condiviso <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....                         | 772 |
| Emergenza coronavirus: il ruolo delle parti sociali per non contrapporre salute ed economia <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....  | 777 |
| Il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri edili: una prima analisi <i>di Silvia Rigano, Beatrice Sassi</i> .....             | 782 |
| Prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro: il protocollo territoriale per la provincia di Bergamo <i>di Stefano Malandrini</i> ..... | 786 |
| App per limitare il contagio da Coronavirus. Se il governo non regola il capitalismo della sorveglianza <i>di Lorenzo Roesel</i> .....  | 788 |
| Quel che non so delle mascherine <i>di Alessandro Nucara</i> .....  | 791 |
| Tornare al lavoro in sicurezza: le indicazioni dell'ILO in occasione della Giornata mondiale sulla salute e sicurezza sul lavoro <i>di Giada Benincasa</i> .....                              | 794 |
| La “Fase 2” nella contrattazione aziendale: il Protocollo di Alstom Italia nel segno della massima attenzione alla tutela della salute dei lavoratori <i>di Lorenzo Citterio</i> .....        | 798 |
| Modifiche del quadro sanzionatorio, depenalizzazioni e profili di responsabilità degli RLS: la centralità del Testo unico del 2008 <i>di Andrea Zoppo</i> .....                               | 802 |
| Contrasto al Covid-19: è condotta antisindacale violare i protocolli stipulati in materia di salute e sicurezza <i>di Marco Lai</i> .....   | 805 |
| In ricordo di <i>Lorenzo Maria Pelusi</i> <i>di Michele Tiraboschi</i> .....  | 806 |
| Covid-19 e infortunio sul lavoro: arrivano le prime statistiche fornite dall'INAIL <i>di Giovanni Pigiularmi</i> .....  | 808 |
| Salute e sicurezza sul lavoro: i break formativi <i>di Stefano Rizzotti</i> .....   | 813 |
| Gli esoscheletri per fini lavorativi: dispositivi indossabili per la prevenzione dei disturbi muscoloscheletrici nei luoghi di lavoro del futuro <i>di Paola de Vita</i> .....                | 816 |
| Il recente rapporto EU-OSHA sulla identificazione e prevenzione dei rischi per l'apparato muscolo-scheletrico in agricoltura <i>di Paola de Vita</i> .....                                    | 820 |
| Vaccino anti Covid e facoltà datoriali <i>di Antonio Tarzia</i> .....   | 824 |

19.

**SMART WORKING**

|   |     |
|---|-----|
| Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro <i>di Marco Menegotto</i> .....                               | 827 |
| Il lavoro da remoto per il contrasto al Coronavirus: la disciplina provvisoria <i>di Emanuele Dagnino</i> ..... | 830 |

|   |     |
|---|-----|
| La prosecuzione dell'attività lavorativa: tra lavoro agile e controlli <i>di Emanuele Dagnino</i> .....   | 834 |
| Il falso mito che il lavoro agile sia da svolgere solo con i mezzi del lavoratore <i>di Luigi Oliveri</i> .....   | 839 |
| Smart working per lo Smart living. Un lavoro per la buona società <i>di Marco Crippa</i> ..   | 842 |
| Pandemia e lavoro da remoto: se c'è compatibilità, il lavoratore ne ha diritto <i>di Sara Sansaro</i> .....   | 845 |
| Lo smart working: verso un'organizzazione pubblica sostenibile? <i>di Renzo Remotti</i> ...   | 848 |
| Uniformità e particolarità. La vera partita sul lavoro agile post-emergenza <i>di Marco Menegotto</i> .....   | 851 |
| Le indicazioni delle organizzazioni internazionali sul telelavoro nell'emergenza Covid-19 <i>di Paola de Vita</i> .....   | 854 |
| Prove di diritto al lavoro agile all'interno dei provvedimenti d'urgenza da Covid-19? <i>di Emanuele Dagnino</i> .....  | 857 |
| Lavoro agile, cosa resta dopo il lockdown? <i>di Francesco Seghezzi</i> .....   | 861 |
| Fincantieri S.p.A.: dopo la fase emergenziale un accordo strutturale sullo Smart Working per l'introduzione di un nuovo modello organizzativo <i>di Valeria Piccari</i> ..... | 863 |
| Lo smart working oltre la dimensione contrattuale. Brevi riflessioni sul caso Milano <i>di Emanuele Dagnino</i> .....   | 866 |
| Il progetto di legge sul lavoro a distanza in Spagna <i>di Lavinia Serrani</i> .....  | 869 |
| Il 5G e i nuovi ambienti di vita e di lavoro: quale sfida per il diritto? <i>di Giovanni Pigiularmi</i> .....   | 873 |
| Smart working: la prospettiva giuslavoristica non basta <i>di Michele Tiraboschi</i> .....  | 877 |
| Smart working: tra collaborazione coordinata e continuativa e il lavoro autonomo a Partita Iva monocommittenti <i>di Luigi Oliveri</i> .....                                  | 880 |
| Una nuova legge sul lavoro agile? Note a margine del disegno di legge delega AS 1833 a firma Ricciardi e altri <i>di Marco Menegotto</i> .....                                | 883 |
| Quale futuro per il télétravail? Spunti dal dibattito francese <i>di Michele Dalla Sega</i> .....   | 886 |
| La nuova legge sul lavoro a distanza in Spagna <i>di Lavinia Serrani</i> .....  | 888 |
| La posizione delle parti sociali e della rappresentanza di fronte allo snaturamento del lavoro agile <i>di Andrea Zoppo</i> .....   | 891 |
| Lo Smart Working nella Pubblica Amministrazione: il decreto ministeriale del 19 ottobre 2020 <i>di Diletta Porcheddu</i> .....  | 895 |
| Lo sviluppo economico e occupazionale locale nell'epoca dello <i>smart working</i> : cosa ci dice una recente ricerca OECD <i>di Diletta Porcheddu</i> .....                  | 899 |
| Le conciliazioni da remoto: primi approcci ad un nuovo modello di procedura conciliativa <i>di Eleonora Peruzzi</i> .....   | 903 |
| Lavoro tramite piattaforma digitale e subordinazione: il ruolo dell'algoritmo secondo il Tribunale di Palermo <i>di Federica Capponi</i> .....                                | 907 |

|  |     |
|--|-----|
| “Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente”: i risultati della ricerca <i>di Diletta Porcheddu</i> ..... | 911 |
|--|-----|

20.

**SOSTENIBILITÀ**

|   |     |
|---|-----|
| Economia verde e implicazioni sul mercato del lavoro: sintesi di un nuovo studio della Commissione Europea <i>di Maria Cialdino</i> .....     | 916 |
| Strategie per lo sviluppo sostenibile di imprese e territori. Il caso della Comunità Energetica del Pinerolese <i>di Maria Cialdino</i> ..... | 919 |

21.

**WELFARE AZIENDALE**

|   |     |
|---|-----|
| Sussidiario o integrativo? Come il welfare entrerà nel rinnovo dei contratti nazionali <i>di Emmanuele Massagli</i> .....           | 923 |
| Regime fiscale dei piani di welfare aziendale: conferme e novità interpretative <i>di Emmanuele Massagli, Silvia Spattini</i> ..... | 925 |
| Sono misurabili gli effetti a livello microeconomico delle politiche di welfare aziendale? <i>di Irene Viscovich</i> .....          | 929 |

Parte II.

**RUBRICHE**

1.

**A TU PER TU CON LA RAPPRESENTANZA**

|  |     |
|--|-----|
| Tutelare il lavoro oggi: transizioni, competenze, risultati. A colloquio con Roberto Benaglia <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....   | 934 |
| Legge e rappresentanza per tutelare il lavoro autonomo. A colloquio con Anna Rita Fioroni <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....   | 938 |
| Un disegno di legge per superare il dualismo tra lavoro autonomo e dipendente A colloquio con Gaetano Stella <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....  | 942 |
| Gomma-plastica, vetro, penne, spazzole e pennelli: il ruolo delle relazioni industriali in epoca Covid-19. A colloquio con Nora Garofalo <i>a cura di Michele Dalla Sega, Francesco Nespoli, Giacomo Pigni</i> ..... | 945 |
| Legno-arredo, flessibilità e formazione formula per la ripartenza. A colloquio con Giacomo Ghirlandetti <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....   | 951 |

|   |     |
|---|-----|
| Legno-arredo: bilateralità, sostenibilità e benessere organizzativo. A colloquio con Salvatore Federico <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....                        | 956 |
| Un salario minimo europeo? A colloquio con Luca Visentini <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....  | 960 |
| Tra tecnologia e logiche di filiera. Il lavoro che cambia per il futuro dell'agricoltura. A colloquio con Massimiliano Giansanti <i>a cura di Francesco Nespoli</i> ... | 967 |
| Verso un mercato del lavoro delle professionalità. I manager alla pro-va del Covid-19. A colloquio con Mario Mantovani <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....         | 971 |
| Oltre la disintermediazione. Rappresentanza e innovazione per il futuro dell'economia. A colloquio con Pierpaolo Bombardieri <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....   | 976 |
| Ddl n. 1474/2020, per la tutela della salute e del lavoro del professionista. A colloquio con Marco Cuchel <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....                     | 981 |
| Apprendistato, e se fosse la risposta al “dilemma produttività”? A colloquio con Giorgio Merletti <i>a cura di Francesco Nespoli</i> .....                              | 985 |

2.

**IL MIO CANTO LIBERO**

|   |      |
|---|------|
| 2020: il futuro prossimo del lavoro non è roseo <i>di Maurizio Sacconi</i> .....  | 990  |
| Relativizzare l'orario misurando i risultati <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 992  |
| Procreazione: dalla diffidenza alla complicità tra azienda e lavoratrice <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                   | 994  |
| Cuneo fiscale: premiare i meriti senza ideologie egualitarie <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                               | 996  |
| Popolo ed Élite: gli Amici di Marco Biagi chiedono il funzionamento dell'ascensore sociale <i>di Maurizio Sacconi</i> ..... | 998  |
| Il pericolo del massimo ribasso nei rapporti commerciali <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                                   | 1000 |
| Sindacato unico? No, grazie! <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1001 |
| Coronavirus: equilibrio tra esigenze prevenzionistiche e continuità della vita attiva <i>di Maurizio Sacconi</i> .....      | 1003 |
| Coronavirus: sostenere la ripresa economica con la deregolazione <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                           | 1005 |
| Coronavirus: potremo uscirne migliori perché più consapevoli <i>di Maurizio Sacconi</i> ...                                 | 1006 |
| Da Biagi le intuizioni per uno Statuto dei diritti e dei doveri della persona attiva <i>di Maurizio Sacconi</i> .....       | 1008 |
| Cento unità di crisi (virtuali) per la tutela del lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                                   | 1010 |
| Draghi: ad ogni costo conservare capacità produttiva e rapporti di lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                  | 1012 |
| Emergenza pandemica, ripresa delle attività e tutela della salute nel lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....               | 1014 |

|  |      |
|--|------|
| Il lockdown non può sostituire l'incapacità di fornire dispositivi e test <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1016 |
| Bonomi: presidente della discontinuità e sindacalista d'impresa <i>di Maurizio Sacconi</i> ...   | 1018 |
| Buon lavoro Bonomi! <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1019 |
| Primo maggio e 70 anni della Cisl: le nuove sfide del lavoro nella ripartenza <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1020 |
| Lavorare meno, lavorare tutti? Meglio sostituire l'orario con i risultati <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1022 |
| Statuto dei Lavoratori: fu merito dei riformisti che da tempo lo vorrebbero cambiare <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                                    | 1024 |
| Oltre il patto della fabbrica: un solo contratto nazionale per l'industria e diffusi accordi aziendali o interaziendali <i>di Maurizio Sacconi</i> ..... | 1026 |
| Allarme occupazione: il ruolo delle politiche pubbliche tra automation e augmentation <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                                   | 1027 |
| La lezione americana: flessibilità del lavoro e fiducia nelle imprese <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1029 |
| I corpi sociali dimostrino meno burocrazia dei decisori istituzionali <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1031 |
| Ancora sullo smartworking <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1033 |
| Bonomi: il sindacalista d'impresa ha alzato il tiro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1034 |
| Lo smartworking e il futuro del lavoro dopo il lockdown <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1036 |
| Contratti rivoluzionari o conservativi? <i>di Maurizio Sacconi</i> .....   | 1038 |
| Torna la violenza verbale nelle vicende del lavoro. Ma le parole sono spesso diventate pietre... <i>di Maurizio Sacconi</i> .....                        | 1040 |
| L'eccezione italiana della violenza sul lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....  | 1042 |

3.

**RILEGGENDO I CLASSICI DEL LAVORO**

|  |      |
|--|------|
| Gino Giugni e il ragionevole capitalismo di John Commons <i>di Giacomo Pigni</i> .....   | 1044 |
| Gino Giugni e la coscienza del posto di lavoro di Selig Perlman <i>di Giacomo Pigni</i> .....  | 1047 |
| Apprendistato e rappresentanza nella “Storia delle unioni operaie” dei coniugi Webb <i>di Matteo Colombo</i> .....                             | 1050 |
| Rappresentanza, potere e apprendistato nell'introduzione “marxista” alle relazioni industriali di Richard Hyman <i>di Matteo Colombo</i> ..... | 1055 |

## 4.

**PER UN SISTEMA DI ISTRUZIONE  
E FORMAZIONE PROFESSIONALE**

|   |      |
|---|------|
| L'esperienza di Cometa Formazione. Intervista ad Alessandro Mele <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....  | 1061 |
| L'esperienza dell'ITS Lombardo Mobilità Sostenibile. Intervista ad Angelo Candiani <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....  | 1066 |
| L'esperienza di Piazza dei Mestieri. Intervista a Dario Odifreddi <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....   | 1071 |
| L'esperienza della Fondazione Casa del Giovane. Intervista a Bruno Chiarini <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....   | 1077 |
| L'esperienza di Fondazione Ikaros. Intervista a Filippo Emiliani <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....  | 1082 |
| L'esperienza del CNOS-FAP Lazio. Intervista a Fabrizio Tosti <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....  | 1088 |
| L'esperienza di Galdus. Intervista a Diego Montrone <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....   | 1093 |
| L'esperienza del Centro di Formazione Professionale San Luigi. Intervista a Lucia Boeretto <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....                                      | 1098 |
| L'esperienza della Fondazione Et Labora. Intervista a Emanuele Favarato <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....   | 1103 |
| L'esperienza di ENGIM Lombardia. Intervista a Giuseppe Cavallaro <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....  | 1109 |
| L'esperienza di IFOA. Intervista a Elisa Braghiroli <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....   | 1114 |
| Le nuove tecnologie per il futuro dell'IeFP secondo il Consiglio Europeo <i>di Gaetano Machi</i> .....  | 1118 |
| L'esperienza del Patronato San Vincenzo. Intervista a Marco Perrucchini <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....   | 1120 |
| L'esperienza del Centro di Formazione Professionale Artigianelli. Intervista a Sante Pessot <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....                                     | 1126 |
| L'esperienza dell'ITS Angelo Rizzoli. Intervista a Roberto Sella <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....  | 1130 |
| Il ruolo delle Regioni per la creazione di sistemi locali di integrazione tra formazione e lavoro. Intervista a Cristina Grieco <i>a cura di Matteo Colombo</i> ..... | 1135 |
| L'esperienza del Centro di Formazione Professionale "Nazareno". Intervista a Luca Franchini <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....                                     | 1141 |
| L'esperienza della Fondazione Clerici. Intervista a Paolo Cesana <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....  | 1145 |
| L'esperienza di PTS Class. Intervista a Eugenio Gotti <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....   | 1150 |
| L'esperienza di IRFIP Puglia. Intervista ad Arturo Trotta <i>a cura di Matteo Colombo</i> ...   | 1154 |

|  |      |
|--|------|
| L'esperienza dell'Istituto Krisalide. Intervista a Giamila Buzzi <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....   | 1158 |
| Un piano straordinario per promuovere occupazione e sviluppo economico: la proposta di Forma. Intervista a Paola Vacchina <i>a cura di Paolo Bertuletti</i> .....    | 1163 |
| L'esperienza dell'ITS TTF sostenuta da Randstad durante il <i>lockdown</i> . Intervista a Lucia Mazzucca e Laura Bozzi <i>a cura di Giorgio Impellizzeri</i> .....   | 1168 |
| L'Europa investe sulla formazione professionale per lo sviluppo e la sostenibilità dei territori. Intervista a Chiara Riondino <i>a cura di Matteo Colombo</i> ..... | 1171 |
| L'esperienza del CIOFS-FP Lombardia. Intervista a Marco Mascaretti e Antonio Sassi <i>a cura di Matteo Colombo</i> .....   | 1176 |
| Il progetto INN di Scuola Centrale Formazione per l'innovazione didattica. Intervista a Laura Paone e Caterina Aimé <i>a cura di Tomaso Tiraboschi</i> .....         | 1180 |
| L'esperienza di ASCLA in Puglia. Intervista a Giuseppe Negro <i>a cura di Giorgio Impellizzeri</i> .....   | 1184 |

5.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

|   |      |
|---|------|
| Il sindacato al tempo dei giganti <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1188 |
| I sindacati sulla linea del contenimento dell'età pensionabile <i>di Giuliano Caszola</i> .....                     | 1191 |
| I liberi professionisti dopo il Jobs Act sul lavoro autonomo <i>di Giuliano Caszola</i> .....                       | 1193 |
| Pensioni: scalone che va, scalone che viene <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1196 |
| Pensioni: il culto “animista” del pensionamento anticipato <i>di Giuliano Caszola</i> .....                         | 1200 |
| L'economia della terza età <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1203 |
| Il Libro Nero sulle pensioni <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1206 |
| Pensione: perché negare l'evidenza? <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1209 |
| Il lavoro al tempo del Coronavirus <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1212 |
| Le pensioni al tempo del coronavirus <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1215 |
| Diciotto anni fa in via Valdonica <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1219 |
| Covid-19: la vera pandemia è la psicosi <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1222 |
| L'epidemia blocca i licenziamenti <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1226 |
| Coronavirus: moriremo guariti? <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1228 |
| Quota 100 e Covid-19: l'eterogeneità dei fini <i>di Giuliano Caszola</i> .....                                      | 1231 |
| È in arrivo un taylorismo sanitario? <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1233 |
| Gli effetti della pandemia sulle imprese e l'occupazione <i>di Giuliano Caszola</i> .....                           | 1235 |
| Il lavoro irregolare nel 2019 <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1238 |
| Covid-19: la tutela del lavoratore non deve comportare l'accanimento sulle imprese <i>di Giuliano Caszola</i> ..... | 1241 |

## Indice

|  |      |
|--|------|
| Lo Statuto ha cinquant'anni <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1243 |
| Fca chiede un prestito: aux armes, citoyens! <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1246 |
| Lo Smart (Home?) working ai tempi del Covid <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1249 |
| Pensioni: le buone idee sono come gli amori della canzone. Fanno giri immensi poi ritornano <i>di Giuliano Caszola</i> .....                               | 1253 |
| Il Piano Colao meraviglia <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1256 |
| Verso una nuova concertazione? <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1259 |
| Le “anime morte” della previdenza complementare e altri aspetti nella Relazione Covip per il 2019 <i>di Giuliano Caszola</i> .....                         | 1262 |
| Economia e Lavoro: la caduta rallenta ma la risalita è lontana <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1267 |
| Pensioni: le carte truccate <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1270 |
| I redditi e le tasse dei cittadini extracomunitari <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1273 |
| L'8 settembre delle pensioni <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1276 |
| I licenziamenti sul binario morto del blocco <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1280 |
| Confindustria e sindacati: “Incontrarsi e dirsi addio” <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1284 |
| Settembre 1920: l'occupazione delle fabbriche, un evento cruciale nella storia del movimento operaio e del Paese <i>di Giuliano Caszola</i> .....          | 1287 |
| I riders rapiti <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1291 |
| “O italiani, io vi esorto alle storie” <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1293 |
| “O Capitano, mio Capitano!” <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1297 |
| Dal controllo operaio alla partecipazione: un secolo di speranze deluse <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1300 |
| I nodi giallo-verdi vengono al pettine: rivalutazione delle pensioni e contributo di solidarietà all'esame della Consulta <i>di Giuliano Caszola</i> ..... | 1303 |
| Blocco dei licenziamenti: dalla padella alla brace   | 1307 |
| I Morlok e gli Eloi al tempo del Covid-19 <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1310 |
| Gli interventi di integrazione salariale durante il lockdown <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1313 |
| ANPAL: Mississippi burning <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1316 |
| Un libro su Pippo Morelli. Quando la storia di un uomo diventa la storia di tutti <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1319 |
| Lo sciopero nel pubblico impiego del 9 dicembre: controproducente e inutile <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1324 |
| “Ero forestiero e mi avete ospitato” (MT 25,40) <i>di Giuliano Caszola</i> .....   | 1327 |
| Gli assassini dell'ex Ilva “Phanno fatta franca” <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1332 |
| Salario minimo Ue: la scelta tra legge o contratto non può essere una scorciatoia che eviti il nodo della rappresentanza <i>di Giuliano Caszola</i> .....  | 1335 |

## 6.

**STORIE DI AZIONE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

|   |      |
|---|------|
| La valorizzazione delle persone nel nuovo integrativo Capgemini <i>di Giacomo Pigni...</i>  | 1340 |
| Il rinnovo del CCNL Uniontessile Confapi: i punti qualificanti dell'intesa <i>di Eleonora Peruzzi</i> .....   | 1344 |
| Rinnovi CCNL Cemento, Laterizi e Lapidei: verso un Comitato Bilaterale dei Materiali da Costruzione comune ai tre settori <i>di Silvia Rigano</i> ..... | 1347 |
| Lombardini Srl. Un accordo aziendale per reagire alle criticità, guardando al futuro <i>di Francesco Brigati</i> .....                                  | 1349 |
| Gruppo Piaggio: dopo dieci anni un nuovo contratto integrativo valido per tutti gli stabilimenti italiani <i>di Valerio Marini</i> .....                | 1353 |
| Quando la solidarietà diventa una scommessa per affrontare l'emergenza Covid-19: il caso Sogin <i>di Lorenzo Citterio, Sara Sansaro</i> .....           | 1357 |
| Gestire la flessibilità per costruire una nuova cultura del lavoro: l'accordo del Gruppo ERG sullo smart working <i>di Lorenzo Citterio</i> .....       | 1360 |
| CCNL Gomma-Plastica: la centralità di formazione e welfare <i>di Michele Dalla Sega ..</i>  | 1363 |
| Acciai Speciali Terni: siglato l'accordo di sperimentazione del lavoro agile in azienda <i>di Valerio Marini</i> .....                                  | 1366 |
| Accordo in materia di lavoro agile siglato dalla Capogruppo Cassa Centrale Banca-Credito Cooperativo Italiano <i>di Umberto Puzzo</i> .....             | 1369 |
| Il ruolo strategico delle relazioni sindacali nella gestione della situazione emergenziale in Autogrill <i>di Lorenzo Citterio</i> .....                | 1372 |
| Il rinnovo del CCNL Legno e Arredo: un contratto per affrontare l'incertezza <i>di Giacomo Pigni</i> .....  | 1375 |
| Nuove prospettive per lo smart working nell'accordo firmato dalla direzione aziendale di G.D <i>di Umberto Puzzo</i> .....                              | 1380 |
| Firmato il primo contratto aziendale per i dirigenti su piattaforma <i>di Andrea Carbone</i> .....  | 1383 |
| La solidarietà come investimento di lungo periodo: il caso Enel <i>di Michele Dalla Sega</i> .....  | 1386 |
| Lavoro agile: il cambio culturale di Merck Serono S.p.A. <i>di Filippo Reggiani</i> .....   | 1389 |
| Sperimentare per innovare: lo smart working nelle relazioni sindacali di Fastweb. Un processo graduale <i>di Lorenzo Citterio</i> .....                 | 1392 |
| La missione del nuovo CCNL Telecomunicazioni: recuperare 7 anni e puntare al futuro <i>di Giacomo Pigni</i> .....                                       | 1396 |
| L'accordo interconfederale dell'artigianato: poste le basi per un sistema solido e dinamico <i>di Giacomo Pigni</i> .....                               | 1401 |
| Accordo Fater S.p.A.: un percorso innovativo per bilanciare esigenze lavorative e personali <i>di Serena Bergamaschi</i> .....                          | 1405 |

|  |      |
|--|------|
| Contratto collettivo nazionale integrativo sulla Didattica digitale integrata e Linee guida nazionali per la Didattica digitale integrata <i>di Giacomo Pigni, Tomaso Tiraboschi</i> ..... | 1410 |
| L'emergenza sanitaria non frena le trattative: ai nastri di partenza il nuovo CCNL della Ceramica <i>di Graziana Ligorio</i> .....   | 1414 |
| CCNL Occhiali: un rinnovo che guarda lontano <i>di Michele Dalla Sega</i> .....  | 1419 |

7.

**THE FUTURE OF EOSH**

|  |      |
|--|------|
| Safety e Liability delle nuove tecnologie. Le sfide per la normativa europea <i>di Antonella Mauro</i> .....   | 1423 |
| “The mental health of workers in the digital era”. Il Parlamento Europeo fa il punto sullo stato dell'arte <i>di Antonella Mauro</i> .....   | 1427 |
| DPI e lavoro da piattaforma: i primi effetti della disciplina sui riders? <i>di Emanuele Dagnino</i> .....   | 1429 |
| Le linee guida dell'INAIL per un ritorno al lavoro in sicurezza: prima lettura <i>di Giada Benincasa</i> .....   | 1432 |
| Fase 2 e trasporti pubblici: le misure di prevenzione previste da INAIL e ISS <i>di Giada Benincasa</i> .....  | 1438 |
| Inosservanza dei Protocolli anti-contagio e responsabilità ai sensi del TUSL: le indicazioni operative della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo <i>di Giada Benincasa, Giovanni Pigliararmi</i> ..... | 1440 |

8.

**UN MONDO DEL LAVORO IN TRASFORMAZIONE.  
APPUNTI DI VIAGGIO SULLE FORME DI LAVORO  
SENZA CONTRATTO**

|   |      |
|---|------|
| Il contratto di prestazione occasionale <i>di Marco Tuscano</i> .....           | 1443 |
| Il percorso a ostacoli del lavoro familiare <i>di Marco Tuscano</i> .....       | 1447 |
| Il volontariato e le sue zone d'ombra <i>di Marco Tuscano</i> .....             | 1451 |
| Un fenomeno che non sbiadisce mai: il lavoro nero <i>di Marco Tuscano</i> ..... | 1455 |
| <i>Notizie sugli autori</i> .....   | 1460 |

## Prefazione

*di Matteo Colombo*

Il 2020 è stato un anno inevitabilmente contraddistinto dallo scoppio della pandemia e dalla conseguente emergenza sociale, sanitaria ed economica. Un'emergenza che ha avuto forti e drammatici impatti anche sul mondo del lavoro, spesso letti e interpretati secondo logiche ideologiche o attraverso la riproposizione di categorie oggi inefficaci per comprendere l'orizzonte nel quale si muovono le trasformazioni della nuova "società del rischio", per riprendere l'efficace definizione di Ulrich Beck.

In questo panorama, il **Bollettino ADAPT** ha cercato di offrire a tutti i suoi lettori un punto di riferimento libero e plurale, condividendo sia approfondimenti tecnici e giuslavoristici, sia riflessioni e analisi per meglio comprendere le dinamiche trasformative in atto, coglierne i nuovi rischi e le connesse opportunità. Ha potuto farlo, come sempre, grazie al lavoro quotidiano di tanti giovani ricercatori e studenti, ma anche di numerosi professionisti, operatori del mercato del lavoro, rappresentanti delle parti sociali, professori che hanno così contribuito alla costruzione di un luogo di incontro – seppur digitale – e di confronto, che ha accompagnato i suoi circa **25.000 iscritti** (in aumento del 15% rispetto all'anno precedente) anche in questi mesi così difficili per tutti.

Senza voler qui riproporre la retorica della crisi come opportunità, è impossibile negare che sono state numerose le esperienze che anche quest'anno sono state raccontate sul nostro Bollettino e che dimostrano l'assoluto valore di un approccio partecipativo, collaborativo e plurale al mondo del lavoro, in questo senso in piena coerenza con lo stesso motto di ADAPT: ***Building together the future of work***. Potete trovare, in questo annuario, numerose interviste alle parti sociali, che si sono rese protagoniste di uno straordinario lavoro con la sottoscrizione dei protocolli anti-contagio così come nel rinnovo di molti contratti collettivi: un protagonismo raccontato nella rubrica *A tu per tu con la rappresentanza* e in quella *Storie di azione e contrattazione collettiva*. Così come potete ritrovare numerose letture di veri e propri "classici" del lavoro, realizzate con l'obiettivo di dare anche una profondità storica al periodo che stiamo attraversando, attraverso una riscoperta delle categorie e delle idee che ancora oggi orientano la riflessione sul lavoro.

Elemento comune dei tanti interventi e delle tante riflessioni raccolte è allora una rinnovata certezza: il futuro del lavoro non è già scritto o determinato, è invece tutta nostra la responsabilità di indirizzarlo e attivamente "costruirlo", giorno dopo giorno, con la riflessione, lo studio e le nostre concrete azioni.

In conclusione, un ringraziamento doveroso va quindi a tutti coloro che hanno collaborato, anche quest'anno, alla effettiva costruzione di quel “luogo di incontro e confronto”, come è già stato ricordato, che è il Bollettino: un ringraziamento particolare va alla Scuola di ADAPT e a tutte le persone che, a vario titolo, vi collaborano, e soprattutto ai tanti giovani impegnati di percorso di formazione dottorale e che spesso hanno pubblicato sul Bollettino il frutto del loro lavoro e della loro ricerca, e che ora trovate in questa corposa – ma si spera anche interessante – pubblicazione realizzata e curata dalla redazione di ADAPT University Press.

*Matteo Colombo*



Parte I.  
**ARGOMENTI**

1.

## **APPRENDISTATO E TIROCINI**

## **All'apprendista deve essere garantita la procedura prevista dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori. La Corte di Cassazione spiega il perché\***

*di Giorgio Impellizzieri, Francesco Lombardo*

**Il datore di lavoro intenzionato a licenziare l'apprendista per motivi disciplinari deve applicare le garanzie procedurali dettate dall'art. 7 della legge n. 300 del 1970.** La Corte di Cassazione, con sentenza 3 febbraio 2020, n. 2365, si è espressa così in merito ad un licenziamento disposto nei confronti di un apprendista per aver assunto un comportamento negligente. La vicenda risale al 2007, quando una società aveva comunicato al lavoratore la “disdetta anticipata” del contratto di apprendistato a seguito delle “numerose lamentele ricevute” dai clienti. In particolare, i giudici di ultima istanza hanno chiarito che «non è possibile negare al lavoratore in regime contrattuale di apprendistato né la titolarità del diritto di difendersi né l'esigenza di tutelare decoro, dignità e immagine, anche professionale, della propria persona»; pertanto «devono ritenersi necessariamente applicabili, anche a questa fase del rapporto, le garanzie procedurali previste dall'art. 7 della l. n. 300 del 1970 in tutti i casi in cui il datore di lavoro voglia recedere per ragioni “ontologicamente” disciplinari».

**Ricevuta la comunicazione, il lavoratore aveva impugnato il licenziamento, contestando in particolare la mancata applicazione dell'art. 7 St. Lav.** Tale disposizione, com'è noto, regola l'applicazione delle sanzioni disciplinari, prevedendo che esse siano anticipate da un'articolata procedura di contestazione delle infrazioni, al fine di porre il lavoratore nelle condizioni di difendersi dall'addebito. Sia il Tribunale che la Corte di Appello di Catania, hanno rigettato l'impugnativa di licenziamento: in particolare, la Corte d'Appello, nel 2017, ha ritenuto che la specialità del rapporto di lavoro in regime di apprendistato «determina la conseguenza che lo stesso possa essere interrotto, in caso di giusta causa, non con il licenziamento, ma con un atto di recesso ai sensi dell'art. 2119 c.c. (...) per il quale non valgono le tutele previste per il lavoratore dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori».

**Tuttavia, la Suprema Corte ha ribaltato l'esito dei precedenti gradi di giudizio.** Dopo aver individuato la normativa di riferimento nella legge n. 25 del 1995 e nel D.lgs. n. 276 del 2003 – antecedenti sia al D.lgs. n. 167 del 2011 (c.d. T.U. dell'Apprendistato) che al D.lgs. n. 81 del 2015 che riconoscono esplicitamente la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9.](#)

natura di rapporto a tempo indeterminato del contratto di apprendistato – i giudici di legittimità si sono interrogati sull'applicabilità dell'art. 7 St. Lav. al caso di specie.

**Pur in mancanza di una esplicita previsione legislativa, la Corte di Cassazione ha ritenuto che anche il contratto di apprendistato disciplinato dalla legge n. 25 del 1955 dia origine a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.** D'altronde, era la stessa legge del 1955, all'art. 19, a prevedere che qualora al termine di apprendistato «non sia data disdetta a norma dell'articolo 2118, l'apprendistato è mantenuto in servizio». Sarebbe questo inciso, dunque, a segnalare secondo la Corte che il lavoratore apprendista è un lavoratore assunto a tempo indeterminato, tanto da avere diritto al periodo di preavviso ex art. 2118 c.c., corrispondente «all'esigenza, propria di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di evitare che la parte che subisce il recesso si trovi improvvisamente di fronte allo scioglimento del rapporto».

**Il contratto di apprendistato, dunque, a prescindere dal riconoscimento formale consacrato nelle successive leggi intervenute in materia, è un «rapporto di lavoro a tempo indeterminato bi-fasico**, nel quale la prima fase è contraddistinta da una causa mista (al normale scambio tra prestazione di lavoro e retribuzione si aggiunge, con funzione specializzante, lo scambio tra attività lavorativa e formazione professionale) mentre la seconda fase [...] rientra nell'ordinario assetto del rapporto di lavoro subordinato» (Cass. n. 17373/2017). Non rilevando in questa sede la scelta di definire l'apprendistato come un contratto a causa mista, si sottolinea come la Suprema Corte, al fine di considerare l'apprendistato ai sensi della legge n. 25 del 1955 un contratto a tempo indeterminato e meritevole delle relative tutele, si sia basata sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 169 del 1973. Questa pronuncia, infatti, già riconosceva «l'assimilabilità del rapporto di apprendistato all'ordinario rapporto di lavoro», non sussistendo, dunque, «alcun razionale motivo per giustificare l'esclusione del rapporto di apprendistato dalla tutela» prevista dalla legge n. 604 del 1966 in materia di licenziamenti ingiustificati.

**Dal riconoscimento della natura di contratto di lavoro a tempo indeterminato dell'apprendistato – oramai pacifico in giurisprudenza (cfr. ex multis Cass. n. 17373/2017; Cass. n. 5051/2016) – la Corte ne fa discendere, questa volta, l'applicabilità dell'art. 7 St. Lav.**, richiamando anche la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto il diritto alle garanzie procedurali a tutti i lavoratori dipendenti al di là delle dimensioni dell'azienda, poiché il licenziamento disciplinare «può incidere sulla sfera morale e professionale del lavoratore e crea ostacoli [...] alle nuove occasioni di lavoro» (così C. Cost. n. 427/1989). Inoltre, i giudici di legittimità hanno considerato lo svolgersi di un procedimento di garanzia come «essenziale presupposto delle sanzioni disciplinari» (v. C. Cost. n. 204/1982) in quanto l'esercizio del potere disciplinare, in qualsiasi rapporto di lavoro (subordinato o autonomo) «non è un mero processo interiore ed interno a chi tale potere esercita, ma implica il coinvolgimento di chi versa nella situazione di soggezione, il quale [...] deve poter addurre in tempi ragionevoli giustificazioni a sua difesa» (v. C. Cost. n. 220/1995).

**Peraltro, la giurisprudenza aveva riconosciuto le medesime garanzie anche ai dirigenti (cfr. Cass. Sez. Un. n. 7780/2007), essendo l'art. 7 St. Lav. «espressione di un principio di generale garanzia fondamentale, a tutela di tutte le ipotesi di licenziamento disciplinare».**

**Ripercorrendo quindi la rassegna giurisprudenziale fatta dalla Corte nella pronuncia oggetto di commento, emerge chiaramente una «capacità estensiva» dell'art. 7 St. Lav. per la quale le garanzie vengono generalizzate, non tanto per le «caratteristiche intrinseche del rapporto di lavoro [...] ma piuttosto nell'idoneità dei suddetti fatti di incidere direttamente, al di là dell'aspetto economico, sulla stessa «persona del lavoratore»».**

**Quanto affermato nella pronuncia in riferimento a un rapporto di apprendistato sottoposto alla normativa del 1955 e del 2001 non può che estendersi a fortiori all'apprendistato regolato dal Testo Unico del 2011 e dal Jobs Act del 2015: sia ieri che oggi, infatti, il contratto di apprendistato è e resta un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e, pertanto, è presidiato da tutte le tutele previste dall'ordinamento per questa tipologia contrattuale. Fatta salva, quindi, la facoltà del datore di lavoro (e del lavoratore) di recedere ad nutum al termine del periodo di formazione (sebbene parte della dottrina esprima delle perplessità sul punto: E. Pasqualetto, *Il licenziamento libero dell'apprendista al termine del periodo formativo: un dogma da superare?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 384/2019), durante tale lasso di tempo il datore di lavoro che voglia contestare un inadempimento all'apprendista deve necessariamente rispettare quanto previsto dall'art. 7 St. Lav.**

**La Corte di Cassazione, a più riprese, sta chiarendo tante incertezze interpretative relativamente al quadro normativo riguardante l'apprendistato.** Tuttavia, non possiamo non segnalare che la stessa non si è ancora espressa sull'ultimo tassello che manca per una equiparazione pressoché totale tra le tutele garantite al lavoratore assunto con un contratto a tempo indeterminato "ordinario" e un apprendista. In materia di licenziamento illegittimo, infatti, l'art. 42, comma 3, del D.lgs. n. 81 del 2015 prescrive che all'apprendista si applichino le sanzioni previste dalla normativa vigente. Secondo il principio *tempus regit actum*, dunque, alle vicende del caso di specie (apprendistato stipulato nel 2007) si applicherebbe il "fu" art. 18 St. Lav., mentre nelle ipotesi di contratti di apprendistato stipulati dopo il 7 marzo 2015 si dovrebbe applicare quanto previsto dal D.lgs. n. 23 del 2015.

**Sennonché, il D.lgs. n. 23 del 2015, all'art. 1, individua l'ambito di applicazione delle c.d. tutele crescenti nei «lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato». Quid iuris per l'apprendista, cioè quel lavoratore che qualifica non ne ha in quanto la consegue soltanto al termine del periodo di formazione?**

## Il dilemma della sospensione dei tirocini nella fase di emergenza da Covid-19\*

di Giacomo Nascetti, Giovanni Pigliararmi

Per la sospensione dei rapporti *standard* di lavoro a causa della diffusione del virus COVID-19 molto si è discusso e molto si è detto in queste settimane, in relazione ad un ampio quadro normativo che presidia la materia. In questa fase di emergenza, invece, è stata **“riscoperta” la problematicità di gestire la sospensione di un tirocinio** oltre alle ipotesi previste dalla **Conferenza Stato-Regioni** in materia del **15 maggio 2017** e a quelle ulteriormente introdotte dalla normativa regionale. La difficoltà deriva principalmente dal fatto che **il tirocinio “non si configura come un rapporto di lavoro”** ma è un **“periodo di orientamento a lavoro e di formazione”** (art. 1 della Conferenza Stato-Regioni). Le ipotesi di sospensione di questo periodo sono disciplinate all’art. 2: “il tirocinante ha diritto ad una sospensione del tirocinio per maternità, per infortunio o malattia di lunga durata, intendendosi per tali quelli che si protraggono per una durata pari o superiore a 30 giorni solari”. La norma precisa inoltre che **“il tirocinio può essere sospeso per i periodi di chiusura aziendale della durata di almeno 15 giorni solari. Il periodo di sospensione non concorre al computo della durata complessiva del tirocinio”**. In caso di sospensione, il tirocinante deve ricevere motivata comunicazione dal tutor aziendale e in caso di impossibilità a conseguire gli obiettivi formativi, il tirocinio può essere interrotto.

L’art. 2 della Conferenza Stato-Regioni fornisce già molti spunti per poter ragionare sulle modalità di sospensione del tirocinio. Infatti, oltre alle cause “classiche” di sospensione (malattia, maternità, infortunio), **la disposizione considera un’ipotesi che potremmo definire “aperta”, cioè capace di includere tutte quelle casistiche in cui l’azienda è impossibilitata ad erogare la formazione** e fare orientamento al lavoro a causa della chiusura. In altre parole, dunque, le imprese che, in ottemperanza agli attuali provvedimenti di legge, sospendono le attività produttive e accedono agli ammortizzatori sociali per un periodo di almeno 15 giorni, possono sospendere, in virtù di quanto previsto dall’art. 2 della Conferenza Stato-Regioni, anche il tirocinio. In questo caso, la disposizione prevede che il periodo di sospensione dovrà essere recuperato una volta riavviata l’attività aziendale.

Senonché, molti datori di lavoro si sono chiesti se sia possibile poter valutare l’ipotesi di condurre il tirocinio attraverso lo smartworking. Una prima obiezione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

che potrebbe essere mossa a questa scelta è fondata su un'argomentazione di carattere esegetico: la normativa in materia di smartworking disciplina una **“modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato”** (art. 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81). Pertanto, il tirocinio, che un rapporto di lavoro non è come previsto dalla Conferenza Stato-Regioni, non potrebbe essere ricompreso. Tuttavia, è da notare come la Conferenza Stato-Regioni nulla dica sul punto. In sostanza, ampia facoltà viene lasciata alle parti sulle modalità di conduzione del periodo di tirocinio (anche adottando modalità di formazione a distanza). Di conseguenza, non si esporrebbe a particolari problemi l'azienda che voglia adottare la modalità dello smartworking anche per il tirocinante, pur rispettando tutti i profili di sicurezza previsti dalla normativa.

**Da non sottovalutare, poi, è l'intervento di alcune regioni sulla questione.** Infatti, la Conferenza del 15 maggio 2017 in materia di tirocini riconosce potestà regolamentare anche alle Regioni. L'Emilia-Romagna, con un comunicato, ha disposto la sospensione dei tirocini extracurricolari fino al 3 Aprile 2020. “Tuttavia – precisa il comunicato – laddove le specificità del soggetto ospitante, sia dal punto di vista dei contenuti del progetto formativo sia dal punto di vista della disponibilità di tecnologie telematiche lo consentano, è possibile attivare modalità di svolgimento delle attività previste dal progetto formativo alternative alla presenza in azienda, attraverso il pieno utilizzo delle tecnologie telematiche, fatta salva la condivisione dai soggetti coinvolti ovvero del promotore, dell'ospitante e del tirocinante”.

La Regione Puglia, con un comunicato del 13 marzo 2020, ha disposto che “i tirocini extracurricolari – compresi quelli attivati nell'ambito di Garanzia Giovani – svolti nell'ambito del territorio regionale sono sospesi fino a nuova comunicazione”. Anche la Regione Lazio, con circolare n. 207548 del 6 marzo 2020, ha sospeso i tirocini extracurricolari fornendo indicazioni operative su come gestire tale periodo. La Regione Abruzzo, con ordinanza n. 5 dell'11 marzo 2020, ha sospeso i tirocini extracurricolari ritenendo che l'emergenza sanitaria rappresenti una causa di forza maggiore, motivo di sospensione in base alle linee guida regionali adottate. L'art. 2 dell'ordinanza prevede che il tirocinante possa proseguire l'attività, laddove possibile a distanza (smartworking) ma l'adozione di tale modalità è negata al tirocinio attivato nell'ambito del programma “Garanzia Giovani”. Da ultimo, anche la Regione Veneto ha fornito delle indicazioni per gestire i tirocinanti extracurricolari, consigliando o l'**interruzione** del tirocinio per impossibilità di raggiungere gli obiettivi formativi; o la **sospensione** del tirocinio ma garantendo “il recupero, dopo la scadenza naturale, delle giornate di tirocinio che non si sono potute svolgere a causa della situazione di emergenza epidemiologica”; o, infine, la **prosecuzione dell'esperienza con modalità a distanza**, precisando che “questa modalità di svolgimento è resa possibile solo fino a quando perdura l'emergenza, per tirocini che prevedano attività che non sia necessario svolgere presso la sede del datore di lavoro e con obiettivi formativi conseguibili anche mediante strumenti e verifiche a distanza”. Il comunicato fornisce anche delle indicazioni circa le comunicazioni e gli adempimenti da fare in tutti e tre i casi indicati.

La Regione Lombardia ha precisato che l'emergenza debba essere gestita come situazione transitoria, sulla base delle linee guida già in vigore. Individua così una duplice possibilità: la sospensione su iniziativa del soggetto ospitante o lo svolgimento dell'attività tramite smartworking (con relativa integrazione del piano formativo), considerando anche ulteriori casi da gestirsi “in analogia a quanto disposto dalle linee guida per i periodi di assenza causati da malattia lunga o infortunio”. Similmente la nota di precisazione pubblicata dalla Regione Piemonte puntualizza come “le attività didattiche individuali, compresi gli stage curriculari e i tirocini extracurriculari possono essere svolti, fatte salve eventuali limitazioni assunte autonomamente dai soggetti ospitanti”, lasciando così autonomia decisionale alle aziende.

In Toscana si sono invece esplicitamente ricomprese tra le attività didattiche e formative coinvolte nella sospensione anche “le attività didattiche individuali, compresi gli stage e i tirocini extracurriculari”. Così anche la Regione Campania, che ha sospeso i tirocini, sia curriculari che extracurriculari, fornendo un testuale riferimento all'impossibilità di prosecuzione delle attività per mezzo dello smartworking, data la non assimilabilità del tirocinio ad un rapporto lavorativo. Sospese anche le procedure amministrative di istruzione delle pratiche di attivazione dei tirocini. Anche la Regione Calabria sospende tutti i tirocini, senza considerare differenziazioni in base alla tipologia. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha sospeso le attività di stage e di tirocinio, compreso quello extracurriculare, con possibilità di accesso alle attività di smartworking solo se “coerenti con il progetto formativo, funzionali all'elaborazione di un Project work da parte dello stagista o del tirocinante”.

La Regione Liguria ha sospeso i tirocini extracurriculari, prevedendo che il periodo di formazione possa essere recuperato modificando il termine di durata del tirocinio, anche in deroga ai termini di durata massima previsti all'art. 3 della Delibera di Giunta Regionale n. 1186 del 2017. Infine, la Regione Marche ha previsto la possibilità di svolgere “attività formative a distanza” escludendo però i “corsi per i medici in formazione specialistica” e i “corsi di formazione specifica in medicina generale, nonché delle attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie”. La formula adottata, sebbene poco chiara, sembrerebbe consentire a tutti i tirocinanti (extracurriculari e non) di proseguire il periodo di formazione a distanza, tranne per alcuni casi rispetto ai quali sarà necessario continuare a garantire la presenza presso le strutture ospedaliere.

Anche la Regione Lazio, con circolare n. 207548 del 6 marzo 2020, ha prima sospeso i tirocini extracurriculari fornendo indicazioni operative su come gestire tale periodo; successivamente, con nota 218523 del 12 marzo 2020 ha precisato che non configurando il tirocinio un rapporto di lavoro “allo stato attuale, non è prevista la possibilità di condurre il tirocinio in remoto (es. FAD) o in modalità “agile”, ossia tramite la configurazione organizzativa tipica del telelavoro e dello smartworking”.

## **Apprendistato e Covid-19: inquadramento generale e gestione dell'apprendistato professionalizzante\***

*di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli*

**Se l'azienda in cui lavora l'apprendista sospende l'attività produttiva, deve essere di conseguenza prolungata la durata del contratto? Durante il periodo di sospensione, l'apprendistato può (o deve?) comunque ricevere formazione?** Queste sono alcune delle domande che possono sorgere a proposito della gestione dei rapporti do fai apprendistato al tempo del COVID-19. Il presente articolo vuole provare a rispondere ad alcune di esse, anche limitandosi ad indicare criteri orientativi con i quali affrontare le principali criticità, in attesa di interventi chiarificatori da parte dei Ministeri competenti. Per approfondimenti dedicati all'apprendistato “duale” (di primo e terzo livello), si rimanda all'articolo dedicato.

**Un primo elemento da tenere a mente è la valenza formativa di tale fattispecie contrattuale.** Detto in altre parole, senza formazione, non c'è apprendistato. Quindi, risultano immediatamente impraticabili quelle soluzioni che immaginano una sospensione dello svolgimento del percorso formativo e una normale prosecuzione dell'attività lavorativa, o viceversa. Le due dimensioni, formativa e lavorativa, si presentano sempre – necessariamente – unite. A partire da questo primo criterio orientativo è possibile approfondire alcune specifiche problematiche, suddividendole per tipologia di apprendistato.

*In caso di sospensione dell'attività produttiva, l'apprendista (di ogni livello) può svolgere formazione esterna o interna?*

L'apprendista professionalizzante gode della CIGO, della CIGS e della cassa in deroga. Nel periodo durante il quale riceve il trattamento il rapporto è sospeso e così ogni adempimento formativo (riferito sia alla formazione interna che esterna). Per quanto concerne gli apprendisti di primo e terzo tipo, pur sospendendosi anche nel loro caso il rapporto di lavoro, questi non ricevono il trattamento di cassa integrazione. La sospensione del rapporto di lavoro non esclude ovviamente la partecipazione dell'apprendista ai percorsi ordinamentali, che anzi può considerarsi doverosa in ottemperanza del dovere di istruzione sancito dalla Costituzione. Può ragionevolmente immaginarsi che, al termine del periodo di sospensione del contratto, le ore di scuola o università frequentate possano poi computarsi ex post ai fini del raggiungimento del monte ore di formazione esterna.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13.](#)

*È possibile, durante le ferie, svolgere formazione esterna o interna?*

**No, durante le ferie l'apprendista non può svolgere le ore di formazione interna ed esterna.** Il riposo è un diritto non disponibile. Può invece accadere il contrario: quando la scuola è ferma (anche se l'anno scolastico resta attivo) il ragazzo può svolgere le ore di lavoro, come effettivamente accade nelle più note esperienze di apprendistato di primo livello. Discorso analogo è ovviamente possibile farlo per quanto riguarda l'apprendistato di terzo livello.

*È possibile licenziare l'apprendista in questo periodo?*

**Al contratto di apprendistato si applica la normativa vigente per il licenziamento illegittimo relativa agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 42, comma 3, primo periodo, d.lgs. 81/2015.** A tal proposito si segnala che il Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (il c.d. Cura Italia) all'art. 46 prescrive che «a decorrere dalla entrata in vigore del presente decreto, l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4,5 e 24 della legge n. 223/1991 è precluso per sessanta giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro indipendentemente dal numero dei dipendenti non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604/1966». In sintesi, dal 17 marzo al datore di lavoro è precluso la possibilità di procedere con licenziamenti collettivi o licenziamenti per giustificato motivo e ciò vale anche nei casi in cui il lavoratore sia un apprendista.

**Si pone un problema in caso di licenziamento ex art. 42, comma 3, secondo periodo. Ai sensi di questa norma, nel contratto di apprendistato di primo livello, «costituisce giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi come attestato dall'istituzione formativa».** Il legislatore del 2015 non ha specificato se il giustificato motivo sia oggettivo o soggettivo, né quello del 2020 ha fatto qualche precisazione in una materia che si rivela dunque piuttosto ambigua, essendo legittimo – come anticipato – soltanto il licenziamento per giustificato motivo soggettivo. Al di là del dato letterale, il licenziamento dell'apprendista che non raggiunge gli obiettivi formativi – l'apprendista “bocciato” per esempio – può ritenersi legittimo per due ragioni. In primis, alla luce della ratio dell'art. 46 del d.l. n. 18/2020, l'obiettivo della norma è quello di escludere il licenziamento dei lavoratori per motivi di carattere esclusivamente economico, in pendenza di un periodo di profonda e straordinaria crisi economica causato dalle misure restrittive contenute nello stesso decreto legge. In secundis, non può non ritenersi che il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi che dipenda dallo scarso impegno dell'apprendista non integri un giustificato motivo soggettivo per disporre il licenziamento. Rimane salva la possibilità che il datore di lavoro licenzi l'apprendista per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo o nell'esercizio della facoltà di recesso ex art. 42, comma 4, d. lgs. 81/2015: qualora il termine del periodo di apprendistato sopraggiunga in pendenza delle misure restrittive le parti possono

comunque «recedere dal contratto, ai sensi dell'articolo 2118 del codice civile, con preavviso decorrente dal medesimo termine».

**Pare opportuna una precisazione in riferimento al recesso del contratto di apprendistato duale, in cui il termine del periodo di apprendistato coincide con il conseguimento del titolo di studio.** Nell'ipotesi, in cui l'apprendista dovesse conseguire il titolo durante un periodo di sospensione del contratto di apprendistato, come potrebbero esservi in questa fase di frequenti sospensioni della produzione, il datore di lavoro che non vorrebbe confermare in servizio il giovane dovrebbe esercitare il suo diritto di recesso, nel rispetto del preavviso ex art. 2118, al momento del conseguimento del titolo. Altrimenti, una volta conclusi i periodi di sospensione della produzione e del contratto di apprendistato, il rapporto di lavoro proseguirebbe come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

*L'azienda può erogare la formazione interna a distanza ad un apprendista di secondo livello?*

**Le modalità di erogazione, i contenuti e il monte ore della formazione interna, cioè svolta sotto la responsabilità dell'azienda, sono indicate dalla contrattazione collettiva.** Alla luce di ciò, può ragionevolmente ritenersi che, ove il contratto collettivo applicato in azienda non preveda alcun divieto ad hoc, la formazione interna possa essere erogata anche “a distanza”, e quindi essere svolta anche nel caso in cui l'apprendista sia in smart working.

**Il datore di lavoro ha la facoltà di determinare, anche modificando il Piano Formativo Individuale, quante ore di formazione interna svolgere a “distanza” ed, eventualmente, quante posticiparne al termine delle misure restrittive.** È infatti importante sottolineare come il PFI dell'apprendista sia sempre modificabile, se la ratio di un intervento di questo genere è il raggiungimento delle finalità formative. Inoltre, in assenza di ulteriori indicazioni della contrattazione collettiva, le ore di formazione interna svolte a distanza potranno “pesare”, ai fini del raggiungimento del monte ore stabilito dal PFI, come quelle effettivamente svolte in presenza.

**Una criticità potrebbe emergere nel caso in cui la durata di tale periodo formativo svolta a distanza diventi preponderante, o comunque sia considerevole, rispetto alla durata totale prevista dal PFI.** Questo perché, come ricordato nella nota n. 1118 del 17 gennaio 2019 del Ministero del Lavoro, dedicata alla possibilità di distaccare apprendisti, è necessario che il tutor aziendale sia “prossimo” all'apprendista al fine di accompagnarne e valutarne il percorso formativo. Nulla vieta, però, di affrontare tale criticità grazie al confronto, anche a distanza, tra tutor e apprendista: tale rapporto, seppur mediato, non perde la sua valenza formativa. La formazione interna correttamente svolta si realizza solamente in un “affiancamento”: anche pedagogicamente questa dimensione del “fare insieme” non deve essere persa, pena la riduzione dell'apprendistato a un mero contratto di inserimento del giovane in azienda.

*Come fare se l'apprendista di secondo livello non può seguire i corsi di formazione esterna, o se questi non sono attivati dalle Regioni?*

**La formazione esterna, finalizzata alla trasmissione di competenze di base e trasversali, è svolta sotto la responsabilità delle Regioni ed è da considerarsi obbligatoria se finanziata, regolamentata, accessibile per il datore di lavoro e l'apprendista e se avviabile entro 6 mesi dalla data di assunzione dell'apprendista.** La sua regolamentazione è in capo alle Regioni, che dettagliano ulteriormente le modalità con cui accedervi. In questo senso, se le disposizioni regionali permettono la realizzazione del percorso formativo a distanza, la formazione di base e trasversale deve essere svolta e se l'apprendista non vi accede, il datore di lavoro incappa nelle sanzioni previste dall'art. 47 comma 1 del d.lgs. n.81/2015. Inoltre, se la formazione è disponibile ed accessibile ma il datore di lavoro non permette all'apprendista di usufruirne, è possibile anche che, in sede giudiziaria, il rapporto possa essere convertito in normale rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, data la mancanza della dimensione formativa che, come visto in precedenza, sostanzia il contratto di apprendistato. Se invece è la Regione o Provincia Autonoma che, per diversi motivi, non rende accessibile l'offerta di formazione pubblica, il datore di lavoro può ritenersi esonerato dall'impartire all'apprendista la formazione di base e trasversale, fatto salvo quanto disposto dalle regolamentazioni regionali e dalla contrattazione collettiva e ferma restando la possibilità (non l'obbligo) di erogare anche la formazione di base internamente, ma con spese a proprio carico.

## Apprendistato e Covid-19: ulteriori approfondimenti sulla gestione del rapporto e sui profili formativi\*

*di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli*

1. *Durante il periodo di cassa integrazione, le imprese che hanno scelto di erogare direttamente la formazione di base e trasversale, non avvalendosi dell'offerta formativa pubblica, possono continuare ad erogarla a distanza?*

**Durante il periodo di cassa integrazione l'apprendista non può svolgere attività formative.** Nel caso in questione si fa riferimento alla possibilità, in capo al datore di lavoro, di non avvalersi dell'offerta formativa pubblica ed erogare direttamente la formazione di base e trasversale, stanti i requisiti fissati dalle norme regionali, che a loro volta si rifanno a quanto disposto dall'accordo in conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, richiamato anche dall'art. 44, comma 3 del d.lgs. 81/2015. La formazione di base e trasversale viene quindi svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro, che deve rispettare degli standard minimi formativi, e a spese proprie, secondo quanto disposto dalle diverse normative regionali e dalle sopra menzionate Linee Guida.

**Il riferimento vigente per quanto riguarda la fruibilità della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria anche da parte degli apprendisti di secondo livello è il d.lgs. 148/2015,** attuativo del c.d. Jobs Act, dove si legge, all'art. 2 comma 4: *“Alla ripresa dell'attività lavorativa a seguito di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, il periodo di apprendistato è prorogato in misura equivalente all'ammontare delle ore di integrazione salariale fruite”*. L'indicazione della proroga del periodo di apprendistato è giustificata dal fatto che, durante il periodo di sospensione dell'attività lavorativa, l'apprendista non riceve formazione: da qui la necessità di un periodo di tempo utile per recuperare. Peraltro, il calcolo è effettuato in ore, e non in giornate lavorative, a dimostrazione che, anche in caso di sola riduzione dell'orario lavorativo, per ogni ora non svolta – dato l'accesso a forme di sostegno al reddito, questa è da recuperare una volta concluso il godimento dell'ammortizzatore sociale.

**L'apprendistato professionalizzante è infatti un contratto a tempo indeterminato: ciò che ha termine è la fase formativa, corrispondente al periodo durante il quale l'apprendista acquisisce le competenze utili per il raggiungimento della qualificazione per raggiungere la quale viene stipulato il contratto.** Gli interpellanti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riguardanti l'eventuale pro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

roga del periodo di apprendistato, e in particolare l'interpello n. 34 del 15 ottobre 2010 e n. 17 dell'11 luglio 2007, hanno ribadito tale principio: è possibile prolungare il rapporto di apprendistato professionalizzante se, a causa di un'interruzione di diverso tipo, l'apprendista non ha potuto fruire della formazione inizialmente prevista. Da qui anche la logica della proroga dopo un periodo di Cassa Integrazione: dato che il comma 4 sopra richiamato è perentorio nel richiedere una proroga equivalente alle ore di integrazione salariale fruite, non risulta percorribile lo svolgimento di attività formative durante questo periodo di sospensione. Il contratto, infatti, andrebbe prorogato, ma in assenza delle ragioni che giustificano tale proroga: e cioè l'assenza di formazione. L'apprendista, quindi, potrebbe comunque completare il percorso formativo nei termini stabiliti, ma vedersi allungato il periodo di apprendistato senza una vera giustificazione formativa, potendo quindi lamentare un periodo di retribuzione inferiore a quanto gli sarebbe spettato in caso di conclusione del periodo di apprendistato.

**Inoltre, a differenza di quanto accade nell'apprendistato di primo e terzo livello, nell'apprendistato di secondo livello le ore di formazione esterna, destinate all'ottenimento di competenze di base e trasversale, sono retribuite come normali ore lavorative e svolte durante l'orario di lavoro.** Se l'apprendista svolgesse queste ore durante un periodo di fruizione di integrazione salariale, potrebbe richiedere, se non la piena retribuzione come normalmente spettante, almeno le coperture assicurative e previdenziale previste per le normali ore di lavoro nelle quali avrebbe dovuto fruire della formazione esterna. Inoltre, essendo la formazione svolta solo durante lavorativo, ciò potrebbe andare in contrasto con quanto disposto dal già citato d.lgs. 148/2015, all'art. 8 comma 2 specifica che *“Il lavoratore che svolga attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate”*. Ma considerato il fatto che le ore di formazione sono ore di lavoro, significherebbe per quelle ore non dovrebbe fruire dell'integrazione salariale ma della piena retribuzione.

Sempre a proposito della formazione esterna nell'apprendistato professionalizzante, si segnala che per verificare se essa sia erogabile a distanza è necessario rifarsi a quanto disposto sul punto dalle diverse discipline regionali. Le informazioni fornite nel webinar di lunedì 30 marzo, riguardanti Regione Toscana, Regione Emilia-Romagna e Regione Friuli-Venezia Giulia, non sono quindi da tenere in considerazione.

## **APPRENDISTATO DI PRIMO LIVELLO – FORMAZIONE INTERNA E VALUTAZIONE**

*2. Cosa accade se l'impresa vuole esercitare la facoltà di recesso al momento in cui l'apprendista duale consegue il titolo di studio, qualora questi non abbia completato la formazione interna?*

**In questo tempo straordinario possono verificarsi fattispecie straordinarie** come quella in cui il datore di lavoro receda da un contratto di apprendistato duale – al momento del conseguimento del titolo di studio da parte dello studente del lavo-

ratore – senza aver erogato l'intero monte orario di formazione interna, a causa delle misure di contenimento del corona virus.

**In una eventualità del genere il lavoratore potrebbe domandare a un giudice** sia la condanna del datore di lavoro al versamento dei contributi maggiorati, ai sensi dell'art. 47, comma 1, d. lgs. 81/2015, che addirittura la conversione del contratto di apprendistato in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

**Non si discuterà in questa sede dell'opportunità di considerare la “conversione” dell'apprendistato una sanzione irrogabile a fronte dell'inadempimento formativo da parte del datore di lavoro.** Si vuole approfondire, piuttosto, la possibilità per il datore di lavoro più prudente di evitare ogni contenzioso, valutando anche se possa considerarsi effettivamente responsabile di un inadempimento.

**La strada più semplice, oltre quella (ovvia) della conferma in servizio, potrebbe essere quella della proroga del contratto di apprendistato.** Ai sensi dell'art. 43, comma 4, d.lgs. 81/2015, infatti, «i datori di lavoro hanno la facoltà di prorogare fino ad un anno il contratto di apprendistato dei giovani qualificati e diplomati, che hanno concluso positivamente i percorsi di cui al comma 1, per il consolidamento e l'acquisizione di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche».

**Per porre il datore di lavoro al riparo da qualsiasi rischio di contenzioso, in sintesi, potrebbe bastare una proroga di 30 o 60 giorni, utili per recuperare le ore di formazione interna,** che non è stato possibile erogare in pendenza delle misure straordinarie di contrasto alla diffusione del virus COVID-19.

**Dalla straordinarietà delle misure di contenimento potrebbe ricavarsi un ulteriore ragionamento sulla possibilità di considerare il datore di lavoro responsabile dell'inadempimento formativo.** L'art. 47, comma 1, del d. lgs. 81/2015, prevede che la mancata erogazione della formazione interna sia sanzionabile soltanto quando imputabile «esclusivamente» alla responsabilità del datore di lavoro.

**Più precisamente – come indicato già dalla circolare del Min. Lav. n. 5 del 2013 – l'inadempimento formativo deve essere valutato sulla base di un duplice requisito:** la gravità della violazione, tale da impedire il raggiungimento dell'obiettivo formativo, e l'esclusiva responsabilità del datore di lavoro.

**Innanzitutto, dunque, le sanzioni possono essere comminate soltanto se la parte di formazione interna non erogata è tale da impedire il raggiungimento dell'obiettivo formativo, e ciò non sembra possibile,** poiché nel caso (astratto) in esame l'apprendista ha conseguito il titolo di studio.

**In secondo luogo, deve accertarsi anche che la responsabilità dell'inadempimento formativo sia da imputare esclusivamente al datore di**

**lavoro.** La circolare del Min. Lav. N. 40/2004 ha già precisato che l'inadempimento va accertato, oltre che sulla base della quantità di formazione, rilevando l'esistenza di un tutor aziendale e di ogni altro elemento che provi una grave inadempienza del datore di lavoro.

**A tal proposito, va ricordato che nell'ordinamento italiano vige il principio secondo il quale nessuno può essere tenuto a prestazioni impossibili (*ad impossibilia nemo tenetur*).** Come prescrive l'articolo 1256 del codice civile, all'interno del titolo delle obbligazioni in generale, comprese quelle che hanno fonte nella legge, il debitore – in questo caso il datore di lavoro – non può considerarsi obbligato alla prestazione (di erogazione della formazione) perché essa è diventata impossibile per causa a lui non imputabile.

**Nella vicenda in esame, la causa della mancata formazione interna non è certo imputabile al datore di lavoro, essendo piuttosto rintracciabile in un provvedimento straordinario come i DPCM del mese di marzo e il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 che hanno imposto la sospensione di alcune attività lavorative.** Il Decreto Cura Italia, infatti, seppur non riferendosi ai contratti di lavoro (né tanto meno ai contratti di apprendistato) ha disposto, a dimostrazione della possibilità di inquadrare COVID-19 come causa di impossibilità sopravvenuta liberante il debitore, che «il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione (...) della responsabilità del debitore».

**Alla luce di quanto detto sinora, il datore di lavoro che non voglia confermare in servizio l'apprendista duale a favore del quale non abbia erogato tutta la formazione interna prevista dal Piano Formativo Individuale, a causa delle misure di contenimento del contagio di COVID-19, può procedere con la proroga del contratto di apprendistato per il tempo utile ad adempiere agli obblighi formativi, ovvero recedere comunque dal contratto, non potendosi ragionevolmente ritenere responsabile esclusivo della mancata formazione.**

*3. Ai fini della valutazione da parte dell'istituto scolastico del percorso dello studente apprendista – in sede di scrutinio per l'ammissione all'anno scolastico successivo – cosa accade qualora l'azienda non abbia erogato la formazione interna necessaria per la stessa valutazione da parte della scuola?*

**Si è già avuto modo di precisare come, nel caso dell'apprendistato duale, la formazione esterna possa procedere anche in pendenza delle misure restrittive: le scuole non sono chiuse e le attività didattiche proseguono a distanza.** Dal punto di vista delle scuole si pone però un problema nell'eventualità in cui lo studente-apprendista non svolga alcuna ora di formazione interna a distanza, o perché l'azienda non è attrezzata per erogarla a distanza o perché il tutor è in cassa integrazione oppure fruisce delle ferie o di un congedo imposto dal datore di lavoro per far fronte all'emergenza. In questa eventualità, secondo alcuni operatori, lo studente apprendista potrebbe non raggiungere il monte orario scolastico ordinamentale: com'è noto, infatti, la formazione interna – vista dal lato della scuola – non è altro che una quota del calendario scolastico che lo studente apprendista svolge

## 1. Apprendistato e tirocini

all'esterno della scuola: non a caso il monte orario della formazione interna viene calcolato sottraendo al monte orario ordinamentale del percorso di studio la percentuale di ore che, come previsto dal Decreto Interministeriale 12 ottobre 2015, deve essere svolta in formazione esterna.

Pertanto, deve ritenersi che, qualora l'apprendista duale non svolga alcuna ora di formazione interna, nulla osta alla valutazione da parte dell'istituto scolastico del percorso dello studente apprendista in sede di scrutinio per l'ammissione all'anno scolastico successivo, anche coinvolgendo il tutor aziendale. Le ragioni sono plurime.

In primo luogo, le istituzioni scolastiche possono concordare con il datore di lavoro e con lo studente apprendista che, in pendenza delle misure restrittive e alla luce dell'impossibilità di partecipare alla formazione erogata dall'azienda, il giovane partecipi a tutte le attività didattiche svolte dalla scuola a distanza, così come uno studente ordinario. Ciò consentirebbe – al di là del destino della formazione interna, del contratto di apprendistato e del PFI (che comunque può essere modificato) – alla scuola di avere materiale a sufficienza per valutare l'apprendista alla stregua dei suoi compagni di classe.

Inoltre, va ricordato che sono previste delle deroghe che ammettono la valutazione dello studente che non abbia partecipato – al netto delle regole sulle assenze – alla totalità del percorso formativo ordinamentale. Il Decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 122 contenente il «Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni», infatti, all'art. 14, comma 7, dispone che ai fini della valutazione finale di ciascun studente è richiesta la frequenza di almeno tre quarti dell'orario scolastico e che le istituzioni scolastiche possono stabilire per casi eccezionali « motivate e straordinarie deroghe al suddetto limite ».

## La gestione dei tirocini durante l'emergenza Covid-19\*

*di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli*

Le **Regioni** hanno competenza legislativa esclusiva e quindi regolamentare in materia di tirocini (cfr. Sent. Cort. Cost. n. 287 del 2012). Così, dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. del 9 marzo 2020, che ha esteso a tutto il territorio nazionale le misure restrittive previste dall'art. 1 del D.P.C.M. del 8 marzo, esse **sono intervenute per sospendere i tirocini c.d. extra-curricolari**, secondo quanto previsto dall'art. 2 delle Linee guida adottate in Conferenza Stato-Regioni il 25 maggio 2017. Infatti, poiché il tirocinio «non si configura come un rapporto di lavoro» (art. 1 Linee guida 2017) e l'art. 1 c. 1 del suddetto Decreto vieta gli spostamenti che non siano «motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero [...] motivi di salute», **ai tirocinanti non è più consentito recarsi dai propri soggetti ospitanti**.

Alcune regioni hanno anche evidenziato come il tirocinio, essendo un «periodo di orientamento al lavoro e di formazione» (art. 1 Linee guida 2017), rientrerebbe nelle «attività formative svolte da [...] enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati» sospese dal Decreto medesimo. A maggior ragione la sospensione è stata inevitabile per molte realtà dopo l'interruzione delle attività produttive non essenziali per effetto del D.P.C.M. del 22 marzo 2020. Si pensi alle aziende che operano nei settori interdetti e che non possono organizzare il proprio lavoro in modalità smart, i cui dipendenti in questo periodo dovrebbero essere in congedo o in ferie oppure collocati in cassa integrazione. Quand'anche potessero offrire tirocini da remoto (cosa improbabile visto che non riescono a lavorare in modalità agile), sarebbe in ogni caso impossibile per loro portare avanti i piani formativi dei tirocinanti, se questi non sono affiancati dai loro tutor, i quali si trovano verosimilmente in congedo, in ferie o in cassa integrazione. Al di là di questo profilo problematico, è importante ricordare che non è consentito comunque impiegare tirocinanti su mansioni ricoperte da lavoratori in ferie (art. 5 Linee guida 2017) o per cui sono state attivate procedure di cassa integrazione straordinaria o in deroga, salvo accordi sindacali che lo consentono (art. 4).

Per quanto riguarda la durata del tirocinio sospeso, le disposizioni regionali ricordano che i giorni di interruzione dovuti all'emergenza sanitaria, come già previsto nei casi di interruzioni dell'attività aziendale superiori a 15 giorni, non concorrono al computo della durata complessiva del tirocinio. Duran-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

te il periodo di sospensione i tirocinanti non percepiscono l'indennità. Poiché il sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie non consente la notifica della sospensione, allo scadere del tirocinio occorrerà attivare le procedure di proroga adducendo come causa l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del COVID-19. È altresì opportuno annotare sul registro delle presenze i giorni in cui l'attività formativa viene interrotta.

**La sospensione e la conseguente proroga non sono comunque obbligatorie;** si tratta infatti solo di una possibilità prevista dalla normativa. A causa **dell'emergenza il soggetto ospitante e il soggetto promotore potrebbero infatti decidere di interrompere il tirocinio**, qualora non fosse possibile garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi dopo la fine del periodo di interruzione (art. 2 Linee guida 2017). Posto che nella generalità dei casi i tirocini sono sospesi, **alcune regioni hanno tuttavia concesso la possibilità di svolgere i tirocini da remoto**, compatibilmente con i relativi obiettivi formativi, secondo la configurazione organizzativa tipica del lavoro agile. Questa scelta non è affatto scontata. Primo, perché le discipline regionali emanate all'indomani dell'approvazione delle linee guida nazionali in materia di tirocini non contemplano questa possibilità. Secondo, perché il tirocinio, come ricordato sopra, non è un rapporto di lavoro, mentre il Legislatore ha recentemente definito lo smart working come una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato» (art. 18 del D.lgs. 81/2017), precisazione che impedisce di assimilare il tirocinio svolto a distanza al lavoro agile. La Regione Lazio, ad esempio, ha esplicitamente negato la possibilità di condurre il tirocinio da remoto in modalità “agile”, proprio perché non si tratta di un rapporto di lavoro (cfr. Nota della Direzione Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro del 12 marzo 2020).

**Ad ogni modo, sulla questione le Regioni decidono autonomamente. Quelle che hanno concesso i tirocini a distanza sono:** Abruzzo (ma solo per i tirocini che non rientrano nel programma Garanzia Giovani), Basilicata, Prov. Autonoma di Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto e Marche (pur con una formulazione un po' ambigua contenuta della circolare esplicativa sulle misure di contenimento del contagio che si riferisce a una generica «attività formativa a distanza»).

**Quelle che hanno disposto la sospensione sono, invece: Calabria, Campania, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria.** A queste si aggiungono la Regione Lazio, la quale – come si è visto – ha anche negato esplicitamente la possibilità del tirocinio da remoto, e la regione Sardegna, che dovrebbe però consentire a breve i tirocini a distanza, viste le dichiarazioni dell'Assessorato regionale al lavoro e alla formazione professionale del 27 marzo scorso. Le disposizioni regionali in materia sono raccolte in questo bollettino.

**Quanto detto finora riguarda i tirocini c.d. extra-curricolari, ovvero quelli che avvengono al di fuori dei percorsi di istruzione e formazione (i curricoli), ma è chiaro che anche i tirocini curricolari devono essere sospesi per consentire**

L'attuazione delle misure di contenimento del contagio ordinate dal Presidente del Consiglio. Non a caso il MIUR, con nota del 6 marzo diramata all'indomani della chiusura delle scuole su tutto il territorio nazionale ha comunicato alle istituzioni scolastiche che «Nell'ambito dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento della scuola secondaria di secondo grado, sono sospese per tutto il periodo di chiusura o sospensione delle lezioni le attività che comportano uscite esterne alle istituzioni scolastiche». Così si sono orientate anche le Regioni per quanto riguarda i tirocini inseriti nei percorsi di IeFP.

**Le medesime indicazioni dovrebbero essere rispettate anche con riferimento ai tirocini curriculari inseriti nei percorsi d'istituzione terziaria offerti da ITS, Università, AFAM ecc.** Spetta a queste istituzioni decretarne la sospensione e stabilire se possono essere svolti in modalità agile. Molte università l'hanno previsto. Tali istituzioni decidono anche i criteri per la gestione e il recupero di quei tirocini che non potranno avvenire a distanza.

**Laddove concesso, il tirocinio extra-curricolare a distanza pone due ordini di problemi. Il primo è di carattere didattico-organizzativo.** Come stabilito dalle stesse regioni, il tirocinio si può svolgere a distanza solo se c'è un accordo fra le parti coinvolte (tirocinante, soggetto ospitante e soggetto promotore). A differenza dello smart working, esso non può essere disposto unilateralmente dalla struttura ospitante. Occorre poi modificare il Piano formativo. In Lombardia occorre persino integrare la convenzione di tirocinio. In ogni caso, il tirocinio può essere svolto a distanza, solo se consente il raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano. Il Friuli-Venezia Giulia (unico caso) fornisce addirittura un elenco di attività a distanza raccomandate, precisando che devono essere finalizzate alla realizzazione di un project work da parte del tirocinante.

**Il secondo ordine di problemi riguarda la tutela della salute e sicurezza dei tirocinanti.** In generale, va detto che i beneficiari delle iniziative di tirocini sono equiparati ai lavoratori per quel che concerne la tutela della salute e della sicurezza (D.lgs. 81/2008 art. 2 c. 1). Le Linee guida del 2017 e le normative regionali prevedono che il soggetto ospitante assicuri il tirocinante contro gli infortuni e la responsabilità civile verso terzi anche per attività svolte fuori dalla propria sede. Si deduce, quindi, che l'ente ospitante abbia una responsabilità per quanto riguarda la tutela di salute e sicurezza del tirocinante mentre svolge da remoto le attività connesse al tirocinio. Si pensi, ad esempio, ai rischi connessi all'uso dei videoterminali oppure alla conformità rispetto alle norme di sicurezza delle apparecchiature fornite dal soggetto ospitante al tirocinante (accenni in tal senso si trovano nelle disposizioni di Abruzzo, Liguria, Toscana e Veneto).

## Una “geografia” dei tirocini extracurricolari in Italia\*

*di Matteo Colombo*

**Partecipazione, ricerca, collaborazione.** Questi sono i termini con cui si può riassumere il lavoro alla base del **Working Paper**, edito da **ADAPT University Press** in modalità **open access**. Un lavoro condotto da un gruppo di giovani neolaureati, provenienti da diverse regioni italiane e dai più disparati percorsi di studio, tutti però iscritti e partecipanti al MOOC promosso da ADAPT con alcune agenzie per il lavoro: “L’occupabilità ai tempi del Coronavirus”. Tra le attività che compongono il percorso, ai partecipanti è stato anche proposto di realizzare questo **Working Paper**, sotto la guida di due – altrettanto giovani – ricercatori di ADAPT.

**Obiettivo era quello di tracciare una “geografia” dei tirocini extracurricolari in Italia, immediatamente sospesi al sorgere dell’emergenza connessa alla diffusione del coronavirus, a danno di molti dei circa 350.000 tirocinanti presenti in Italia.** Ogni regione ha poi adottato misure e disposizioni specifiche: chi permettendo lo svolgimento dei tirocini a distanza, chi invece stanziando fondi aggiuntivi a tutela dei tirocinanti. Il presente lavoro ricostruisce quindi, regione per regione, tutte le misure prese e riguardanti i percorsi di tirocinio, messi spesso in secondo piano nel dibattito pubblico ma così centrali per quella cruciale fase della vita di ognuno che è il passaggio dalla scuola (o università) al lavoro, e in particolare per i giovani neolaureati che partecipano al MOOC.

**L’elemento che più caratterizza questo Working Paper, che volontariamente è stato posto fuori dalla classica collana di Working Paper open access di ADAPT University Press, è il suo esser stato quindi pensato, progettato e realizzato grazie alla collaborazione di un gruppo di neolaureati, ognuno dei quali ha cercato di mettere in campo il proprio talento.** Non stiamo parlando, infatti, di soli giuristi, anzi: hanno partecipato anche filosofi, economisti, grafici – questi ultimi che, ad esempio, si sono occupati della copertina e dell’editing del testo. Ognuno ha dato il suo contributo, collaborando liberamente alla ricerca.

**“Not all who wander are lost”, scriveva Tolkien: non tutti coloro che vagano sono perduti. Questi giovani neolaureati hanno visto i loro progetti per il futuro cambiare radicalmente a causa della pandemia e della successiva crisi economica.** Eppure, non si sono persi, e hanno deciso di far fruttare anche questo “tempo sospeso”, di mettersi in gioco per acquisire nuove conoscenze, migliorare le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

proprie competenze comunicative e collaborative, e più in generale per non arrendersi alla passiva attesa di un momento migliore per investire sulla propria occupabilità. Cercando continuamente il proprio percorso, e costruendolo passo dopo passo. Un primo frutto di questa ricerca è il presente Working Paper.

## Oltre gli aspetti formali e le questioni legali: una lezione americana sulla qualità dei tirocini\*

di Giorgio Impellizzeri

**Tanto colpiti, quanto trascurati, i tirocinanti sono stati una delle categorie più coinvolte dagli effetti dell'epidemia da Co-vid 19 sul mercato del lavoro italiano.** Come si è avuto modo di rilevare in altre sedi (per una ricognizione completa delle normative si veda AA.VV., I tirocini extracurricolari al tempo di COVID-19: dall'inizio della pandemia alla fine del lockdown, WP, ADAPT – University Press, giugno 2020), le regioni italiane hanno disciplinato in modo disomogeneo l'istituto: ora disponendone la sospensione, ora ammettendo o escludendo l'attivazione di nuovi tirocini.

**In Italia il rachitico discorso pubblico sugli stage si è concentrato – in questo tempo straordinario ancora di più che in quello ordinario – sui profili strettamente giuridici ed economici.** Improvvisamente privati di un'entrata economica mensile, l'opinione pubblica si è preoccupata – con poca veemenza e scarsi risultati – di assicurare un sostegno economico allo stagista: a quella creatura ibrida, in bilico tra ciò che dovrebbe essere, un soggetto in formazione, e ciò che spesso è, un lavoratore, alla quale è precluso l'accesso a misure di sostegno al reddito come la cassa integrazione.

**Che le (comprensibili) rivendicazioni economiche siano le uniche a trovare spazio svela un equivoco** in cui gli stessi tirocinanti rischiano di cadere, complici gli atteggiamenti spesso biasimevoli delle aziende ospitanti: quello di considerare il tirocinio un rapporto di lavoro, piuttosto che un tempo di formazione e orientamento.

**In questa prospettiva sembra interessante seguire il tentativo di alcuni professori statunitensi che si sono riproposti di integrare le diffuse ricerche sugli aspetti formali e legali delle *internships*, con una indagine delle esperienze in concreto dei tirocinanti, per scoprire se il tempo speso in stage è un tempo utile.** Matthew Hora (assistant professor of Adult and Higher Education in the Division of Continuing Studies at UW-Madison) in un interessante webinar ha intervistato Sean Edmung Rogers (del Schmidt Labor Research Center, University of Rhode Island), autore dell'articolo *All internships are not created equal: Job design, satisfac-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23](#).

*tion, and vocational development in paid and unpaid internships* (Human Resource Management Review, 2019).

**A partire da ricerche empiriche e da una ricostruzione della letteratura scientifica in materia di organizzazione del lavoro e delle risorse umane, il paper appena menzionato individua gli elementi che incidono sui risultati occupazionali di un'internship e sulla soddisfazione degli stagisti.** Si introduce in particolare il concetto del job design come onnicomprensivo di tutte le caratteristiche da cui dipende la qualità di un tirocinio.

**La varietà dei compiti assegnati, la loro complessità, il grado di responsabilità e autonomia riconosciuta, il livello di stress da sopportare, le opportunità di relazioni sociali (sia con pari che con superiori) e, soprattutto, la puntualità nei tempi e nei contenuti dei feedback** sono alcune delle leve che, se adeguatamente calibrate, possono garantire un'esperienza di stage realmente formativa e capace di orientare il giovane che fa il suo accesso nel mercato del lavoro.

**Particolare attenzione, secondo gli autori deve essere riferita al senso del lavoro (*task significance*) affidato allo stagista.** Già Adam Smith, nel descrivere il passaggio dall'economia preindustriale a quella industriale, così come altri studiosi che hanno osservato le implicazioni dello scientific management, in opposizione al lavoro artigianale, rilevava la necessità di un senso del lavoro e della consapevolezza del nesso tra il contributo del singolo lavoratore e l'insieme generale. Il tirocinante che non conosce il “significato del proprio lavoro”, che non è reso partecipe del progetto nel quale è inserito, secondo Rogers, vive un “distacco psicologico” che rende l'esperienza di internship inefficace.

**Lo studio di questo fattori, secondo gli Autori, è fondamentale anche per orientare i *college* che nel mondo anglosassone svolgono un ruolo di intermediazione e promozione** di un rapporto, quello di *internships*, che dovrebbe essere triangolare: esattamente come accade in Italia dove all'azienda ospitante e al tirocinante si aggiunge anche il soggetto promotore (che, ai sensi delle Linee Guida del 25 maggio 2017, siglate in Conferenza Stato Regioni, può essere un'università, un centro per l'impiego, un'agenzia per il lavoro, et cetera). Soggetti promotori capaci di formulare linee guida e di sistematizzare le *best practices*, possono essere capaci di costruire esperienze utili per tutte le parti coinvolte e anche di presidiarne lo svolgimento con un'attività di monitoraggio intensa, nei tempi nei modi e nei contenuti.

**Forse non è realistico, tanto più nel contesto emergenziale attuale, immaginare che le aziende rinuncino allo strumento dei tirocini; eppure è necessario ricordare che le stesse aziende *devono* interfacciarsi con dei soggetti promotori per attivare uno *stage*.** Dalla qualità dei soggetti promotori, dal loro grado di coinvolgimento, dalla loro capacità di discernimento, può innescarsi un circolo virtuoso capace di escludere dal mercato del lavoro i tirocini dallo scarso valore, sia dal punto di vista formativo che da quello economico.

**Un esempio è la figura del mentore, più volte citata in letteratura come elemento nevralgico in un tirocinio** (M. Hoy, *Building Pathways to Working with Collections: Can Internships and Student Work Experience Help?*, Australian Academic & Research Libraries, 42:1, 2011, pp. 29-42). Un professionista esterno all'azienda, appartenente al soggetto promotore, che nelle sue funzioni di guida del tirocinante, responsabile a valutare lo sviluppo personale e professionale, accompagnando il giovane anche in una dimensione di orientamento e motivazionale, rappresenterebbe un valore aggiunto per tutte le parti in causa: per il tirocinante che meglio può far fruttare i mesi di *internship* e per la stessa azienda che potrà disporre di una risorsa che, nei limiti di quanto è possibile in un momento di transizione delicato come quello dalla scuola a lavoro, è adeguatamente supportata.

**Il coinvolgimento sostanziale e non appena formale dei soggetti promotori, su tutti le università, risponderebbe a un'esigenza piuttosto diffusa tra i giovani che hanno appena concluso un percorso di studi e si affacciano al mercato del lavoro, tanto più in un momento così eccezionale come quello presente.** È sempre più diffusa in letteratura (I. Schoon, J. Bynner, *Young people and the Great Recession: variations in the school-to-work transition in Europe and the United States*, Longitudinal and Life Course Studies, vol. 10, n. 2., pp. 153-173; D. Grant-Smith, P. McDonald, *Planning to work for free: building the graduate employability of planners through unpaid work*, Journal of Youth Studies, 2017) la convinzione che la transizione scuola-lavoro sia sempre più ancorato alla sola responsabilità e proattività del giovane che deve progettare e costruire la propria occupabilità da solo.

**Già nel 1992, d'altronde, Beck ne *La società del rischio*, teorizzava i processi di individualizzazione che caratterizzerebbero la società moderna e, dunque, lo stesso mercato del lavoro.** Il passaggio alla vita adulta, che ieri era incanalato attraverso strutture e istituzioni, oggi è rimesso alla libertà individuale che, da un lato, può muoversi tra molte possibilità ma, dall'altro lato, è foriero di insicurezze e instabilità.

**Come ADAPT sta scoprendo in queste settimane, grazie al MOOC gratuito «L'occupabilità ai tempi del Coronavirus»,** organizzato in collaborazione con le Agenzie per il lavoro, con la partecipazione di centinaia di laureandi e neolaureati, l'esigenza più evidente, più ancora di quella economica, è quella di avere un «luogo della transizione» che fornisca strumenti e metodi per una fase così delicata..

## Formazione a misura d'impresa e apprendistato, le due sfide per ripartire\*

*di Francesco Seghezzi*

**Il bagno di realtà a cui ci hanno obbligato i dati sul mercato del lavoro di aprile diffusi da Istat apre non poche prospettive sull'economia italiana dei prossimi mesi.** Innanzitutto perché cadono alcuni tabù ai quali ci si era quasi abituati, primo tra tutti quello secondo il quale «nessuno perderà il posto di lavoro». Si trattava di un mantra supportato da un blocco dei licenziamenti prolungato fino ad agosto e dall'ampio utilizzo e finanziamento di ammortizzatori sociali ma nonostante questo i 274 mila occupati in meno di aprile e i 400 mila in meno da marzo ci dicono che si trattava di una falsa speranza. Una falsa speranza pagata soprattutto dai lavoratori temporanei per i quali il blocco dei licenziamenti poco ha potuto di fronte alla scadenza naturale del contratto a termine puntualmente non rinnovato e non sostituito dall'attivazione di un nuovo contratto con un nuovo lavoratore. A questo si aggiunge un dato psicologico importantissimo ossia l'esplosione degli inattivi che crescono di oltre 700 mila unità in un solo mese riportando il tasso di inattività a quello di giugno 2011. Di fronte a questi dati si dirà che è normale che le persone smettano di cercare attivamente lavoro in un mese di pieno lockdown, ma questo conta poco, il riassorbimento di una quota così elevata di inattivi infatti sarà possibile solo a fronte di una fase largamente espansiva del ciclo economico nei prossimi mesi. Ed è qui che i nodi arrivano facilmente al pettine. Infatti l'insieme di politiche messe in atto ad oggi per contrastare i nefasti effetti di Covid-19 sul lavoro sembra avere una natura principalmente passiva e contenitiva. Ma il blocco dei licenziamenti, che può essere una soluzione giusta soprattutto in un momento in cui la chiusura di molte imprese è stata determinata da una decisione del governo, non potrà durare troppo a lungo anche perché i fondi per il finanziamento degli ammortizzatori sociali, che saranno rafforzati dal piano Sure, non sono infiniti. Ci si trova quindi di fronte a una scommessa: se le imprese riusciranno a recuperare i livelli pre-crisi entro la fine del blocco dei licenziamenti l'occupazione reggerà, in caso contrario è facile prevedere lo scenario.

**Si coglie subito il rischio e la debolezza di questa scommessa, basta prendere in analisi le diverse previsioni sull'andamento del Pil e della produzione industriale.** Per questo la priorità ora è quella di cambiare approccio, da meramente difensivo a espansivo, avendo come obiettivo quello di rafforzare il capitale umano, vero asset contemporaneo per le imprese, e investire in innovazione perché il mer-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

cato del lavoro abbia un assetto diverso all'uscita dell'emergenza e non lo stesso con cui siamo entrati. Sono almeno due i fronti sui quali si potrebbe agire in questa fase. Il primo riguarda la **riqualificazione professionale** dei lavoratori oggi in cassa integrazione, approfittando delle ore di non lavoro per l'aggiornamento delle proprie competenze a partire da un piano di alfabetizzazione digitale che renda tutti in grado di saper dialogare con le nuove tecnologie. Non sono ancora chiari i dettagli sull'utilizzo dei fondi del piano Sure ma sarebbe poco lungimirante utilizzarli solo per finanziare una forma passiva di ammortizzatore sociale che spesso si traduce nel prolungare una agonia dagli esiti certi. Al contrario investire parte di questi fondi per programmi di formazione dei lavoratori aiuterebbe nell'innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro italiano garantendo da un lato maggiori possibilità ai lavoratori che potranno perdere il lavoro a causa della crisi economica e, dall'altro, garantendo alle imprese le competenze che cercano. Per far questo, ed evitare di sprecare le poche risorse disponibili, occorre però innovare sia nel metodo che nel contenuto la formazione, e questa è la sfida centrale anche del Fondo nuove competenze istituito dal Decreto Rilancio. Una formazione che deve essere il più possibile allineata con le esigenze delle singole imprese per evitare programmi troppo ampi e inefficaci, e una formazione che deve innovare la didattica per utilizzare al meglio le tecnologie per la formazione a distanza che abbiamo imparato tutti a conoscere in questi mesi.

**La seconda priorità dovrebbe essere rivolgere sguardo e azioni concrete verso la fetta del mercato del lavoro che, insieme alle donne, sta pagando di più questa prima fase di crisi economica: i giovani.** I dati mostrano chiaramente come il tasso di occupazione sia calato maggiormente ad aprile proprio nella fascia 25-34 anni (1,3%) e depurando dalla componente demografica i dati emerge come tra i 15 e i 34 anni il calo degli occupati sia stato del 4,4%, quasi il triplo della media nazionale e più di venti volte quello degli occupati tra i 50 e i 64 anni. Ma questi numeri non devono generare, come spesso accade, un **senso di compassione** verso una generazione che rischia il colpo mortale dopo una crisi già subito pesantemente dieci anni fa. L'impovertimento dell'occupazione giovanile deve piuttosto far riflettere sulle conseguenze che possono derivare per l'economia nel suo complesso e per i livelli di innovazione e competitività delle imprese. Sappiamo bene che "giovane" non coincide con "innovazione", ma sappiamo anche come in un mercato del lavoro che continua ad invecchiare i rischi derivanti dal dimenticarsi una o più generazioni sono troppo elevati. Per questo l'occasione sarebbe la migliore per rilanciare strumenti come l'apprendistato di primo livello, la via italiana al sempre citato modello duale tedesco, oggi utilizzato da poco più di diecimila giovani in tutta Italia. Uno strumento in grado di potenziare il sistema produttivo italiano perché coniuga formazione e lavoro in modo efficace all'interno di un vero e proprio contratto di lavoro. Allo stesso modo occorrerebbe ripensare i tirocini affinché si traducano in veri strumenti formativi e non in forme per ottenere manodopera a basso costo.

**Per entrambi questi aspetti è necessario certamente un chiaro indirizzo da parte del governo centrale ma soprattutto il coinvolgimento dei sistemi di relazione industriali settoriali e territoriali.** La formazione infatti funziona, sia con

gli adulti che integrata con lo studio scolastico, se risponde alle esigenze particolari dei settori produttivi e del ruolo che le aziende ricoprono nelle **catene globali del valore**. Questo ruolo si attua all'interno dei territori e l'obiettivo si raggiunge integrando e coordinando i vari attori, moltiplicando così le possibilità di una ripartenza che avrebbe conseguenze positive sull'intero Paese.

## **L'apprendistato come strumento per il rilancio dell'occupazione giovanile e per la crescita economica: l'Inghilterra introduce nuovi incentivi *ad hoc*\***

*di Giuseppe Montemaranò*

**Dopo la Francia, anche il governo inglese lancia nuove misure finalizzate ad aumentare i livelli occupazionali – e, dunque, dirette a favorire la ripresa economica post-covid – attraverso il “Government’s Plan for Jobs”, un piano che illustra le iniziative prese dal governo per stimolare la creazione di posti di lavoro nel Regno Unito.**

**I principali destinatari del piano in questione sono i giovani: si prevedono, infatti, nuovi e più vantaggiosi incentivi a favore delle imprese che assumano – dal 1° agosto 2020 al 31 gennaio 2021 – nuovi giovani attraverso il contratto di apprendistato.** Per tali nuove assunzioni viene offerto ai datori di lavoro interessati – per imprese di qualsiasi dimensione, che abbiano presentato richiesta mediante apposito portale messo a disposizione del Governo – un incentivo economico in denaro pari a £2,000 per ogni nuovo apprendista assunto di età inferiore ai 25 anni e £1,500 per ogni nuovo apprendista di età pari o superiore a 25 anni. L’incentivo si applica anche ai soggetti che precedentemente hanno già avuto un rapporto di apprendistato, ma che siano stati licenziati a causa della pandemia, purché siano assunti in una nuova impresa. Il denaro potrà essere destinato per supportare i costi di assunzione in capo al datore di lavoro: ad esempio, per coprire i costi di reclutamento, le spese di viaggio o anche per pagare la retribuzione dell’apprendista. Questa nuova misura a favore delle imprese si aggiunge a quella già esistente in Inghilterra, che prevede un aiuto di £1,000 per l’assunzione di nuovi apprendisti di età compresa tra 16 e 18 anni e per quelli di età inferiore a 25 anni che abbiano aderito ad un “piano educativo, sanitario ed assistenziale”.

**Inoltre, nello stesso “piano per l’occupazione” il governo inglese ha annunciato una serie di aiuti aggiuntivi sempre in favore dei giovani:** un aumento di £111 milioni al budget già previsto, per triplicare il numero di tirocini disponibili in tutta l’Inghilterra – al fine di garantire che i più giovani soggetti tra i 16 e 24 anni possano acquisire le competenze, l’esperienza e la sicurezza necessaria per entrare nel mondo del lavoro – e lo stanziamento di altri £111 milioni per sostenere gli studenti che abbandonano la scuola o l’università e che, dunque, sono a rischio disoc-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

cupazione, per il finanziamento a totale copertura dei costi di un anno di formazione extra-scolastica.

**Il rilancio dell'apprendistato in Inghilterra parte quindi da queste nuove misure e, forse, ancor di più da queste dichiarazioni di promozione dell'istituto contrattuale da parte di Gillian Keegan, *Minister for Apprenticeships and Skills*, che ha così commentato i nuovi incentivi:** “Riconosciamo l'enorme impatto che il coronavirus ha avuto su lavoratori e aziende nel nostro paese. Attraverso il nostro piano per l'occupazione abbiamo intrapreso misure senza precedenti per proteggere, sostenere e creare posti di lavoro, inclusa la creazione di opportunità di apprendistato per aiutare la nostra economia a muoversi. L'apprendistato gioca un ruolo cruciale nello sviluppo delle competenze di cui le persone hanno bisogno, in particolare i giovani, mentre cercano lavoro in questi tempi difficili. Incoraggio vivamente il maggior numero possibile di datori di lavoro a candidarsi ora e ad approfittare di questa generosa offerta”.

**Dichiarazioni senza dubbio apprezzabili, che tendono sicuramente a dare un valore di primaria importanza al ruolo dei giovani nella società odierna e futura, per l'effettivo inizio di un processo di promozione della “cultura alla formazione” che, attualmente, in Italia sembra non essere valorizzata quanto dovrebbe.** A riprova di quanto detto, infatti, è bene evidenziare che nella nota sul secondo trimestre del 2020, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha registrato un calo significativo delle attivazioni dei contratti di apprendistato – la cui crescita si era già interrotta nel primo trimestre 2020 – pari al 56% in meno rispetto allo scorso anno. La decrescita più elevata tra le tipologie contrattuali.

**Simili investimenti restano, nonostante l'evidente ritardo, auspicabili – oltre che necessari – anche nel nostro Paese. L'esempio inglese dimostra come l'incentivo economico possa essere – in particolar modo nell'odierna situazione di crisi che il mondo sta attraversando – un elemento cruciale per favorire e incoraggiare i datori di lavoro ad attivare contratti di apprendistato.** Indubbiamente, l'introduzione di ulteriori incentivi economici dedicati all'apprendistato e all'occupazione giovanile anche in Italia dovrebbe essere accompagnata da un'attenta attenzione alla promozione dell'istituto da parte del mondo istituzionale, come accaduto nel Regno Unito, ma anche e soprattutto da un diverso e maggiore dinamismo delle parti sociali, per favorire un vero e proprio cambio di rotta culturale, in grado di portare ad un ripensamento dell'apprendistato quale prezioso strumento per la formazione e per l'accompagnamento dei giovani al loro primo ingresso nel mondo del lavoro, utile anche per la costruzione di profili professionali innovativi capaci di generare, grazie alle loro competenze, quello sviluppo economico e sociale di rilevanza cruciale in questo momento di trasformazione e ripresa.

## **I profili formativi dell'apprendistato: una lettura in chiave di sistemi di relazioni industriali\***

*di Giorgio Impellizzeri*

È qualche giorno fa il dato, rilevato dall'Osservatorio sul Precariato dell'INPS, secondo il quale, durante il primo semestre del 2020, il tasso di conferma in servizio degli apprendisti una volta concluso il periodo di formazione è cresciuto del 9% rispetto al 2019. Nello stesso periodo, il numero di trasformazioni dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato ha registrato un calo del 32,1%.

Un risultato positivo anche se probabilmente dovuto più alle rigidità normative in materia di lavoro temporaneo che a un reale investimento formativo del sistema delle imprese. Vale dunque la pena riportare i riflettori sul sistema di apprendistato italiano, rilevando anche eventuali correttivi che, a costi anche relativamente sostenuti, potrebbero rappresentare una svolta.

La prospettiva di analisi offerta dai sistemi di relazioni industriali conferma la presenza di un nodo di fondo che frena il pieno sviluppo dell'istituto. Il riferimento è il mancato raccordo tra gli standard formativi del sistema scolastico e gli standard professionali definiti nei contratti collettivi. È questa – come sostenuto in dottrina (su tutti si veda M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, liberamente scaricabile presso la Banca Dati “Studi Scientifici” di fareApprendistato di ADAPT) – la principale barriera al radicamento del sistema duale cui pure anche la riforma del 2015 fa rituale riferimento.

Al fondo v'è, più ancora, una incomunicabilità tra contrattualisti e formatori come documenta l'uso incontrollato di termini e concetti chiave poco alla volta introdotti dal legislatore a partire dal Testo Unico dell'apprendistato del 2011.

Non è dunque fuori luogo ribadire che gli standard formativi costituiscono i livelli essenziali della prestazione formativa che le istituzioni formative coinvolte nei percorsi di apprendistato duale dovrebbero garantire. Il Decreto ministeriale del 12 ottobre 2015 definisce tali standard minimi, disponendo alcune regole generali, come la durata dei percorsi, i requisiti del datore di lavoro per la stipu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

la di contratti di apprendistato duale (capacità strutturali, tecniche e formative), il contenuto dei Piani Formativi, il monte orario della formazione esterna, i diritti e doveri degli apprendisti derivanti dal doppio status di studente e lavoratore, i compiti e i requisiti del tutor, le modalità di valutazione e certificazione del competenze.

**Per sapere cosa si intende, invece, per standard professionali occorre risalire all'art. 46, comma 3, d.lgs. 81/2015 che tratta proprio della «correlazione tra standard formativi e standard professionali».** Per perseguire questo scopo e quello di armonizzare le diverse qualifiche e qualificazioni professionali, la norma istituisce il Repertorio delle professioni predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro.

**Il Repertorio delle professioni, in teoria, avrebbe dovuto creare una corrispondenza tra standard formativi e standard professionali, creando la grammatica necessaria per il tanto invocato rapporto tra mondo della scuola e mondo del lavoro.** Un rapporto a due sensi di marcia che avrebbe consentito, da un lato, di mettere in trasparenza i sistemi di classificazione del personale e di supportare la programmazione dell'offerta formativa pubblica, che avrebbe potuto articolarsi in percorsi formativi al termine dei quali il giovane otteneva una qualifica professionale. Dall'altro lato, grazie a un'implementazione reale del Repertorio, sarebbe stato possibile immaginare anche che il riconoscimento della qualifica professionale equivalesse al titolo e diploma professionale.

**Una simile trasparenza e la possibilità di un'equivalenza tra standard formativi e professionali pare immaginabile all'interno dell'ordinamento italiano.** Le parti sociali avrebbero invero potuto strutturare un sistema italiano di apprendistato governato dalle relazioni industriali. **Ciò non è accaduto neppure per l'apprendistato professionalizzante che è la formula più elementare tra le numerose tipologie di apprendistato ammesse dall'ordinamento.** La mappatura dei contratti collettivi nazionali contenuti nell'Osservatorio sulla contrattazione collettiva di fareApprendistato.it segnala una diffusa incomunicabilità tra i profili formativi dell'apprendistato e i sistemi di classificazione del personale. I primi sono costruiti come un corpo a sé stante del contratto collettivo, spesso relegati in allegati all'accordo, ben distinti rispetto agli inquadramenti; i secondi, come noto, non sono aggiornati da oltre trent'anni nella maggior parte dei contratti nazionali vigenti. **Non di rado, all'interno dello stesso CCNL sono previsti percorsi formativi dell'apprendistato che non aderiscono alle qualifiche previste dalle medesime parti sociali.** Anche le stesse tecniche di descrizione dell'occupazione divergono: se i profili formativi sono frequentemente scomposti e articolati in una pluralità di competenze, conoscenze e abilità da acquisire, le qualifiche professionali sono di converso rappresentate attraverso sintetiche declaratorie che spesso si rivelano inattuali e incapaci di fotografare il contenuto del lavoro d'oggi.

I prossimi mesi saranno caratterizzati da turbolenze economiche e dal dibattito su come gestire le ingenti risorse provenienti dal piano comunitario Next Generation

**EU. Nella consapevolezza che un vero sistema di apprendistato non possa imporsi senza una reale collaborazione degli attori istituzionali e senza una convinta adesione culturale da parte del mondo della scuola, le Parti sociali potrebbero comunque prendersi la responsabilità di rilanciare lo strumento. Sia nel dibattito pubblico che nella progettualità e nell'operatività dell'azione rappresentativa e sindacale: la maggior cura nel dialogo tra profili formativi e sistema di classificazione delle qualifiche, la predisposizione di una disciplina dell'apprendistato duale (dalla mappatura sopra richiamata è emerso come meno di un terzo dei CCNL menzioni l'apprendistato duale), la promozione della bilateralità come soggetto capace di progettazione dei percorsi formativi e di monitoraggio della qualità degli stessi: sono alcune delle sfide che le relazioni industriali possono intraprendere da subito e autonomamente.**

## **Il ruolo delle Scuole Edili nel sistema dell'apprendistato\***

*di Giorgio Impellizzieri, Silvia Rigano*

**Per costruire un sistema italiano di apprendistato governato dalle relazioni industriali si può partire dall'osservazione dell'esistente**, approfondendo le esperienze già in atto in alcuni settori che, per caratteristiche e storia, hanno prestato una particolare attenzione alla formazione dei giovani lavoratori.

**Tra i casi più virtuosi rientra sicuramente quello del settore edile in cui la formazione professionale e il sistema di apprendistato sono presidiati da oltre settant'anni dalla rete delle Scuole edili**, diffuse su tutto il territorio nazionale. Attraverso l'ausilio degli enti bilaterali -organismi paritetici di derivazione contrattuale- e il coordinamento degli stessi a livello territoriale, l'edilizia è infatti riuscita a riservare alla formazione un ruolo privilegiato e originale. È solo nel settore edile, infatti, che un istituto formativo cogestito bilateralmente è posto alla guida dell'intero impianto ed è responsabile della formazione degli apprendisti (di qualsiasi livello).

**La prima Scuola Edile venne fondata a Genova nel 1946, quando il Paese si apprestava ad affrontare il secondo dopo guerra e una forte crisi economica causata, tra l'altro, dall'abrogazione del blocco dei licenziamenti**, disposto nel 1945 con Decreto legislativo luogotenenziale n. 523, a causa degli eventi bellici (il primo ed unico blocco dei licenziamenti della storia repubblicana prima di quello attuale disposto in occasione dell'epidemia da Covid-19).

**La forza lavoro del tempo non aveva gli strumenti professionali per inserirsi in cantieri dove i modelli organizzativi e gestionali stavano profondamente cambiando**, soprattutto per via della sempre maggiore diffusione delle costruzioni in cemento armato. La domanda di manodopera qualificata era piuttosto alta, anche in vista dei vigorosi investimenti pubblici che di lì a poco avrebbero interessato il mondo dell'edilizia.

**Per queste ragioni il primo CCNL di settore stipulato dopo la seconda guerra mondiale, nel 1946, seguendo l'esempio della scuola edile genovese, istituì il sistema bilaterale delle Scuole edili**, al fine – come riportato dall'articolo 46 del CCNL – «di dare impulso alla istruzione professionale come mezzo essenziale per affinare e perfezionare le capacità tecniche delle maestranze e per migliorare ed aumentare il loro rendimento nella produzione». In origine l'apertura delle scuole edili

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

era facoltativa e riservata soltanto ai casi in cui era ritenuto «necessario e possibile». L'impegno alla generalizzazione dell'istituzione degli enti Scuola venne assunto dalle parti nel Contratto nazionale del 1959, pur riconoscendo la possibilità che i territori meno organizzati si affidassero ad istituti professionali locali.

**In origine le Scuole Edili si rivolgevano ai lavoratori adulti, sia perché i primi ad aver bisogno di formazione e riqualificazione erano gli operai già presenti in cantiere, sia perché questa impostazione «rispondeva meglio agli stessi interessi del sindacato»** (L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Aisri-Franco Angeli, 1989, p. XX): in questo modo si creava un collegamento con soggetti che, in ragione di un elevato livello professionale, erano più funzionali all'obiettivo di costruire una solida base associativa.

**Una vera apertura delle Scuole Edili nei confronti dei giovani arrivò qualche decennio dopo la loro costituzione, quando emerse l'esigenza di attirare nuovi lavoratori e fu necessario attuare la legge n. 25 del 1955 in materia di apprendistato.** La contrattazione collettiva, infatti, aveva affidato alle Scuole la responsabilità dell'insegnamento complementare che integrava la formazione offerta dal datore di lavoro cantiere.

**Sin dal principio il metodo delle Scuole Edili sembrò integrarsi perfettamente con la concezione pedagogica del lavoro, tipica dell'apprendistato.** La Scuola di Genova, ad esempio, si strutturava attraverso una cooperativa, realizzando il modello della fabbrica produttiva, in cui le lezioni teoriche svolte in aula erano accompagnate massicciamente dalle attività svolte nei cantieri in cui venivano realizzate delle vere e proprie commesse. Questa metodologia didattica consentiva, da un lato, di superare la dicotomia fra lezione teorica e pratica; dall'altro lato, poneva le condizioni necessarie per imparare il mestiere in un ambiente lavorativo ma comunque propedeutico all'apprendimento, perché ben distinto dal cantiere ordinario dove non era «più possibile imparare un mestiere», a causa della diversità delle lavorazioni e alla specializzazione dei compiti di ciascun lavoratore (A. MARTINI, F. PAOLI, *La chiave di volta. Lavoro, imprese e professionalità. Per una storia del sistema bilaterale della formazione edile*, Formedil, 2010, p. 58).

**La vivace tradizione delle Scuole Edili è giunta fino ad oggi, da ultimo con la stipula dell'Accordo del 4 aprile 2019, siglato dalle parti sociali per il settore delle costruzioni industriali e cooperative.**

L'Accordo, frutto dei lavori della relativa Commissione bilaterale istituita dal CCNL 18 luglio 2018, detta un'articolata disciplina dell'apprendistato che si distingue da quella contenuta nella maggior parte dei Contratti degli altri settori e che coinvolge in maniera significativa il sistema bilaterale di settore.

**Le Scuole Edili devono presidiare l'intero percorso di apprendistato, svolgendo anche un ruolo di programmazione e organizzazione delle diverse iniziative realizzate nel territorio di competenza.** Del ruolo strategico-progettuale

riconosciuto alle Scuole può dirsi in riferimento alle funzioni di **raccolta e monitoraggio** delle informazioni per l'avvio dei rapporti di apprendistato (avvalendosi a tal fine dei dati in possesso delle Casse edili), di **definizione dei percorsi formativi** relativi ai profili professionali determinati a livello locale con le intese tra regioni e partiti sociali, di predisposizione di **moduli e formulari per la redazione del PFI** ed eventuale **assistenza all'impresa** nella definizione del medesimo.

**La vera originalità delle Scuole edili emerge, però, in riferimento all'apprendistato duale di primo livello.** In questa tipologia di apprendistato, com'è noto, il percorso svolto in azienda si alterna a quello intrapreso presso un istituto formativo, come ad esempio una scuola secondaria superiore o un istituto di formazione professionale collocato all'interno del circuito IeFP (Istruzione e Formazione Professionale). Il CCNL Edilizia, con riferimento all'apprendistato duale di primo livello, dispone espressamente che l'istituto formativo debba essere individuato «in via prioritaria presso le Scuole Edili/Enti Unificati, ove accreditati secondo la normativa vigente.

**Le Scuole Edili, in sintesi, operano all'interno della rete dell'Istruzione e Formazione Professionale, realizzando l'ingresso di un soggetto proveniente dalla bilateralità, cogestito da sindacato e aziende** (un po' più diffusi i casi in cui sia l'associazione datoriale investire in questo settore). Nell'anno scolastico il numero di rapporti di lavoro in apprendistato di primo livello impegnati nel settore delle costruzioni erano 1.706, il quarto per diffusione dopo quello manifatturiero-metalmeccanico, alloggi e ristorazione e commercio all'ingrosso e al dettaglio.

**Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, secondo le ultime rilevazioni dell'INAPP, il settore delle costruzioni è tra quelli in cui l'istituto è maggiormente diffuso (con una quota di circa il 10 per cento sul totale).** Anche in riferimento all'apprendistato professionalizzante il CCNL attribuisce alle Scuole Edili un ruolo non marginale, prevedendone il coinvolgimento nell'ambito della formazione dei tutor aziendali e, soprattutto, anche rispetto alla formazione professionalizzante. Nell'apprendistato di secondo livello la formazione professionalizzante è di regola affidata alle stesse aziende, piuttosto che a istituti formativi come accade nell'apprendistato duale, con il concorso delle Regioni che tutt'al più possono erogare corsi di formazione di base e trasversale. Nel settore edile, il CCNL di settore dispone invece che «la formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche viene effettuata in via prioritaria presso le Scuole Edili/Enti unificati».

**Il settore è inoltre caratterizzato da un forte coordinamento tra i diversi enti bilaterali che lo compongono e che rappresentano il punto di forza di un sistema in cui la formazione riguarda in maniera particolare anche aspetti legati alla salute e sicurezza sul lavoro.** Da qui la previsione contenuta nell'Accordo del 2019 secondo cui, all'atto dell'assunzione, l'apprendista dovrà frequentare la Scuola Edile/Ente Unificato per lo svolgimento di 24 ore, comprensive

delle 16 ore previste dall'art. 91 del Ccnl industria e delle 8 ore destinate alla sicurezza previste dall'art. 37 del D.Lgs. n. 81/08.

**Attualmente, in Italia si contano 104 Scuole Edili che erogano oltre 14.000 corsi (1.400 dei quali nell'ambito di percorsi di apprendistato), per un totale di 158.000 allievi tra operai e tecnici addetti. Le Scuole sono coordinate dal Formedil -ente nazionale per la formazione e l'addestramento professionale in edilizia- la cui nascita si deve alla diffusione di tante realtà territoriali che, nel corso del tempo, hanno avuto bisogno di un'organizzazione a livello nazionale.** Già nel CCNL del 1963 fu introdotta una commissione nazionale paritetica «con funzioni consultive, di studio e coordinamento delle iniziative settoriali nel campo della istruzione professionale». I tempi di implementazione dell'ente, però, furono piuttosto lunghi e lo Statuto dell'Ente sopraggiungerà solo nel 1980, quando la Commissione assunse nome e funzioni attuali e gestione bilaterale (con Presidente di nomina imprenditoriale e Vicepresidente di nomina sindacale).

Bilateralità e formazione: le relazioni industriali del settore edile hanno realizzato un modello raro, se non unico. In nessun altro settore, infatti, le Parti sociali hanno costruito una scuola professionale, accreditata secondo l'ordinamento dell'Istruzione e Formazione professionale. Questa soluzione, la cui operatività e implementazione meriterebbe ulteriori ricerche e indagini (anche sul campo), pone le condizioni per il superamento di uno dei più annosi problemi che caratterizzano l'apprendistato in Italia: il mancato raccordo tra standard formativi e standard professionali: in altre parole, il mancato dialogo tra mondo della formazione e mondo del lavoro. Nelle Scuole Edili i due mondi trovano una sintesi perché ad esse è affidata sia la definizione dei profili formativi che l'erogazione di una formazione capace di rispondere al fabbisogno professionale del mercato. **Le relazioni industriali hanno quindi un esempio concreto a cui potenzialmente rifarsi per provare a costruire, in attesa di un'iniziativa anche da parte del mondo scolastico e delle istituzioni, sistemi settoriali di formazione integrata, capaci di far dialogare e collegare standard formativi e professionali, superando non solo il mismatch tra domanda e offerta di competenze, ma promuovendo allo stesso tempo un "modo nuovo" di fare apprendistato, collegando in modo strutturale e non episodico apprendimento e lavoro.**

## **La reale finalità del tirocinio\***

*di Marco Tuscano*

**Per esaminare e circoscrivere pienamente il tirocinio è necessario percorrere un tragitto che si soffermi su più tappe.**

La prima tappa deve essere l'obbligatoria analisi della normativa di riferimento.

La seconda tappa passa per la definizione del rapporto e per l'identificazione della sua identità, che avviene anche tramite lo studio delle sue più profonde caratteristiche.

L'ultima tappa, la meta, è la conseguenza delle prime due, ed è la comprensione della reale finalità dello strumento.

### **La normativa**

**Il tirocinio è un rapporto formativo-lavorativo senza contratto disciplinato dall'art 34 L. 92/2012 sulla base della raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 10 marzo 2014.**

La legge ha demandato alle regioni e province autonome, il compito di definire delle linee guida applicabili ai tirocini sul territorio italiano, ed in particolar modo di stabilire degli standard minimi inderogabili.

**Quanto sopra è stato attuato dagli enti coinvolti dapprima tramite le “linee guida in materia di tirocini” del 2013, successivamente con le “linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento” del 2017 che hanno sostituito le precedenti.**

Le singole disposizioni regionali attuative delle linee guida costituiscono la disciplina settoriale in materia, ai sensi della legge 92/2012.

**Vi è da dire che il tirocinio può essere curricolare o extra-curricolare:**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

## 1. Apprendistato e tirocini

a) Nel tirocinio curricolare il fine ultimo è quello di portare a termine il ciclo formativo all'interno di un processo di apprendimento formale o scolastico. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ne individua 3 caratteristiche sostanziali:

- Il tirocinio deve essere promosso da Università o Istituti di Istruzione universitaria abilitati al rilascio di titoli accademici, da istituzioni scolastiche che rilascino titoli di studio aventi valore legale, da centri di formazione professionale operanti in regime di convenzione con la Regione o la Provincia o accreditati;
- Destinatari del tirocinio devono essere studenti universitari (compresi gli iscritti ai master universitari e ai corsi di dottorato), studenti di scuola secondaria superiore, allievi di istituti professionali e di corsi di formazione iscritti al corso di studio e di formazione nel cui ambito il tirocinio è promosso;
- Il tirocinio deve essere svolto all'interno del periodo di frequenza del corso di studi o del corso di formazione.

b) Nel tirocinio extracurricolare, indipendentemente dalla presenza di un eventuale percorso scolastico, vi è la possibilità per soggetti:

- occupati, inoccupati, disoccupati;
- beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito;
- disabili, svantaggiati o richiedente asilo;

di effettuare un'esperienza formativo-lavorativa.

**Le linee guida sopra menzionate riguardano, per espressa previsione, unicamente i tirocini extra-curricolari. I tirocini curricolari ad oggi risentono di un vuoto normativo, sopperito dagli eventuali regolamenti scolastici.** Data la stretta somiglianza che lega i due tipi di tirocinio si ritiene però che, per molti aspetti, si possa procedere per analogia.

### L'identità

Esistono molteplici definizioni di tirocinio:

- “un periodo di orientamento al lavoro e di formazione” (ciclavoro);
- “Una transizione graduale dall'istruzione all'occupazione” (Concilio dell'Unione Europea);
- “l'addestramento pratico in una professione o in un mestiere” (dizionario Garzanti);
- “uno dei principali canali di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro” (M. Tiraboschi).

**Alcune di queste definizioni sono riconducibili alla normativa (e dottrina) prettamente lavoristica, altre all'ambito più semplicemente lessicale.**

Il filo conduttore, però, pare sempre il medesimo: la formazione, anche in un'ottica di semplice orientamento.

A ben vedere, per definire lo strumento, sembra ancor più utile seguire un percorso a ritroso.

Chiarire quindi cosa il tirocinio non sia, è, e forse per sempre sarà, la definizione più immediata possibile.

### **Un tirocinio non è un rapporto di lavoro subordinato.**

Questo comporta, per prima cosa, l'assenza in capo al tirocinante di gran parte delle tutele previste per i lavoratori dipendenti (non tutte, si pensi all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro).

Nel concreto il tirocinante non ha diritto, a titolo esemplificativo, a ferie, permessi, mensilità aggiuntive, indennità economiche per malattia e contributi previdenziali. Il tirocinio inoltre non soggiace alle rigide regole in materia di licenziamento e dimissioni, tra cui:

- Il preavviso, *ex* 2118 C.c., per la chiusura del rapporto formativo;
- L'autenticazione telematica per la chiusura del rapporto per volontà del tirocinante (Art. 26, D. Lgs 151/2015);
- Il pagamento del ticket di licenziamento da parte del datore di lavoro *ex* 2, L. n. 92/2012 (a cui si lega la conseguente assenza di Naspi per il tirocinante che cessa involontariamente il rapporto formativo);

### **Risulta inoltre inapplicabile quanto previsto in tema di tutele crescenti ai sensi del d.lgs. n. 23/2015 e s.m.i..**

Quanto sopra erroneamente induce a pensare che per l'organizzazione aziendale un rapporto di tirocinio sia più conveniente e flessibile rispetto ad un rapporto di lavoro.

Questa falsa percezione può essere avvallata da parte della giurisprudenza e da alcuni interventi dall'ambigua finalità.

### **Pensiamo a quanto affermato dalla sentenza n. 190/2017 del Tribunale di Napoli che conferma, e anzi esige, come la prestazione lavorativa del tirocinante debba essere resa a tutti gli effetti al pari di un lavoratore subordinato:**

“il fatto che il ricorrente abbia svolto attività in tutto analoghe a quella prestata dai dipendenti della società ospitante è un dato non solo irrilevante ai fini della decisione invocata, ma anzi del tutto coerente con le finalità e l'attuazione del progetto, che è volto proprio a realizzare un contatto diretto del tirocinante con il soggetto ospitante per l'acquisizione sul campo di competenze e l'arricchimento del bagaglio di

conoscenze professionali attraverso la pratica diretta sul luogo di lavoro [...] il tirocinio, per sua natura, è volto proprio all'acquisizione di competenze professionali attraverso l'esercizio concreto della mansione precisi indici sintomatici della subordinazione”.

Si pensi, ancora, a quanto chiarito dall'Agenzia dell'entrate con Risposta n. 10 del 25 gennaio 2019 in cui si afferma che anche lo stagista può godere di welfare aziendale in quanto titolare di un reddito assimilato a quello di lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera c), del TUIR.

Il confronto, nonostante tutto, appare totalmente inadatto.

Innanzitutto, “i tirocinanti non possono ricoprire ruoli o posizioni proprie dell'organizzazione del soggetto ospitante” (Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento del 2017), e questo porta facilmente a desumere come debba esistere uno scheletro organizzativo aziendale completo, che consenta al tirocinante, semplice appendice aziendale, di effettuare pienamente, correttamente, coerentemente la sua attività esperienziale.

**La giurisprudenza inoltre ha stabilito come l'apparente rispetto delle linee guida, e della normativa regionale, non sia sufficiente per certificare la genuinità di un tirocinio:** La Corte di Cassazione con sentenza n. 18192/2016 ha deciso che quando il rapporto di tirocinio si svolge, de facto, con chiari e “precisi indici sintomatici della subordinazione” e con “pregressa professionalità emergente dagli specifici compiti svolti e dal ruolo assunto nell'azienda”, lo stesso non possa essere ritenuto genuino. Ribadendo fundamentalmente la differenza sostanziale tra tirocinio e rapporto di lavoro dipendente: la subordinazione tout court.

In buona sostanza, la non ascrivibilità del tirocinio all'alveo dei rapporti di lavoro subordinato, implica il consequenziale non assoggettamento dello stesso a tutte le responsabilità previste per il lavoro dipendente.

**La perdita di gran parte delle tutele tipiche dei rapporti di lavoro dipendenti si può dire sia (e debba essere) risarcita dalla nascita di un diritto per certi versi implicito,** ma cardinale, ovvero il diritto di non essere soggetto a gran parte dei doveri tipici della subordinazione: si pensi all'inapplicabilità di quanto stabilito dall'art. 2104 c.c. (Diligenza del prestatore di lavoro), o dalla libertà del tirocinante in termini di garanzia di risultato della sua prestazione formativo-lavorativa.

**In breve, è necessario si focalizzi l'attenzione sugli auspicabili, o per meglio dire irrinunciabili, benefici per il tirocinante** (la formazione e l'orientamento) e non su quelli aziendali, che possono essere scarsi o, più semplicemente, assenti.

Il tirocinio, in fin dei conti, non deve essere una scelta di convenienza per l'impresa, ma una scelta di disponibilità.

Cambiare oggi, culturalmente, il punto di vista appare fondamentale.

## Legge di Bilancio 2021 e incentivi occupazionali: continua la “penalizzazione” dell’apprendistato?\*

*di Giovanni Pigliararmi*

Da qualche giorno è iniziata a circolare la bozza di quella che sarà la **Legge di Bilancio del 2021**. Tradizionalmente, la sezione della legge dedicata agli incentivi occupazionali è quella che rileva maggiormente poiché è dalle risorse economiche che lo Stato deciderà di investire in merito che dipenderà anche il contrasto alla disoccupazione e un mercato del lavoro più inclusivo.

**Per il 2021, la legge** – almeno nella sua veste provvisoria – **prevede che l’esonero contributivo di cui all’art. 1, commi 100 e ss. della legge 27 dicembre 2017, n. 205 è riconosciuto ai datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato lavoratori** che *“alla data della prima assunzione incentivata ai sensi del presente articolo non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età”*. Potranno usufruire dell’esonero anche i datori di lavoro che trasformeranno *“contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato”* nel biennio 2021-2022 (**art. 4, comma 1**). L’esonero sarà pari alla misura del 100% della contribuzione dovuta, nel rispetto, tuttavia, del limite massimo di 6.000 euro annui.

Mentre è sufficiente che per accedere all’esonero l’assunzione avvenga dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022, **la durata della stessa sarà pari a 36 mesi, aumentata fino a 48 mesi** per i *“datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna”* (**art. 4, comma 2**). Il medesimo esonero è riconosciuto anche alle donne con un’età superiore ai 50 anni e disoccupate da 12 mesi, ma per una durata ridotta, che è pari a 18 mesi (**art. 5, comma 1**), purché la loro assunzione determini *“un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese ed il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti”* (**art. 5, comma 2**). Se questa condizione non si realizza, non sarà possibile per l’impresa accedere all’esonero.

**L’art. 4, comma 3 del testo di legge provvisorio** aggiunge anche che, oltre a dover **rispettare i principi generali in materia di fruizione degli incentivi** di cui all’art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2015, è necessario che ai fini dell’accesso all’esonero il datore di lavoro non abbia proceduto *“nei sei mesi precedenti l’assunzione”*, né *“nei nove mesi successivi alla stessa, a licenziamenti individuali per giustificato motivo*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

*oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi, ai sensi della legge 23 luglio 1991, n. 223, nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva”.*

**Da questa misura incentivante restano esclusi per espressa previsione di legge:** **a) l'apprendista** che, terminato il periodo di formazione, prosegue nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato; **b) studenti** che hanno svolto presso il medesimo datore attività di **alternanza scuola-lavoro** pari almeno al 30% delle ore di alternanza previste; **c) studenti** che hanno svolto, presso il medesimo datore di lavoro, periodi di **apprendistato per la qualifica e il diploma professionale**, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore o periodi di apprendistato in alta formazione (**art. 4, comma 4**). In via indiretta, invece, restano esclusi i lavoratori aventi più di 50 anni disoccupati da almeno 12 mesi – poiché nell'art. 5, comma 1 si fa esplicito riferimento alle “*lavoratrici donne*” – e i giovani che, pur avendo i requisiti anagrafici previsti dalla norma, vengano però assunti tramite apprendistato professionalizzante. Le ragioni, al momento, sono ancora ignote, soprattutto perché nel mercato del lavoro i lavoratori svantaggiati non sono solo queste ultime, ma vi è una platea ben più vasta (la cui definizione è fornita dal **Decreto Ministeriale del 17 ottobre 2017**).

**La misura, così articolata, riconosce dei benefici abbastanza ampi in termini di contenimento del costo della contribuzione per il datore di lavoro che assume un giovane con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato** piuttosto che un datore di lavoro che decida di ricorrere all'apprendistato. Una scelta che non pare essere in linea, invece, con lo spirito e la *ratio* del recente **D.D.L. n. 1338**, nato anche per rispondere ai problemi della ridotta diffusione della tipologia contrattuale. Problemi che il Parlamento ha imputato ad un presunto complesso *iter* burocratico (che il d.lgs. n. 81 del 2015, invece, ha contribuito a snellire) senza tenere in conto che, invece, complice è anche una scarsa cultura imprenditoriale che attanaglia il nostro Paese nel non avere la propensione ad interpretare la formazione come una leva di innovazione e quindi di crescita per l'attività di impresa, considerandola diversamente mera sottrazione di tempo alla prestazione di lavoro. Peraltro, per avere un riscontro di quanto asserito, **basterebbe incrociare il numero di assunzioni su base annua per verificare tra una popolazione lavorativa giovane (25-30 anni) quanti lavoratori vengono assunti facendo ricorso agli incentivi e ai bonus introdotti dalle diverse leggi di bilancio e quanti, invece, vengono assunti tramite l'apprendistato** (che peraltro ha già un regime contributivo strutturale meno oneroso – pari al 11,31% – del contratto di lavoro subordinato).

Ma al netto di tali considerazioni, qui **ci limiteremo a dimostrare perché, in termini quantitativi** (*rectius*, costo del lavoro), **la Legge di Bilancio è in sostanza solo “uno specchietto per allodole”** in quanto potrebbe provocare una corsa alle assunzioni incentivate senza un'attenta valutazione di quelli che sono i vantaggi (anche non economici) che l'apprendistato può esprimere, soprattutto per l'acquisizione di giovani risorse in azienda, rispetto ai quali la componente formazione non è da sottovalutare. Nelle tabelle che seguiranno, sarà indicata la retribuzione di lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e inqua-

drati in livelli contrattuali intermedi previsti dagli accordi collettivi applicati nei maggiori settori produttivi italiani per poi applicare su questa l'aliquota contributiva prevista dalla legge e osservare concretamente il valore del risparmio generato dall'esonero.

**Tabella 1** – Livelli retributivi del settore commercio. CCNL del settore Commercio-Confcommercio (aggiornato al 1° gennaio 2020)

| <b>Livello</b>              | <b>Minimo tabellare</b> | <b>Contingenza</b> | <b>Indennità di funzione</b> | <b>Terzo elemento</b> | <b>Totale</b>   |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------|
| <b>Operai specializzati</b> |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>IV livello</b>           | 1.092,46                | 524,22             | 0                            | 2,07                  | <b>1.618,75</b> |
| <b>Operai qualificati</b>   |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>V livello</b>            | 987,01                  | 521,94             | 0                            | 2,07                  | <b>1.511,02</b> |

**Tabella 2** – Livelli retributivi del settore metalmeccanico artigiano. CCNL del settore metalmeccanico artigiano (aggiornato al 1° settembre 2018)

| <b>Livello</b>              | <b>Minimo tabellare</b> | <b>Contingenza</b> | <b>Indennità di funzione</b> | <b>Terzo elemento</b> | <b>Totale</b>   |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------|
| <b>Operai specializzati</b> |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>III livello</b>          | 1.476,25                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.476,25</b> |
| <b>Operai qualificati</b>   |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>V livello</b>            | 1.340,12                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.340,12</b> |

## 1. Apprendistato e tirocini

**Tabella 3** – Livelli retributivi del settore metalmeccanico delle aziende industriali. CCNL del settore metalmeccanico delle aziende industriali (aggiornato al 1° giugno 2020)

| Livello              | Minimo tabellare | Contingenza | Indennità di funzione | Terzo elemento | Totale          |
|----------------------|------------------|-------------|-----------------------|----------------|-----------------|
| Operai specializzati |                  |             |                       |                |                 |
| VS livello           | 1.950,39         | 0           | 0                     | 0              | <b>1.950,39</b> |
| Operai qualificati   |                  |             |                       |                |                 |
| IIIS livello         | 1.663,88         | 0           | 0                     | 0              | <b>1.663,88</b> |

**Tabella 4** – Livelli retributivi del settore edile delle aziende industriali. CCNL del settore edile delle aziende industriali (aggiornato al 1° settembre 2020)

| Livello              | Minimo tabellare | Contingenza | Indennità di funzione | Terzo elemento | Totale          |
|----------------------|------------------|-------------|-----------------------|----------------|-----------------|
| Operai specializzati |                  |             |                       |                |                 |
| III livello          | 1.163,96         | 519,16      | 10,33                 | 0              | <b>1.639,45</b> |
| Operai qualificati   |                  |             |                       |                |                 |
| II livello           | 1.047,57         | 516,43      | 10,33                 | 0              | <b>1.574,33</b> |

**Tabella 5** – Livelli retributivi e contributivi del settore alimentare aziende industriali. CCNL del settore alimentare aziende industriali (aggiornato al 1° dicembre 2019)

| Livello              | Minimo tabellare | Contingenza | Indennità di funzione | Terzo elemento | Totale |
|----------------------|------------------|-------------|-----------------------|----------------|--------|
| Operai specializzati |                  |             |                       |                |        |

|                           |          |        |       |   |                 |
|---------------------------|----------|--------|-------|---|-----------------|
| <b>III livello</b>        | 1.340,73 | 522,32 | 10,33 | 0 | <b>1.873,38</b> |
| <b>Operai qualificati</b> |          |        |       |   |                 |
| <b>V livello</b>          | 1.134,46 | 517,65 | 10,33 | 0 | <b>1.662,44</b> |

**Tabella 6** – Livelli retributivi e contributivi del settore autotrasporto merci e logistica. CCNL del settore autotrasporto merci e logistica (aggiornato al 1° ottobre 2019)

| <b>Livello</b>              | <b>Minimo tabellare</b> | <b>Contingenza</b> | <b>Indennità di funzione</b> | <b>Terzo elemento</b> | <b>Totale</b>   |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------|
| <b>Operai specializzati</b> |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>IIIS livello</b>         | 1.750,37                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.750,37</b> |
| <b>Operai qualificati</b>   |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>V livello</b>            | 1.544,97                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.544,97</b> |

**Tabella 7** – Livelli retributivi e contributivi del settore degli studi professionali. CCNL del settore degli studi professionali Confprofessioni (aggiornato al 1° settembre 2017)

| <b>Livello</b>              | <b>Minimo tabellare</b> | <b>Contingenza</b> | <b>Indennità di funzione</b> | <b>Terzo elemento</b> | <b>Totale</b>   |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------|
| <b>Operai specializzati</b> |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>III livello</b>          | 1.511,37                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.511,37</b> |
| <b>Operai qualificati</b>   |                         |                    |                              |                       |                 |
| <b>IV livello</b>           | 1.413,11                | 0                  | 0                            | 0                     | <b>1.413,11</b> |

Sulle retribuzioni indicate nelle tabelle che precedono (1-7), si procederà a calcolare l'aliquota contributiva del fondo pensionistico pubblico dei lavoratori dipendenti, pari mediamente al **33%**, per poi calcolare il valore economico della contribuzione su base annua, con la finalità di verificare in termini quantitativi **la diminuzione del**

### costo del lavoro in ipotesi di decontribuzione prevista dalla Legge di Bilancio 2021.

**Tabella 8** – Valore della contribuzione calcolata su base mensile e su base annuale in base alle retribuzioni indicate nelle tabelle precedenti (1-7). Nel calcolo del valore su base annuale sono comprese anche le mensilità aggiuntive

| Settore                               | Valore su base mensile | Valore su base annuale  |
|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Commercio                             | 485,62/453,31          | <b>6313,06/5893,03</b>  |
| <b>Metalmeccanico Artigiano</b>       | 442,88/402,04          | <b>5757,44/5226,52</b>  |
| <b>Metalmeccanico Industria</b>       | 585,12/499,17          | <b>7.606,56/6489,21</b> |
| Edile                                 | 491,83/472,29          | <b>6393,79/6139,77</b>  |
| <b>Alimentare Aziende Industriali</b> | 562,01/498,73          | <b>7306,13/6483,49</b>  |
| <b>Autotrasporto Merci Logistica</b>  | 525,11/463,49          | <b>6826,43/6025,37</b>  |
| <b>Studi Professionali</b>            | 453,41/423,93          | <b>5894,33/5511,09</b>  |

Posto che la Legge di Bilancio 2021 prevede l'esenzione contributiva fino ad un massimo di 6.000 euro annui, un'azienda metalmeccanica artigiana, ad esempio, che assume un giovane fino a 35 non verserà alcunché di contributi poiché questi sono coperti dalla spesa pubblica; diversamente, **un'azienda edile industriale che assume un operaio specializzato di III livello** con un'età non superiore ai 36 anni di età **verserà solo 393,79 euro di contributi anziché 6393,79 euro**, perché i primi 6.000 euro ricadono nella misura incentivante prevista dalla legge di bilancio. In altri termini, l'azienda edile in questione avrebbe dovuto versare in un triennio 19.181,37 euro di contribuzione ma dato che 18.000 euro saranno a carico dello stato, la stessa **dovrà versare solo 1.181,37 in un triennio.**

**Tabella 9** – Livello retributivo dell'apprendista di tipo B, IV livello, del settore edile. CCNL del settore edile delle aziende industriali (aggiornato al 1° settembre 2020)

| Livello   | Minimo tabellare | Contingenza | Indennità di funzione | EDR  | Totale          |
|---|------------------|-------------|-----------------------|------|-----------------|
| <b>Apprendista di tipo B – III livello (0/12)</b> | 838,05           | 373,80      | 0                     | 7,44 | <b>1.219,29</b> |
| <b>Apprendi-</b>                                  | 907,89           | 404,94      | 0                     | 8,06 | <b>1.320,89</b> |

|   |          |        |   |      |                 |
|---|----------|--------|---|------|-----------------|
| sta di tipo<br>B – III li-<br>vello<br>(13/24)              |          |        |   |      |                 |
| Apprendi-<br>sta di tipo<br>B – III li-<br>vello<br>(25/30) | 989,37   | 441,29 | 0 | 8,78 | <b>1.439,43</b> |
| Apprendi-<br>sta di tipo<br>B – III li-<br>vello<br>(31/36) | 1.047,56 | 467,24 | 0 | 9,30 | <b>1.524,11</b> |

Ma se la medesima azienda edile assume nello stesso lasso temporale anche un'apprendista professionalizzante inquadrato nel III livello (cfr. *Tabella n. 9*), dovrà versare 1792,7 euro di contribuzione per i primi 12 mesi, 1942,07 per i successivi 12 mesi, 976,79 euro per altri 6 mesi ed infine 1.034,22 euro per gli ultimi 6 mesi, **per un totale di 5.745,48 euro di contribuzione**. Che non è poca cosa rispetto ai 1.181,37 euro del giovane assunto nel medesimo lasso temporale. In altri termini tra un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e un contratto di apprendistato, che è e resta un contratto di lavoro a tempo indeterminato sia pure con profili causali caratterizzanti (cfr. **Cass. 15 marzo 2016, n. 5051**), si verrebbe a determinare una **differenza contributiva superiore ai 4.000 euro**, pur essendoci, invece, un risparmio sulla retribuzione che nel caso dell'apprendista si aggira intorno ai 53.000 euro in un triennio rispetto ai 62.000 circa del lavoratore assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

All'esito di questa breve analisi, dove il ragionamento giuridico cerca di intercettare quello economico, possiamo confermare che **l'impianto della Legge di Bilancio 2021** (almeno nella sua versione provvisoria) **non fa altro che alimentare una ulteriore "fuga" da una tipologia contrattuale** che, invece, oltre a contenere già in sé molti incentivi (di non sola natura economica) si presta ad essere strategica per le aziende in quanto **consente a queste di investire sullo sviluppo delle competenze**, aspetto non del tutto secondario, considerata l'importanza alla luce del cambiamento tecnologico che il mondo dell'impresa sta attraversando. Ciò che infatti non offre il contratto a tempo indeterminato subordinato "decontribuito" è la garanzia per il lavoratore di una reale crescita professionale e di sviluppo delle competenze all'interno del contesto produttivo. Infatti, l'azienda potrebbe trovare difficoltà a formare il giovane secondo le esigenze organizzative e produttive posto che nel programma negoziale del contratto di lavoro a tempo indeterminato manca l'elemento della formazione.

## **“Apprendistato a scuola: chi ci crede?” Un Manifesto per il rilancio dell’apprendistato di primo livello\***

*di Giuseppe Montemarano*

**Chi crede ancora nell’apprendistato di primo livello?** Da quanto è emerso dal webinar tenutosi il 19 novembre 2020 organizzato da Fondazione Gi Group e Adapt, è possibile anticipare fin da subito la risposta: ci credono tutti. Ma allora perché, a fronte anche di numerose riforme susseguite negli anni, è ancora oggi uno strumento scarsamente utilizzato nelle imprese e nelle scuole italiane, sebbene sia indubbio che si tratti di un ottimo rimedio per combattere i numerosi problemi dell’attuale mercato del lavoro? In cosa si è sbagliato in tutti questi anni? Quali possono essere le soluzioni? A tutte queste domande hanno cercato di rispondere gli stakeholders dell’apprendistato di primo livello intervenuti – quali rappresentanti dei lavoratori, degli imprenditori, dei giovani e delle loro famiglie, degli istituti scolastici, degli enti territoriali e dei consulenti del lavoro – che, insieme, si sono seduti intorno ad una vera e propria “tavola rotonda virtuale” per discutere sull’argomento e cercare di fornire testimonianze, riflessioni e proposte concrete per rilanciare l’apprendistato in Italia: un istituto pensato ed ideato in favore dei giovani che, ormai da troppo tempo, sembra però avere le ali completamente tarpate.

**A tal fine, Adapt e Fondazione Gi Group** – entrambi membri della European Alliance for apprenticeships – **hanno dato vita ad un vero e proprio “manifesto” per l’apprendistato di primo livello**, grazie ad una ricerca strutturata in due fasi distinte ma strettamente correlate tra di loro: la prima – condotta da Gi Group – di individuazione delle criticità e degli ostacoli che si pongono dinanzi allo strumento in analisi, dopo aver ascoltato i pareri e le esperienze dei diversi attori che, a vario titolo, sono impegnati nel sistema dell’apprendistato; la seconda fase – grazie ad una costruttiva collaborazione con Adapt – di costruzione di risposte effettive e soluzioni concrete alle problematiche dapprima individuate. Nella ricerca in questione, le risposte alle criticità implicano degli interventi in tre diversi ambiti di operatività: nell’ambito della “conoscenza”, in quello della “realizzazione” ed, infine, nell’ambito della “attivazione” dei percorsi di apprendistato. **Antonio Bonardo (Public Affair Senior Director di Gi Group)** e **Emmanuele Massagli (Presidente di Adapt)** hanno presentato ai partecipanti e al pubblico collegato al webinar la ricerca condotta.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

**Quanto al tema della “conoscenza”, lo studio ha evidenziato che il principale scoglio su cui si infrange l’apprendistato di primo livello è di carattere prettamente culturale**, le cui responsabilità sono da additare tanto al mondo della scuola, da troppi anni ormai ferma su un metodo didattico che poco si apre al vero mondo del lavoro – come ha avuto modo di sottolineare **Gianna Fracassi, vicesegretaria generale della CGIL** – quanto a quello dell’impresa (soprattutto per le PMI), che spesso non possiede l’attitudine all’investimento di medio-lungo periodo: la mancata integrazione tra queste due dimensioni, infatti, fa sì che si creino agli occhi dei giovani e delle loro famiglie – rappresentate all’incontro da **Gigi De Palo, Presidente Nazionale del Forum delle Famiglie**, che evidenzia tale aspetto – i pregiudizi che tutt’oggi impregnano tale strumento contrattuale, ossia l’idea ampiamente diffusa per cui un percorso in apprendistato sia un percorso di basso livello, un modo per i giovani di “accontentarsi” di un mestiere che non può portare a carriere solide e ben retribuite. Il vincolo culturale appena descritto porta inesorabilmente ad una mancanza di orientamento dei giovani verso la scelta del percorso professionale che si vuole intraprendere e, dunque, ad una limitata conoscenza delle effettive potenzialità formative-occupazionali dei percorsi di apprendistato.

**Una soluzione a tali problematiche – secondo il manifesto presentato ai partecipanti al webinar – potrebbe essere quella di identificare un “aggregatore”, ossia un luogo digitale – anche a livello istituzionale – in grado di promuovere la conoscenza dell’apprendistato**, dove sia possibile reperire tutte le informazioni utili per creare percorsi formativi e condividere competenze ed esperienze fra i diversi attori. Una proposta, peraltro, che sembra essere già implementata, dal momento che la piattaforma è già esistente ed è rappresentata da Fareapprendistato.it, all’interno del quale si possono trovare approfondimenti scientifici, normativi e contrattuali, guide pratiche per la costruzione di percorsi formativi ed una Community, in via di costruzione, in cui sarà possibile raccontare esperienze e buone pratiche di apprendistato.

**Per quanto concerne l’ambito del “realizzare”, cioè della pratica realizzazione dell’apprendistato duale, i punti di criticità si sono riscontrati innanzitutto da un punto di vista organizzativo**: in modo particolare, infatti, le imprese avvertono il disagio di dover affrontare uno sforzo organizzativo e di formazione superiore alle proprie capacità per realizzare nel concreto nuovi percorsi di apprendistato, soprattutto nello sviluppare la figura del tutor aziendale, che – come è noto – ha un ruolo determinante nella costruzione delle competenze dell’apprendista e nel suo accompagnamento durante tutto il percorso formativo. Dall’altro lato, si avverte la necessità di individuare all’interno della scuola una figura in grado di interfacciarsi con il mondo produttivo e, dunque, in grado di saper strutturare questa tipologia di percorso. Un’altra grande problematica dell’apprendistato duale, inoltre, è quella relativa sia al recepimento di questo strumento all’interno dei contratti collettivi di categoria – che in alcuni casi non viene addirittura normato, in altri casi, invece, la contrattazione si limita a disciplinare la parte relativa alla retribuzione e all’inquadramento, senza provare a costruire dei profili professionali utili a favorire tale connessione tra scuola e mondo del lavoro – sia nella grande differenziazione e

poca unitarietà a livello regionale della normativa sui profili formativi, che crea instabilità e difficoltà nella ricognizione normativa soprattutto per le realtà multilocalizzate. Un appello ad una maggiore attenzione da parte della politica allo strumento è stato lanciato da **Angelo Colombini, Segreteria Confederale CISL**, mentre ad una maggior attenzione alle diverse specificità locali e territoriali si è concentrato l'intervento di **Guido Lazzarelli, Direttore Centrale delle politiche del lavoro di Confcommercio**.

**Le proposte messe in campo per superare gli evidenti ostacoli ad una effettiva realizzazione dell'apprendistato duale sono molteplici:** un punto fondamentale potrebbe essere quello di organizzare attività formative finanziate dalla Regione nei confronti dei tutor formativi ed aziendali. In particolare, si propone che questi ultimi possano essere anche destinatari di sgravi contributivi per le ore di formazione dedicate all'apprendistato. Ma non è tutto: si potrebbe pensare anche di creare dei momenti finalizzati al periodico scambio e confronto tra tutor, cosicché possano essere in grado di definire opportuni sistemi di valutazione delle competenze; di istituire una stabile figura di riferimento a scuola con expertise in apprendistato di primo livello e di integrazione scuola-lavoro; oltre che ad un grande auspicio per i contratti collettivi in fase di rinegoziazione, cioè quello di poter disciplinare in maniera più esaustiva i temi cruciali dell'apprendistato duale, ossia i temi formativi.

**Infine, l'ultimo ambito individuato dalla ricerca in analisi è quello relativo all'attivazione dei percorsi di apprendistato, non come espressione tautologica di "realizzazione",** bensì sotto un profilo di comune attività tra gli attori dell'apprendistato di primo livello verso un'unica direzione, il "fare sistema" che deve rappresentare un pre-requisito per la nascita di relazioni e progettualità condivise per il rilancio dell'apprendistato duale in Italia. Per arrivare a questo risultato, i ricercatori hanno studiato e presentato altre proposte allettanti, tra cui sicuramente spicca quella di istituire delle figure di "*Champion dell'apprendistato*", cioè accompagnatori, facilitatori e progettisti dell'apprendistato scolastico a livello territoriale, finanziati dalle Regioni, che favoriscano il matching tra scuole e aziende. Ma anche un potenziamento del ruolo dei Consulenti del Lavoro, come ricordato dal **Presidente di ANCL Dario Montanaro**, e delle istituzioni pubbliche, rappresentate nel webinar da **Alessandra Nardini, Presidente Commissione Istruzione della Conferenza Stato-Regioni**.

**Tra i vari interventi dei tanti partecipanti all'incontro, Alfonso Balsamo di Confindustria** – stilando un elenco di quelle che sono le volontà del mondo imprenditoriale per un effettivo sviluppo dell'apprendistato – ha voluto sottolineare l'importanza anzitutto dell'abbattimento dei vincoli culturali sopra descritti, che può avvenire soltanto attraverso la creazione di progetti condivisi in grado di creare un dialogo tra istituzioni scolastiche e imprese: «abbiamo creato un progetto con circa 200 scuole di tutta Italia, dal nome "con la scuola", il cui obiettivo è fare orientamento ai docenti e creare un interlocuzione direttamente con gli imprenditori. Ne sono nate decine di percorsi di apprendistato. Questo è un modo per "fare siste-

ma”». Buone pratiche condivise anche da **Confartigianato**, rappresentata da **Silvia Ciuffini**, responsabile del mercato del lavoro e formazione professionale.

Un altro intervento di grande impatto è stato quello di **Franco Bercella, imprenditore e titolare della Bercella S.r.l.** che ormai da dieci anni accoglie con convinzione nella propria azienda apprendisti di primo livello: «l'apprendistato è lo strumento ideale per l'economia italiana, perché dà modo alle imprese di essere partecipi alla formazione dei ragazzi che entreranno nelle nostre aziende. Non possiamo solo lamentarci delle cose che non funzionano, dobbiamo fare qualcosa. Il “manifesto” presentato quest’oggi è il punto di partenza, abbiamo tutti gli ingredienti su cui focalizzarci, non resta che coordinarci tutti insieme. Non possiamo mollare questa opportunità in un momento così difficile: il Covid ci ha fermato, ma un’azienda virtuosa in questo momento pensa a seminare, per poi raccogliere i frutti in futuro, quando le cose andranno meglio». Un’attenzione maggiore nei confronti del futuro dei giovani come leva per il sistema Paese è stata auspicata anche da **Ivana Veronese, Segretaria Confederale UIL**.

**E quale strumento migliore dell'apprendistato per poter seminare opportunità da cogliere in futuro?** Il *webinar* tenutosi lo scorso giovedì può realmente essere il punto di partenza per il rilancio dell'apprendistato di primo livello, visto che ha già rappresentato un primo effettivo risultato del “fare sistema” di cui si ha bisogno. L’obiettivo – si auspica grazie anche all’uso dei fondi del tanto acclamato Next Generation Eu, assolutamente in grado di finanziare lo sviluppo di tali percorsi formativi – sarà quello di formare quanti più ragazzi possibili come Thomas Cotti, un apprendista che ha voluto condividere la propria positiva esperienza in un video pubblicato sul canale YouTube di Gi Group, per poter finalmente vedere negli occhi dei giovani la stessa gioia per la scoperta della propria “vocazione”.

## Il sistema dell'apprendistato e la sfida della regolazione delle “nuove professioni”\*

di Stefania Negri

Da anni il dibattito accademico sta affrontando il tema della nascita di nuove figure professionali che non rientrano nel gruppo delle cosiddette professioni organizzate in ordini e collegi e per tale ragione vengono definite, in opposizione a queste ultime, professioni non regolamentate. Una definizione di questo gruppo professionale è stata fornita dal CNEL, nel [V rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate](#) (2005), dove si può leggere che l'espressione “professione non regolamentata” *“riguarda la condizione di chi svolge una professione il cui esercizio richiede conoscenze intellettuali e tecniche molto elevate, senza che però sia necessario, dal punto di vista legale, il possesso di un titolo di studio determinato; o comunque, senza che sia necessaria l'iscrizione ad un Ordine o Albo”*. Anche il sistema legislativo, con la legge n. 4 del 2013, è intervenuto a disciplinare le professioni non organizzate in ordini e collegi, delineando un primo inquadramento giuridico di tali professioni nel nostro ordinamento.

In questo gruppo, seppur identificato con un'unica etichetta denominativa, si riscontra una forte eterogeneità dettata da una pluralità di fattori e condizioni distintive (forma giuridica dell'esercizio della attività professionale, livelli di qualificazione, competenze, bisogni, ecc.). Al di là della molteplicità degli elementi differenziativi ciò che accomuna i profili professionali è la condivisione di una specifica professionalità, di un corpo di conoscenze, competenze e pratiche lavorative in mancanza però di una chiara definizione del perimetro della propria attività professionale. Tale situazione determina una sostanziale difficoltà di riconoscimento della loro professionalità da parte di altri professionisti e utenti finali e altre criticità sul piano della regolazione dello specifico mercato di riferimento. In aggiunta lo stesso processo di costruzione di queste nuove figure professionali non corrisponde più esattamente a quello identificato dai sociologi delle professioni a partire dalle riflessioni di Wilensky negli anni '60 del Novecento e poi ripreso in Italia da W. Touisijn, secondo i quali esiste un percorso a tappe (identificazione e condivisione di una base cognitiva; nascita e diffusione di scuole o “agenzie” di formazione alla professione; nascita e affermazione di associazioni professionali; riconoscimento e protezione statale) attraverso il quale i professionisti raggiungono lo status professionale e un riconoscimento pubblico.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46](#).

È stato rilevato (si veda L. Casano, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2020) come l'individuazione di un efficace modello di regolazione delle cosiddette “nuove professioni” meriti particolare attenzione, non solo per la rilevanza numerica di questo gruppo professionale in costante crescita, ma anche perché le nuove professioni sembrano idonee a rappresentare in termini descrittivi e qualitativi i nuovi modi di lavorare.

In quest'ottica acquistano rilevanza temi finora poco approfonditi dalla letteratura di riferimento e dal dibattito pubblico, politico e istituzionale, quali le modalità di formazione, sviluppo e riconoscimento delle capacità professionali. Infatti, per i nuovi professionisti, e in generale per una quota crescente di lavoratori, accomunati dallo svolgimento di prestazioni con un contenuto professionale altamente qualificato e dal fatto di affrontare molteplici transizioni occupazionali nel corso della carriera lavorativa, il riconoscimento e la valorizzazione delle proprie capacità professionali diventano cruciali in quanto identificative e rappresentative della loro professionalità e del loro lavoro.

Come evidenziato da L. Casano esistono molteplici sistemi di qualificazione e riconoscimento delle capacità professionali, non compiutamente integrati tra di loro (il sistema pubblico di certificazione delle competenze maturate in contesti formali, non formali, informali; il sistema delle certificazioni di conformità a standard tecnici UNI, che nel nostro paese attualmente conta numerose norme sulle attività professionali non regolamentate; i sistemi di classificazione e inquadramento della contrattazione collettiva che da sempre svolgono una funzione di regolazione del mercato interno ed esterno all'azienda). Di fronte a tale molteplicità è urgente interrogarsi su come creare una infrastruttura idonea a valorizzare e accrescere le “capacità transizionali” di tutti i lavoratori a partire dalla trasferibilità e dal riconoscimento della propria professionalità nelle molteplici transizioni professionali e biografiche che i nuovi professionisti sperimenteranno nell'arco della loro vita professionale.

È in questo frangente che emerge sotto una nuova luce la valenza strategica del “sistema dell'apprendistato”, osservando che i sistemi di riconoscimento delle capacità professionali, anche al loro attuale stato embrionale e di imperfezione, delineano evidentemente dei collegamenti e una assonanza con il sistema dell'apprendistato. Per chiarire meglio l'affermazione occorre da subito precisare che con l'espressione “sistema dell'apprendistato” non si fa qui riferimento all'apprendistato come mero strumento contrattuale, per quanto strategico ed essenziale ai fini dell'inserimento occupazionale dei giovani nel mercato del lavoro. Ci si riferisce invece all'apprendistato come sistema per la costruzione di mestieri e professionalità, connotato da una precisa infrastruttura giuridico-istituzionale funzionale all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tra gli strumenti che compongono questa infrastruttura, ma che non sono specifici soltanto di questo istituto, ritroviamo ovviamente un ruolo di primo piano alla formazione e all'accompagnamento professionale, l'obbligo della registrazione della formazione e della sua messa in tra-

sparenza attraverso il fascicolo elettronico del lavoratore, la certificazione delle competenze sulla base di standard riconosciuti nel mercato di riferimento e inseriti nei repertori pubblici (i repertori regionali e l'atlante del lavoro e delle qualificazioni). Strumenti oggi ancora connotati da criticità e in alcuni casi non compiutamente realizzati, ma che consentirebbero al sistema dell'apprendistato di ricoprire un ruolo fondamentale per la regolazione dei moderni e complessi mercati del lavoro.

**È evidente come la creazione di una infrastruttura unitaria per il riconoscimento delle capacità professionali di tutti i lavoratori si ponga in continuità con il sistema dell'apprendistato e con precisi elementi, sostanziali e di visione, che lo connotano**, partendo dai quali (come era del resto nelle intenzioni del Legislatore del Testo Unico dell'Apprendistato del 2011) si potrebbe iniziare a costruire l'integrazione sistemica di tutti i sistemi di riconoscimento delle capacità professionali. Si potrebbe per esempio partire da una estensione, oltre i confini aziendali, del riconoscimento delle competenze acquisite nelle precedenti esperienze professionali attraverso la registrazione della formazione e delle qualifiche professionali all'interno del fascicolo elettronico del lavoratore che diverrebbe il passaporto del lavoratore per potersi muovere agevolmente all'interno dei numerosi mercati del lavoro esistenti. Ciò consentirebbe di offrire una importante risposta alle esigenze di una quota sempre più ampia di lavoratori portatori di nuovi interessi individuali e collettivi, tra i quali è centrale il riconoscimento, la valorizzazione e la tutela della identità professionale. In questo modo infatti, venendo meno per questi professionisti i sistemi di tutela tipici dei lavoratori subordinati, il riconoscimento e la valorizzazione della loro professionalità attraverso una infrastruttura simile a quella dell'apprendistato, andrebbe a edificare un nuovo sistema di protezione.

**È in conclusione a questa breve riflessione che si rileva l'importanza, a livello sistemico e di analisi, di ripartire dai processi di costruzione sociale delle professionalità, valorizzando alcuni attori, strumenti e livelli di regolazione, e privilegiando, anche nella ricerca su questi temi, un approccio empirico di ricostruzione dei diversi strumenti e meccanismi istituzionali che concorrono alla costruzione e alla valorizzazione delle singole identità professionali.**

## L'evoluzione della normativa dei tirocini curriculari ed extracurriculari in Italia tra formazione, orientamento e politiche attive del lavoro\*

di Lorenzo Citterio

Il tirocinio rappresenta “*un periodo di orientamento e di formazione svolto in un contesto lavorativo e volto all’inserimento dei giovani nel mondo del lavoro*”. Esso non si configura come rapporto di lavoro e può essere di natura curriculare, e quindi “*rivolto ai giovani frequentanti un percorso di istruzione o formazione e finalizzati ad integrare l’apprendimento con un’esperienza di lavoro*”, o extracurriculare, cioè “*finalizzato ad agevolare le scelte professionali dei giovani tramite un periodo di formazione in un ambiente produttivo e quindi con la conoscenza diretta del mondo del lavoro*”. Tali definizioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali stridono con il reale ambito di applicazione di uno strumento che in poco più di vent’anni ha subito un’evoluzione normativa che ne ha senza dubbio modificato anche la *ratio*, tanto che la gran parte delle discussioni odierne sui tirocini – soprattutto sugli extracurriculari – si fermano a considerare la sua efficacia o inefficacia per l’inserimento nel mondo del lavoro senza particolare attenzione alle finalità di formazione e orientamento: occorre, dunque, affrontare il senso dell’istituto ripercorrendo la sua evoluzione normativa nell’ordinamento italiano e nel quadro europeo.

**I tirocini formativi e di orientamento sono stati introdotti nell’ordinamento italiano con l’articolo 18 della Legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu). Tale norma, fissato lo scopo dello strumento e cioè realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del lavoro, ha affidato al successivo D.M. n. 142/1998 – integrato dalla relativa Circolare del Ministero del Lavoro n. 92/98 – l’attuazione di principi e criteri generali fissati dalla legge stessa.** Nella prima disciplina dei tirocini, la finalità individuata era quella di “*realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell’ambito di processi formativi e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro*”: a tal fine, il decreto ministeriale regolava aspetti quali i limiti numerici di tirocinanti presso lo stesso datore, le tipologie di soggetti promotori e le garanzie assicurative, per le quali già si affidava al soggetto promotore l’obbligo di assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Inoltre, il medesimo decreto ministeriale ha previsto lo svolgimento dei tirocini sulla base di convenzioni stipulate tra soggetti promotori e datori di lavoro pubblici o privati, l’obbligo di comunicazione della convenzione al Ministero del Lavoro, la durata degli stessi a seconda del tirocinante, l’estensibilità della disciplina ai cittadini comunitari ed extra-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

comunitari, le procedure di rimborso e la possibilità per le istituzioni scolastiche di realizzare esperienze di stage e tirocinio incluse nei piani di studio. Infine, il d.m. n. 142/1998 ha abrogato le disposizioni delle normative precedenti all'articolo 18 della Legge 14 giugno 1997, n. 196 che regolavano l'inserimento di giovani nel mondo del lavoro, e cioè i commi 14, 15, 16, 17 e 18 dell'articolo 9 del D.Lgs. n. 148/1993 relativi ad un primo tentativo di disciplinare i tirocini alla stregua di rapporti non costituenti rapporti di lavoro, l'articolo 3 del D.L. n. 726/1984 che regolava l'assunzione nominativa di giovani tra i 15 e i 29 anni con contratto di formazione e lavoro e l'articolo 15 della Legge 21 dicembre 1978, n. 845 relativo a periodi di tirocinio attivabili da istituzioni operanti nella formazione professionale. La normativa introdotta dal Pacchetto Treu non è stata mai oggetto di abrogazione formale nel corso degli anni, seppur con più di un dubbio sulla sua costituzionalità in seguito alla sentenza n. 287/2012 della Corte Costituzionale (cfr. *infra*).

Il successivo intervento normativo sui tirocini è avvenuto con l'articolo 60 del D.Lgs. n. 276/2003 che ha attuato la delega contenuta nell'articolo 2 lett. c) della Legge 14 febbraio 2003, n. 30: la Riforma Biagi ha disciplinato i tirocini estivi di orientamento per adolescenti e giovani iscritti presso un'università o un istituto scolastico. In seguito all'impugnazione della norma da parte di alcune Regioni, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 50/2005, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 60 del D.Lgs. n. 276/2003 poiché, secondo il nuovo articolo 117 della Costituzione, *“la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni”*. Infatti, **con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, è avvenuto un cambio significativo negli equilibri delle competenze tra Stato e Regioni: se il testo originario dell'articolo 117 prevedeva la competenza regionale in “istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica” sempre “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”, la legge costituzionale n. 3/2001 ha invertito la tecnica di riparto delle competenze, definendo la competenza esclusiva dello Stato e le competenze concorrenti in un elenco di materie e attribuendo alle Regioni “ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”**. L'istruzione e la formazione professionale e la polizia amministrativa locale rappresentano le uniche due *“etichette materiali nominate”*, poiché in queste materie la competenza regionale residuale non viene dedotta per sottrazione rispetto ai commi precedenti dell'articolo 117 della Costituzione, ma si ricava dalla loro esplicita esclusione dalla competenza concorrente sull'istruzione e dalla competenza esclusiva statale sull'ordine pubblico e la sicurezza. Entrando nello specifico della formazione professionale, la Corte Costituzionale, chiamata in causa in diverse occasioni in seguito alla riforma costituzionale del 2001, ha confermato – rispetto alla già citata sentenza n. 50/2005 – che, *“mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali, determinazione dei principi fondamentali”*. **Un ulteriore intervento della Corte Costituzionale in materia di tirocini è avvenuto con la sentenza n. 287/2012, che ha di-**

**chiarato l'incostituzionalità dell'articolo 11 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla Legge n. 148/2011, il quale definiva livelli di tutela essenziali per l'attivazione di tirocini non curricolari.** La norma, con una *ratio* anti-elusiva, fissava per i tirocini extracurricolari una durata massima di 6 mesi (ad esclusione di determinati soggetti svantaggiati) e ammetteva l'attivazione soltanto nei 12 mesi successivi al conseguimento del diploma o della laurea per favorire che l'utilizzo di tale strumento fosse finalizzato al raccordo tra istruzione e lavoro e che non finisse per sostituirsi a veri e propri rapporti di lavoro. La Corte Costituzionale, infatti, ha ritenuto tali disposizioni invasive della competenza regionale in materia di formazione professionale, censurando anche il secondo comma dell'articolo 11 nella parte in cui stabiliva la diretta applicazione dell'articolo 18 della legge n. 196/1997 e del relativo regolamento di attuazione in caso di inerzia delle Regioni.

**La stagione degli interventi della Corte Costituzionale termina con l'intervento – pochi mesi prima della sentenza n. 287/2012 – dell'articolo 1, commi 34, 35 e 36 della legge n. 92/2012 che rappresenta tutt'oggi la disciplina nazionale vigente di rango primario in materia di tirocini.** La riforma Fornero, all'articolo 1 comma 34, ha previsto un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per definire delle Linee guida sui tirocini formativi e di orientamento che ne rivedessero la disciplina, prevenissero e contrastassero un utilizzo distorto dell'istituto, individuassero gli elementi qualificanti del tirocinio e riconoscessero una congrua indennità, per la quale il comma successivo ha previsto una sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000€ in caso di mancato riconoscimento. Il ricorso alla Conferenza Stato-Regioni ha consentito di conservare la competenza regionale residuale in materia di tirocini formativi, pur definendo un quadro normativo comune di riferimento.

**Occorre considerare, *in primis*, che le intese raggiunte hanno espressamente escluso dalle linee guida i tirocini curricolari, i quali, secondo quanto disposto dal D.M. 22 ottobre 2004, n. 270 che ha modificato il D.M. 3 ottobre 1999, n. 509 in materia di autonomia didattica degli atenei, restano disciplinati dai Regolamenti di istituto o delle università.** Nello specifico, i tirocini curricolari sono regolati dall'articolo 10, comma 5 lett. a) del D.M. n. 270/2004 sugli obiettivi e le attività formative che rimanda al D.M. n. 142/1998. Un altro provvedimento che ha segnato l'evoluzione normativa dei tirocini è rappresentato dalla nota n. 4647/2007 del Ministero del Lavoro che, rivedendo un precedente orientamento in merito agli obblighi di comunicazione sull'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, ha escluso l'applicabilità di tali disposizioni ai *“tirocini promossi da soggetti ed istituzioni normative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro”*. Altre tipologie di tirocinio escluse dalle linee guida riguardano i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinarie, i tirocini transnazionali svolti all'estero o presso un ente sovranazionale, i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso e i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia e alla riabilitazione di persone prese in carico dai servizi sociali o dai servizi sanitari.

**La Conferenza Stato-Regioni ha approvato le prime linee guida il 24 gennaio 2013 e le seconde linee guida, attualmente vigenti, il 25 maggio 2017: esse non hanno un valore di norma giuridica, ma rappresentano orientamenti per le Regioni che hanno la competenza legislativa in via esclusiva.** Quest'ultime sono intervenute in larga parte con delibere regionali che hanno fissato indirizzi regionali in materia di tirocini, mentre in alcuni casi le Linee guida sono state recepite nelle leggi regionali sul mercato del lavoro. Le principali differenze tra le due intese riguardano il superamento della tripartizione delle tipologie tirocinio (formativo e di orientamento, di inserimento/reinserimento, per svantaggiati e disabili) che vengono unite nell'unica categoria di tirocinio extracurricolare con un unico limite di durata, la definizione di nuove disposizioni in materia di interruzione, l'allargamento della platea dei soggetti promotori, la previsione di nuove misure per contrastare utilizzi incongrui del tirocinio e per un monitoraggio più puntuale, la revisione dei limiti numerici (aggiungendo nel calcolo per stabilire il numero dei tirocini anche i dipendenti a tempo determinato), l'introduzione di un sistema premiale che consente una deroga ai limiti numerici a seconda dell'assunzione dei tirocinanti, l'approfondimento dei ruoli dei tutor e l'individuazione di un sistema sanzionatorio più completo.

**Nonostante che entrambe le versioni definiscano il tirocinio come “misura formativa di politica attiva”, il superamento della tripartizione delle tipologie di tirocinio dal 2013 al 2017 è emblematico di quanto avvenuto anche in sede europea, in cui la forte preoccupazione connessa alla disoccupazione giovanile ha portato ad un interesse sempre maggiore per il ruolo dei tirocini in Europa come strumento finalizzato a garantire l'occupabilità.** Nella Comunicazione della Commissione Europea COM(2012) 728 final, relativa alla consultazione delle parti sociali nell'ambito del documento di lavoro “Verso un quadro di qualità per i tirocini”, il tirocinio è stato definito come *“un'attività lavorativa di durata limitata presso imprese, enti pubblici o organismi senza scopo di lucro effettuata da studenti o giovani che hanno recentemente terminato gli studi al fine di acquisire una preziosa esperienza pratica in ambito professionale prima di iniziare una regolare attività professionale”*. Soltanto due anni dopo, nella Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014, l'attenzione si è spostata sulla natura di politica attiva dello strumento, e quindi *“un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale, finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare”*. Tale evoluzione ha aperto le porte al Piano Europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile, che ha fatto del tirocinio extracurricolare lo strumento principale per aumentare le possibilità occupazionali dei giovani in Italia con Garanzia Giovani (il 56,4% delle misure di politica attiva, secondo l'ultima nota mensile di ANPAL). Tale programma, tuttavia, non ha avuto risultati brillanti, tanto da essere definito anche dalla Corte dei Conti come *“una politica di promozione e sostegno agli stage che [...] lascia forti dubbi sull'efficacia di molte di queste esperienze”*, segnalando anche offerte di tirocini per mansioni di livello inferiore agli indicatori di qualità del Piano nazionale. Il focus sul tirocinio extracurricolare quale misura di politica attiva del lavoro, se da una parte ha notevolmente aumentato l'attenzione sul tema dell'abuso di tale strumento e sulle difficoltà dei giovani nella

transizione tra scuola, università e lavoro, dall'altra ha posto in secondo piano le finalità formative e di orientamento, altrettanto importanti per acquisire competenze o per consentire ad un giovane di svolgere esperienze per compiere con più consapevolezza le scelte professionali. Tale aspetto si riflette anche sugli aspetti sanzionatori dell'intesa del 2017, sui quali è intervenuto l'INL con la Circolare n. 8/2018. Nel documento si evidenzia la possibilità di riqualificazione del rapporto per determinate fattispecie che andrebbero a compromettere la natura formativa del rapporto e non sono compresi gli aspetti strettamente legati alla formazione, per i quali sono previsti l'intimazione alla cessazione del tirocinio o il semplice invito alla regolarizzazione (quando sia possibile ripristinare le condizioni per il conseguimento degli obiettivi stabiliti). Il rischio che ne consegue, senza entrare nel merito dell'efficacia dei controlli, è che convenzioni, piani formativi e attestazioni delle attività svolte finiscano per essere considerate alla stregua di sterili complicazioni burocratiche incomprese anche dallo stesso tirocinante, spesso interessato – per non dire illuso – dalla tanto agognata stabilizzazione all'esito dello stage.

**Infine, una recente Risoluzione del Parlamento Europeo (B9-0310/2020) è intervenuta sulla Garanzia Giovani sottolineando che, nei prossimi anni, il programma dovrà essere concepito “come un percorso volto a garantire, entro un certo lasso di tempo ragionevole, posti di lavoro di qualità e permanenti per tutti i giovani interessati”.** Tale nuovo approccio – che “*non dovrebbe istituzionalizzare il lavoro precario tra i giovani*” – promuove la valutazione delle competenze degli iscritti al programma con il fine di affrontare gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro, riconosce il possibile ruolo dei tirocini nella formazione professionale a patto che essi siano stipulati con accordi scritti vincolanti, che siano retribuiti dignitosamente e che non sostituiscano posti di lavoro. Tuttavia, occorre anche considerare che nel documento del Parlamento Europeo i tirocini vengono accostati più volte all'apprendistato, nonostante che i due strumenti, almeno nella loro natura originaria e senza soffermarsi sulle evidenti differenze in termini di garanzie, rispondano ad esigenze diverse. Se l'obiettivo della nuova Garanzia Giovani sarà garantire l'occupazione, con il fine – dichiarato esplicitamente nella Risoluzione – di colmare le lacune dell'approccio precedente basato sull'occupabilità, è lecito ritornare alla domanda iniziale per chiedersi quale sia la *ratio* dei tirocini. Essi, concepiti come un periodo di orientamento e di formazione, sono stati ripensati come strumento per migliorare l'occupabilità dei giovani in Europa e tra pochi mesi, nella nuova Garanzia Giovani, avrebbero la funzione di garantire l'occupazione, e cioè posti di lavoro di qualità e permanenti: **il rischio principale derivante da una simile scelta, senza una differenziazione negli scopi delle misure del programma, sarà quello di continuare la corsa al ribasso con i giovani preferendo lo strumento dei tirocini all'apprendistato, vero rapporto di lavoro finalizzato alla formazione e all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.**

Alla luce della Risoluzione del Parlamento Europeo, che preannuncia un ulteriore cambiamento nell'evoluzione normativa del tirocinio, si rende quanto mai necessaria una riflessione volta a distinguere strumenti e relativi obiettivi nelle politiche per l'occupazione giovanile. **Ripercorrere l'evoluzione normativa e riscoprire lo**

## 1. Apprendistato e tirocini

scopo originario di un istituto, in questo ambito, porta a chiedersi inevitabilmente se non sia opportuno distinguere in modo netto – anche nei programmi quali Garanzia Giovani – i due strumenti del tirocinio e dell'apprendistato per capitalizzare, da una parte, le finalità formative e di orientamento, e dall'altra la garanzia di un'occupazione di qualità, senza portare a quell'ambiguità di fondo che i giovani, fino ad oggi, continuano a pagare a caro prezzo.

## Strumenti e metodi per la corretta gestione dei tirocini extracurricolari: suggerimenti da un'esperienza pratica\*

*di Filippo Reggiani*

Il tirocinio extracurricolare è un periodo di orientamento e di ingresso in azienda che vuole configurarsi come un **momento di formazione e avviamento lavorativo**. Si tratta, dunque, di un progetto formativo che, nell'ordinamento italiano, intende dare al giovane la possibilità di immergersi in un contesto produttivo e formarsi in vista del suo ingresso nel mondo del lavoro. L'accento sull'essenza formativa del tirocinio extracurricolare è fondamentale per incanalare il processo della sua attivazione su binari corretti e adeguati alle sue finalità e per segnare la sua differenza da altre modalità, come l'apprendistato, con cui i giovani fanno il loro ingresso nei perimetri organizzativi. Considerata tale originaria ispirazione del tirocinio extracurricolare, le ragioni della selezione di questo percorso di formazione non possono ridursi, dunque, alla semplice risposta alle necessità di personale di una funzione. Il rispetto della sua vocazione formativa e orientativa esige una motivazione più ampia e sistemica rispetto al mero bisogno di nuove leve. Al contrario, **è necessario**, invece, **che l'attivazione di questa tipologia di tirocinio affondi le sue radici nel quadro di una cultura organizzativa che incentivi la riproduzione delle competenze presenti all'interno dell'organizzazione e che, in questo modo, strutturi l'azienda come luogo di formazione e crescita, capace di agire in sinergia con istituzioni formative esterne.**

Dal punto di vista organizzativo, l'inserimento di una figura giovane all'interno di una funzione consolidata e stabile non è un compito facile. Preliminarmente all'apertura del processo di reclutamento e selezione, è opportuno, infatti, effettuare alcune verifiche di carattere contestuale, affinché il tirocinante non trovi invalicabili "barriere all'ingresso", tendenti a declinarsi anche in dinamiche relazionali escludenti e negative. Da questo punto di vista, la figura del tutor aziendale acquisisce un'importanza particolare.

Proprio **la selezione del tutor aziendale costituisce un momento nodale** affinché la natura del tirocinio extracurricolare sia rispettata e realizzata. Il tutor aziendale ha il compito di accompagnare lo stagista nel compimento del suo percorso formativo: egli deve, dunque, essere consapevole del suo ruolo e dei suoi obiettivi. Come affermato in precedenza, lo strumento dello stage extracurricolare non deve essere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

vissuto dal responsabile del tirocinante come un mezzo per rispondere, in modo economicamente vantaggioso, a un fabbisogno del suo ente. Esso deve essere considerato come un'occasione in cui l'azienda può proporsi come luogo di accompagnamento e orientamento delle scelte professionali. Quando, in un'azienda manifatturiera, il responsabile dell'area di Manutenzione decide di inserire una figura in stage extracurriculare, egli deve anche predisporre un progetto formativo individuale che non comprenda solo la risposta a particolari bisogni della funzione, come, per esempio, lo sviluppo di un particolare software di manutenzione, ma anche attività routinarie e capaci di offrire le basi per avere uno sguardo sinottico rispetto alle varie operazioni dell'ente. La formazione dello stagista permette, dunque, al professionista responsabile di riflettere sulle sue competenze e sulla sua capacità di trasmetterle. Il tirocinio extracurriculare si propone come una sfida e una prova anche per il tutor: per quest'ultimo, **il rapporto formativo con la figura del tirocinante deve diventare occasione di composizione dell'inventario delle competenze acquisite.**

La riuscita dello stage non è, però, di esclusiva responsabilità del tutor aziendale. È opportuno, infatti, che i processi di reclutamento e selezione siano strutturati sulla base della natura e delle finalità del progetto in cui la persona selezionata dovrà poi inserirsi. A questo fine, tali processi richiedono un impegno molto forte, da parte dei professionisti HR coinvolti, nella selezione di un profilo coerente con il tirocinio extracurriculare come progetto formativo. **Si tratta, dunque, di scegliere una figura che abbia nella crescita e nel consolidamento delle sue competenze la sua priorità.** Per esempio, nel caso della ricerca di una figura in stage extracurriculare nell'area di Ingegneria di processo di un'azienda metalmeccanica, il colloquio conoscitivo dovrà valutare con massima attenzione la motivazione del candidato a intraprendere un percorso formativo di questo tipo, non limitandosi solo a esaminare la sua preparazione tecnica. La ricerca di un profilo seppur minimamente esperienziato è contraria allo spirito del tirocinio extracurriculare e, cosa non secondaria, dilata sensibilmente i tempi del processo di selezione, dal momento che le aspettative contrattuali, retributive e anche formative di persone già entrate nel mondo del lavoro non possono che distanziarsi da quelle di chi deve ancora approcciare il contesto lavorativo e ha intenzione di proseguire il suo percorso formativo.

Allargando il campo, questo indirizzo dei processi di selezione e reclutamento e la presenza di tutor aziendali consapevoli del proprio compito sono **segni del raggiungimento di quella cultura organizzativa matura**, menzionata all'inizio di questo breve testo, **di cui una relazione continua e proficua con le istituzioni formative costituisce un elemento imprescindibile.** La pratica di questo rapporto rappresenta la base di una gestione ottimale dei tirocini extracurricolari.

Come emerge, per esempio, dalla Legge della Regione Emilia-Romagna n.1 del 4 marzo 2019, è senz'altro possibile attivare il tirocinio in questione attraverso il coinvolgimento di un ente promotore che non sia un'istituzione formativa in senso pieno. Tuttavia, la posizione di un istituto di formazione, come l'università, nel ruolo di soggetto promotore costituisce la scelta ottimale dal punto di vista aziendale, soprattutto perché consente al soggetto ospitante di stabilire una connessione con l'istituto

responsabile della formazione dei giovani nel periodo immediatamente precedente al loro ingresso nel mondo del lavoro. **Non si tratta, naturalmente, di collaborare occasionalmente, ma di impostare una relazione a lungo termine che consenta di colmare le distanze tra percorso universitario e tirocinio extracurriculare.**

Le aziende hanno diversi strumenti per strutturare questa modalità di relazione con gli enti formativi, come le partecipazioni ai Career Day, le visite aziendali e tutte le altre iniziative di Employer branding. **Essi, però, raggiungono la massima efficacia quando sono inserite in un quadro in cui l'organizzazione compare tra gli stakeholder del Corso di Studio di suo maggior interesse.** La presenza dell'azienda in questo contesto può essere considerata come segno di un'evoluzione organizzativa e culturale importante, direzionata alla configurazione dell'organizzazione come sistema sociotecnico. Essa, inoltre, rappresenta un chiaro e rassicurante segnale di attenzione nei confronti del percorso formativo complessivo dei suoi potenziali neo-dipendenti.

Una corretta gestione dei tirocini extracurricolari, dunque, passa inevitabilmente attraverso l'implementazione e il consolidamento di un clima culturale organizzativo che viene portato a espressione dalla scelta del tutor del tirocinante e dal processo finalizzato alla selezione dello stagista. Tale cultura organizzativa, capace di strutturare l'organizzazione come luogo generativo di competenze, trova il suo compimento nella coltivazione di una relazione continua con le istituzioni formative. **Gestire i progetti formativi extracurricolari in questione significa, quindi, interrogarsi sulla cultura complessiva dell'organizzazione e sulla sua capacità di impostare piani di formazione e sviluppo a lungo termine.**

2.

## **COMPETENZE E PROFESSIONALITÀ**

## **Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti, in attesa delle Linee Guida per l'avvio del sistema nazionale\***

*di Lilli Casano*

**Il 21 gennaio 2020 si è conclusa la procedura scritta con la quale il Comitato tecnico nazionale istituito dall'art. 3 co. 5 del d. lgs n. 13/2013** (presieduto dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della istruzione, università e ricerca e composto dai rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della economia e delle finanze, e delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano in qualità di enti pubblici titolari delle competenze legislative in materia) **ha approvato le “Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze”**. L'iter procedurale di adozione delle Linee Guida in Conferenza unificata prevede ora la **convocazione delle parti sociali** al fine di poter acquisire ogni rilievo utile sul documento in oggetto.

**A più di sette anni dalla introduzione del nostro ordinamento del diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze** (articolo 4, commi da 51 a 61 della Legge 28 giugno n.12 del 2012 e art. 1 del Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n.13), infatti, **il sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze** che avrebbe dovuto rappresentarne il principale pilastro **non è ancora operativo**.

L'attuazione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, infatti, è vincolata alla costruzione di due elementi che potremmo definire infrastrutturali:

- la creazione di un **Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni** (art. 8 d. lgs, 13/2013) quale quadro di riferimento unitario degli standard per la certificazione delle competenze sviluppate in tutti i contesti (formali, non formali e informali);
- la **attivazione, su tutto il territorio nazionale, di servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze sulla base degli standard di sistema, attestazione, servizio, processo stabiliti dal decreto legislativo n. 13/2013** (artt. da 4 a 7).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

Sul primo fronte, il sistema ha oggi trovato una parziale implementazione con l'adozione del **Quadro Nazionale delle Qualificazioni** (che consente la referenziazione delle qualifiche nazionali ad EQF) e con la creazione di **una infrastruttura informatica di supporto per la concreta operatività di alcuni degli elementi costitutivi del Repertorio Nazionale** delle qualifiche e delle qualificazioni, **l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni Inapp**.

Sul secondo fronte, l'art. 3 co. 5 del d. lgs n. 13/2013 prevede appunto l'adozione, da parte del **Comitato tecnico nazionale** sopra richiamato, di apposite **Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e delle rispettive funzioni**, in particolare relative a:

- identificazione degli indicatori, delle soglie e delle modalità di controllo, valutazione e accertamento degli standard minimi ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia dei servizi;
- definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale e per il suo aggiornamento periodico da effettuarsi almeno ogni tre anni;
- progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale informativa unica (oggi confluita nel Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro di cui al d. lgs, n. 150/2015 che introduce altresì il fascicolo elettronico del lavoratore).

Il Comitato tecnico è chiamato a organizzare **periodici incontri con le parti sociali** e le Linee Guida sono adottate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con gli altri Ministeri competenti sopra richiamati, previa intesa in Conferenza unificata.

**Pare allora cruciale**, essendo oramai giunti alle battute finali di questo lungo percorso, **evidenziare alcuni nodi ancora da sciogliere al fine di poter offrire, a giochi ancora aperti, un contributo ai soggetti chiamati a validare l'impianto di un documento**, le Linee Guida appunto, **che renderà di fatto operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze**, raccogliendo e sistematizzando indicazioni relative alle tre aree di intervento sopra richiamate.

### 1. L'implementazione del Repertorio Nazionale attraverso l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni Inapp.

Il **Repertorio nazionale** rappresenta un elemento centrale e imprescindibile del sistema in quanto è il riferimento unitario ai fini della **progettazione formativa per competenze**, della individuazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento formali, non formali e informali, della **personalizzazione dei percorsi di apprendimento permanente**, della **certificazione e della trasparenza, spendibilità e riconoscimento delle qualificazioni a livello nazionale e comunitario**. Solo le competenze riconducibili a qualificazioni afferenti al Repertorio nazionale,

costituite da una singola competenza o da aggregati di competenze, sono certificabili.

Il Repertorio nazionale, come sopra anticipato, adotta quale dispositivo per la sistematizzazione delle informazioni **l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni**, all'interno del quale dovranno confluire tutte le qualificazioni esistenti, al fine di rendere effettivo il diritto alla certificazione delle competenze acquisite, appunto, in tutti i contesti di apprendimento. L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, attraverso la Classificazione dei settori economico professionali, correla, ove possibile, le competenze delle qualificazioni alle attività lavorative allo scopo esclusivo di favorire la trasparenza, la riconoscibilità, la spendibilità e la portabilità delle qualificazioni e delle competenze in una prospettiva di occupabilità e apprendimento permanente. **Le Linee Guida dovranno stabilire i criteri per l'identificazione e la descrizione delle qualificazioni e delle competenze ai fini dell'inclusione nel Repertorio nazionale**, occorre dunque a tal fine chiarire in che termini e modalità tali criteri si applichino a qualificazioni ad oggi non incluse nell'Atlante in termini di effettiva interoperabilità.

## **2. Aggiornamento dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni: il ruolo delle parti sociali.**

Stante la centralità di tale dispositivo per l'attuazione del sistema, è necessario un aggiornamento periodico dei contenuti delle qualificazioni contenute nell'Atlante. Importante rilevare che l'aggiornamento può avvenire anche in seguito a **segnalazioni da parte di soggetti, pubblici o privati, che possono essere considerati rappresentativi a livello nazionale di uno specifico settore economico-professionale**, a partire dalle rappresentanze datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Ne consegue l'opportunità di prevedere strumenti informativi e meccanismi procedurali idonei a consentire un dialogo costante e un intervento puntuale delle parti sociali e di tutti gli altri soggetti coinvolti.

## **3. Il funzionamento del sistema: informazione e formazione degli operatori in assenza di risorse dedicate.**

In coerenza con l'art. 7 del d.lgs. n. 13/2013, gli enti pubblici titolari assicurano il rispetto per il personale degli enti titolati addetto alla erogazione dei servizi, di **requisiti professionali idonei al presidio degli aspetti di contenuto curricolare, professionale e di metodologia valutativa**. Tuttavia, dall'adozione delle disposizioni del d. lgs. 13/2013 non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla attuazione delle relative misure gli enti pubblici titolari dovranno provvedere nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Emerge dunque come prioritario il nodo della qualificazione del personale addetto ai servizi di individuazione, validazione, e certificazione delle competenze che opererà negli enti titolati a erogare tali servizi.

Più in generale, è ad oggi ancora irrisolto il nodo del **finanziamento di tali servizi**. L'art. 11 del d. lgs. 13/2013 prevede la facoltà degli enti pubblici titolari di **stabilire costi standard a carico dei beneficiari dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze**.

Anche **la definizione di tale aspetto è demandata alle Linee Guida in corso di approvazione** (art. 11, co.3, d. lgs. n. 13/2013) e sarà dunque un nodo che dovrà ricevere adeguata attenzione al fine di non minare l'effettività l'intero impianto.

#### 4. **L'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze: il nodo delle professioni.**

**Ad oggi non sono chiare le modalità con cui le professioni regolamentate e le professioni non organizzate in ordini e collegi rientreranno nell'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.** A norma dell'art.2 del d. lgs n.13/2013, il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, sono gli enti titolari chiamati a disciplinare l'applicazione di questi servizi per le qualificazioni relative alle professioni regolamentate, mentre il Ministero del lavoro è l'ente titolare delle competenze in materia con riferimento alle professioni non organizzate in ordini e collegi disciplinate dalle Legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate).

Giova ricordare che **la riconduzione delle professioni all'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze ha una ricaduta importante sul piano della conformità alle indicazioni comunitarie con riferimento alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali.**

La **direttiva 2013/55/UE**, che modifica la direttiva 2005/36/CE, all'art. 14, prevede che nel caso in cui lo Stato membro ospitante il professionista che richiede il riconoscimento della qualifica intenda esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale compensativi per il riconoscimento della qualifica, nel rispetto del principio di proporzionalità esso dovrà verificare se le conoscenze, le abilità e le competenze, **formalmente convalidate** a tal fine da un organismo competente, acquisite dal richiedente nel corso della propria esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente in un qualsiasi Stato membro o in un paese terzo, siano per loro natura in grado di coprire, in tutto o in parte, le materie differenti rispetto alle quali si renderebbe necessaria una compensazione. Si riconosce, così, una importanza centrale alla validazione e certificazione delle singole competenze anche per le professioni regolamentate, da cui **l'importanza di assicurare adeguati meccanismi di raccordo tra i sistemi di riconoscimento delle qualifiche professionali (anche per le professioni regolamentate) e i sistemi gene-**

**rali di validazione degli apprendimenti formali, non formali e informali e certificazione delle competenze.**

Ad oggi, nella sezione specifica dell'Atlante del lavoro denominata *Atlante e Professioni* sono presenti descrizioni e riferimenti legislativi per le professioni regolamentate mentre risulta “in aggiornamento” la sezione relativa alle professioni non organizzate in ordini e collegi. Non è chiaro poi come avverrà il **raccordo tra il sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze e i sistemi di certificazione/riconoscimento delle competenze delle professioni regolamentate, da un lato, e delle professioni non organizzate in ordini e collegi, dall'altro**. Rispetto a queste ultime, ad oggi la definizione degli standard professionali e delle relative competenze avviene nell'ambito della **normazione tecnica (UNI)** e dei relativi processi di **certificazione ad opera di enti accreditati da Accredia** (secondo quanto stabilito dagli artt. 6 e 9 della l. n. 4/2013).

L'art. 4, c. 5 del d. lgs. n. 13/2013 prevede d'altra parte che gli enti titolati alla erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, per l'erogazione di tali servizi in conformità alle norme tecniche UNI in quanto applicabili, siano in possesso dell'accREDITAMENTO da parte di Accredia. Ciò, in attuazione del comma 59 della l. n. 92/2012, che stabiliva che nell'esercizio della delega ad adottare uno o più decreti per la istituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze, venisse 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”. Non c'è dubbio, quindi, che il Legislatore della Legge Fornero, coerentemente con l'obiettivo di creare un sistema nazionale per la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento, ambisse ad un coordinamento tra tali sistemi.

Sembra quindi prioritario che le Linee Guida affrontino il nodo di come assicurare, nel concreto, tale integrazione, a fronte di una incessante attività di produzione normativa che si svolge nei tavoli tecnici di UNI, che si traduce nella diffusione crescente di procedure di certificazione dei profili professionali non raccordati al sistema pubblico ormai ai nastri di partenza.

**Nato nell'alveo di una riforma all'insegna della *flexicurity* europea** quale argine, insieme al potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito, alla aumentata flessibilità “in entrata” e “in uscita” dal mercato del lavoro, **e in risposta alle sollecitazioni delle istituzioni comunitarie** (nell'ambito delle raccomandazioni per la creazione di un quadro europeo delle qualifiche e delle condizionalità ex ante per la programmazione del Fondo Sociale Europeo), **il sistema italiano di certificazione delle competenze sta certamente scontando i limiti di un innesto non facile nel modello italiano di regolazione del mercato del lavoro**, privo di prerequisiti minimi per l'implementazione su scala nazionale di servizi pubblici di individuazione, validazione e certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento (formale, non formale, informale).

Non sarà possibile qui richiamare il complesso e articolato processo di costruzione di tale sistema, ma **ad un passo dalla adozione di un provvedimento che influirà in modo decisivo sul funzionamento del sistema giova ricordarne gli obiettivi generali**: promuovere **l'apprendimento permanente quale diritto della persona** e assicurare a tutti pari opportunità di **riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite** in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale (art. 1, co.1 d.lgs 13/2013); promuovere la crescita e la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, **garantendone il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità** (art. 1, co.2 d.lgs 13/2013).

## Le figure HR: una prima sistematizzazione nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni\*

di Stefania Negri

**Negli ultimi anni nel mercato del lavoro italiano sono sorte, a seguito di bisogni sociali, culturali ed economici, nuove figure professionali precedentemente inesistenti all'interno delle organizzazioni, delle società e delle aziende tipiche del Novecento industriale, mentre, molte figure professionali già esistenti sono in continuo cambiamento.** In entrambi i casi, emerge una crescente domanda di riconoscimento sociale e istituzionale. Tra i lavoratori impegnati nella definizione di una sfera di competenze chiaramente delineate e identificabili ci sono certamente anche le figure professionali operanti nell'ambito delle risorse umane.

La messa in trasparenza e il riconoscimento del proprio ruolo e delle proprie competenze permette ai lavoratori di migliorare la propria competitività all'interno del mercato, ottenere una precisa considerazione da parte delle aziende e dei destinatari di servizi o prodotti, e più in generale consente a tutti i soggetti impegnati nella progettazione ed erogazione di servizi formativi e di incontro tra domanda e offerta di organizzare e costituire programmi formativi e percorsi di inserimento efficaci.

**Nel caso specifico delle figure HR, che operano quotidianamente all'interno di aziende e organizzazioni, non esiste un accordo unanime su chi sia, cosa faccia e quali competenze abbia ciascuna di esse.** Infatti, è sufficiente aprire qualsiasi sito di annunci o alcuni siti aziendali per scoprire che i profili HR utilizzati per le job description sono spesso vaghi, non chiaramente descritti, e che manca una visione condivisa delle prerogative di ciascuno, poiché spesso si richiedono differenti competenze e requisiti con riferimento alla stessa posizione.

Uno strumento centrale per la sistematizzazione e individuazione dei vari profili HR esistenti sono chiaramente i profili individuati dalla contrattazione collettiva, come spiegato da Matteo Colombo in un articolo dal titolo *“il ruolo della contrattazione collettiva per la costruzione dei profili professionali. Spunti dalla regolazione dell'apprendistato professionalizzante per le figure HR”*, sebbene emergano criticità sul piano della completezza e della attualità di tali standard.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

Un ulteriore strumento è oggi offerto dall'Atlante del lavoro e delle qualificazioni Inapp, il portale informativo che raccoglie una mappatura dei lavori esistenti ed è nato per rispondere all'esigenza di organizzare e avviare un sistema di certificazione pubblica delle competenze.

Consultando l'Atlante del lavoro attraverso uno schema di classificazione ad albero che a partire dai rami principali, costituiti dai settori economici professionali (SEP), via via identifica all'interno di essi i principali processi di lavoro a loro volta suddivisi in sequenze di processo e aree di attività (ADA) si possono identificare i profili professionali di interesse.

Per individuare le figure attenzionate, seguendo dunque un percorso di consultazione che va dal settore identificato nell'Atlante nell' "area comune", passando poi per il processo nominato "Organizzazione, gestione delle risorse umane e sicurezza", alla sequenza "gestione delle risorse umane, sviluppo organizzativo e amministrazione del personale" e infine considerando le singole ADA è possibile ravvisare le varie figure professionali afferenti al settore HR.

Dall'esercizio è emerso che le figure afferenti alle funzioni HR si trovano "nell'area comune 24", trasversale agli altri settori economici. Nell'area si possono individuare sei aree di attività nelle quali operano qualifiche riconducibili all'ambito HR. L'Atlante per ciascun profilo ha individuato le attività di riferimento e i risultati attesi.

L'ambito HR risulta presidiato da sei differenti figure:

- **Specialisti in risorse umane;**
- **Direttori e dirigenti del dipartimento organizzazione, gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali;**
- **Specialisti dell'organizzazione del lavoro;**
- **Psicologi del lavoro e delle organizzazioni;**
- **Addetti alla gestione del personale;**
- **Addetti alle buste paga**

Senza entrare nel merito di ciascuna figura è possibile trarre degli spunti e delle osservazioni di carattere generale.

L'Atlante conferma di fatto l'esistenza di plurime denominazioni dei profili di quest'area e la sovrapposizione e condivisione di alcune attività tra le diverse figure. Ad esempio la gestione delle relazioni sindacali spetta sia ai direttori e dirigenti del dipartimento organizzazione, gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali sia agli specialisti delle risorse umane.

Si può notare poi che nell'area HR operano anche gli psicologi del lavoro. Ciò significa che il campo è presidiato anche da professionisti con un background formativo chiaramente identificato. Si potrebbe dunque osservare che esistono plurimi percorsi

di studio che possono essere intrapresi dalle figure professionali che operano nell'ambito HR.

Considerando infine il dato di realtà proveniente dai contesti produttivi e organizzativi risulta evidente che spesso uno stesso lavoratore ricopre un ruolo e svolge quotidianamente attività che ricadono non in uno, ma in più profili identificati nell'Atlante.

Preme infine ricordare che esistono altri standard di riferimento e relativi percorsi di riconoscimento di natura privatistica, che sono considerati un punto di riferimento da molti lavoratori che operano in questo settore (per un ulteriore approfondimento si veda il bollettino speciale ADAPT n. 6/2017, *La certificazione delle competenze della funzione HR*, a cura di A. Cezza e L. Casano).

**A conclusione di questo esercizio, ciò che emerge è la difficoltà di fotografare una realtà professionale in continuo mutamento, ma anche l'importanza di ripartire dalle pratiche e dalla quotidianità dei professionisti HR per riuscire a identificare e distinguere chiaramente i profili professionali afferenti all'area nonché delineare le competenze e le attività di riferimento.**

## **La specializzazione del *Diversity Manager*: un tentativo di inquadramento\***

*di Elena Di Marco, Federico Vannini*

**I contesti organizzativi hanno subito nel tempo notevoli cambiamenti fino a divenire oggi dei luoghi in cui si trovano a collaborare soggetti che presentano molteplici profili di diversità.** Nel corso degli anni si è assistito ad un processo di cambiamento che ha portato da una composizione della forza lavoro omogenea per genere e provenienza all'emersione di profili di diversità che riguardano non soltanto aspetti personali come età, genere, etnia, abilità fisiche ma anche talento, aspettative ed esigenze. Questi elementi, necessariamente, si intrecciano con le dimensioni organizzative in cui sono immersi. La gestione integrata di queste diversità, che può diventare un punto di forza dell'organizzazione aumentando la produttività ed il senso di appartenenza, ha portato all'emersione di nuove posizioni all'interno delle organizzazioni e di un nuovo profilo professionale: il *Diversity Manager*.

**Secondo la definizione che ne è stata data da Barabino, Jacobs e Maggio (2001) in “Il Diversity Management.** Lo sviluppo delle risorse umane attraverso la valorizzazione delle differenze” quest'ultimo è un “approccio diversificato alla gestione delle risorse umane, finalizzato alla creazione di un ambiente di lavoro inclusivo, in grado di favorire l'espressione del potenziale individuale e di utilizzarlo come leva strategica per il raggiungimento degli obiettivi organizzativi”.

**Nel tentativo di abbinare questo obiettivo del *diversity management* alle posizioni lavorative che ne gestiscono l'attuazione, in modo tale da meglio definirne i contorni, si sono prese in considerazione diverse fonti,** in modo tale da individuare gli elementi che la contraddistinguono e di collocarla all'interno di un contesto lavorativo individuandone capacità, competenze ed abilità al fine di aver un quadro chiaro e reale di quali siano gli ambiti di operatività di questo profilo professionale.

**Una prima dimensione di analisi ha preso in considerazione i repertori pubblici.** Da questa prima ricognizione è stato possibile verificare come la formalizzazione del profilo professionale del *Diversity Manager*, si riscontri unicamente nel quadro degli standard professionali di Regione Lombardia, in cui viene inquadrato nel settore di Area Comune come “il responsabile di tutte quell'insieme strutturale di pratiche innovative di gestione delle risorse umane nell'ottica di valorizzazione della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

diversità di ciascuno, promuovendo la cultura dell'inclusione ai fini strategici dell'impresa". In quella sede si identificano, altresì, le aree di azione in una posizione di interazione con le strutture/funzioni aziendali coinvolte nel processo organizzativo d'impresa intervenendo nei processi di reclutamento e selezione, sistema di compensation, piani di formazione, servizi interni, comunicazione aziendale, ambiente di lavoro, riconnettendo poi le relative competenze: "Presidiare le attività di reclutamento e selezione del personale in ottica di valorizzazione delle differenze (di genere, età, orientamento sessuale, origini etniche, abilità fisiche, religione...) e in funzione del profilo professionale ricercato" e Progettare e gestire iniziative e strategie di inclusione per la valorizzazione delle singole persone contrastando potenziali discriminazioni (di genere, età, orientamento sessuale, origini etniche, abilità fisiche, religione...). All'interno del medesimo documento, si differenzia inoltre da un altro profilo professionale che è quello del Disability Manager, che si occupa in modo diretto di disabilità nei contesti lavorativi, esaurendo così tutte le altre diversità emergenti in questi ultimi decenni, a causa di una repentina globalizzazione multiculturale.

**Per tutti gli altri repertori regionali delle professioni non esiste una definizione così dettagliata ma l'ambito di attività proprio di tale professionista è al più riferibile nella maggioranza dei casi ad una figura più generica quale quella del "Tecnico della gestione delle risorse umane",** che possiamo individuare anche nell'Atlante del lavoro in cui più precisamente vengono delineate le sue aree di operatività in sviluppo e gestione risorse umane, programmazione risorse umane, valutando le possibilità di miglioramento e razionalizzazione del personale presente sulla base dei loro fabbisogni nei differenti contesti organizzativi, in funzione dell'esigenza rilevata e rappresentazione del sistema professionale.

**Declinando la ricerca all'interno della contrattazione collettiva nazionale ed analizzando all'interno del CCNL più rappresentativi le varie declaratorie,** si riscontra similmente che la figura del *Diversity Manager* non è identificata in una sua specifica categoria ma può essere ricondotta, in termini di specialità dell'attività, alle diverse figure che incarnano anche sotto diverse etichette le principali attività nell'area della gestione delle risorse umane.

**Come descritto dalla figura inserita nel repertorio regionale dei quadri professionali della Lombardia citato prima, il DM si posizionerebbe al di sotto delle cariche dei quadri e dei dirigenti, assumendo quando possibile un ruolo di coordinamento,** controllo e gestione delle risorse umane, collocandosi a livello di sistemi di classificazione, all'interno delle categorie dotate di compiti specifici cui corrisponde una parziale autonomia, nel rispetto delle direttive del Responsabile delle Risorse Umane<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Al fine di questa analisi abbiamo considerato i seguenti CCNL: Industria Metalmeccanica (Federmeccanica); CCNL Terziario Distribuzione e Servizi; CCNL Credito; CCNL Energia e Petrolio; CCNL Elettrici; CCNL Gommoplastica; CCNL Tessile; CCNL Telecomunicazioni, CCNL Feder-culture; CCNL Alimentari.

**Il ritardo che dimostrano i repertori pubblici e la contrattazione collettiva si ricollega con ogni probabilità ad una ancora scarsa diffusione di posizioni lavorative espressamente dedicate al *diversity management*.**

Sono poche le risorse che attualmente si occupano nello specifico di esercitare il ruolo di *Diversity Manager* nelle organizzazioni, in opposizione agli Stati Uniti, che implementano nella classificazione del personale questo ruolo da circa 20 anni con una maggiore diffusione, dovuto anche alla diversità del tessuto nazionale italiano costellato da piccole e medie imprese. In realtà è stato provato da numerosi studi che la gestione integrata delle diversità e quindi un'attenzione volta a promuovere equità e non uguaglianza di trattamento nei confronti dei lavoratori di una determinata organizzazione, aiuta ad incrementare senso di appartenenza e clima favorevole, questo comporterebbe anche a livello personale un senso di empowerment in grado di aumentare il proprio impegno nel raggiungimento di obiettivi comuni.

Viviamo in una società che comincia a tenere conto della dimensione individuale dei lavoratori, e l'effettiva presenza di questa professione (che può essere abilitata come vedremo da specifici percorsi formativi o assunta direttamente all'esterno) crea la possibilità di rimuovere qualsiasi barriera culturale, permettendo così un'integrazione massima e una conoscenza più approfondita dei propri colleghi, con le proprie diversità e i propri talenti. Da non sottovalutare la necessità delle multinazionali, ma anche delle piccole e medie imprese, di migliorare la stessa immagine aziendale, in grado di produrre nei consumatori un valore aggiunto.

**Pur in assenza di tale riconoscimento, attualmente esistono molti corsi di formazione, sia pubblici che privati nel campo dell'Alta Formazione, destinati alla costruzione delle competenze e conoscenze di un *Diversity Manager*, contribuendo nel processo di emersione del relativo profilo professionale<sup>2</sup>.**

Dall'analisi di tali percorsi e delle figure professionali previste in uscita dagli stessi possono trarsi alcune considerazioni interessanti. In particolare, rispetto a quanto precedentemente osservato, si può constatare che laddove il *Diversity Manager* non ha trovato riconoscimento all'interno dei repertori regionali, la figura è stata ricondotta a quella di un "Tecnico nella gestione e sviluppo delle risorse umane" in grado di realizzare in maniera diversificata e personalizzata gli interventi di programmazione del personale, percorsi di sviluppo professionale ed organizzativo, la gestione delle risorse umane, con particolare attenzione alle "diversità".

**I percorsi formativi già presenti distinguono per moduli le varie competenze in uscita per avere un quadro più completo di quali siano i reali campi di attività ed in merito ad essi costruire il proprio ambito di operatività, consentono di potersi specializzare nell'enorme settore delle risorse umane in modo da assi-**

---

<sup>2</sup> A scopo esemplificativo si vedano: Master in Disability e Diversity Manager, Roma Tor Vergata; Università di Siena, Multicultural Diversity Management (Master Executive); Irecoop Emilia-Romagna (Formazione e consulenza per la crescita di persone e imprese) Diversity Manager

curarsi una competitività maggiore nella ricerca di offerte di lavoro e propongono una serie di strumenti utili ai quali potersi affidare per il proprio operato.

**A fronte di questi primi riconoscimenti, emerge dunque la necessità di far comprendere a dirigenti e manager le principali abilità, conoscenze e competenze che un profilo generico di “Specialista delle risorse umane” non è in grado di gestire, spesso investito di ruoli e mansioni che non rientrano nei suoi studi e nella sua formazione.** Un processo di emersione di questa figura professionale con le sue specificità potrebbe contribuire alla sua diffusione, in risposta anche alle specifiche esigenze che emergono nei contesti aziendali.

## **Una inaspettata, ma culturalmente interessante, distrazione legislativa: il Fondo Nuove Competenze\***

*di Emmanuele Massagli*

**Dei limiti contenutistici e culturali del c.d. DL Rilancio (Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) si è scritto ampiamente.** Nella confusione dei 266 articoli vi sono però anche disposizioni interessanti, magari involontarie, comunque capaci di generare qualche buona pratica, qualche esperienza meritevole di attenzione.

**Nell'ambito delle «Altre misure urgenti in materia di lavoro e politiche sociali» (Capo II), il riferimento è all'articolo 88, dedicato al «Fondo Nuove Competenze».** In sintesi, la norma prevede che imprese e sindacati possano realizzare mediante contrattazione collettiva territoriale o aziendale intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive che comportino la destinazione di parte dell'orario a percorsi formativi. Gli oneri relativi alle ore di formazione (comprensivi dei contributi previdenziali e assistenziali) saranno pagati dall'inedito «Fondo Nuove Competenze», dotato di 230 milioni di euro e gestito dall'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

**Non si conoscono ancora pattuizioni su questa materia, è passato troppo poco tempo dall'entrata in vigore del decreto ed è ragionevole che le parti sociali aspettino la conversione in legge prima di disporre del nuovo Fondo.** Vi sono inoltre alcune particolarità che hanno fatto un poco storcere il naso alle stesse parti sociali: la natura dei fondi (risorse Pon Spao), che genera un potenziale conflitto tra ANPAL e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e allunga molto i tempi di distribuzione; la scelta del Governo di non indirizzare queste risorse ai fondi interprofessionali, immaginando meccanismi premianti di co-finanziamento che avrebbero valorizzato gli enti bilaterali e avrebbero ricompreso nella misura anche i lavoratori in cassa integrazione e i lavoratori licenziati.

Ad ogni modo, in questa disposizione vi sono diversi spunti che è opportuno evidenziare.

**Primo. In un momento di pericolosa ri-centralizzazione normativa come quello che sta vivendo il nostro Paese, questa è una norma che incentiva l'autonomia collettiva a livello aziendale o territoriale, quindi in prossimità al**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

**bisogno.** È una sorta di beneaugurante distrazione di un legislatore che ha dimostrato di credere molto poco nella sussidiarietà.

**In seconda battuta, non è dogmaticamente affrontato un fenomeno che certamente osserveremo, quantomeno nel breve e medio periodo: la rimodulazione verso il “basso” (meno quantità) degli orari di lavoro.** D'altra parte, la ripresa dalle crisi economiche, quali che siano le ragioni della recessione (finanziarie o, come in questo caso, sanitarie), è resa possibile anche dai processi di ristrutturazione che si attuano nelle aziende. Non è raro che queste riorganizzazioni comportino maggiore disoccupazione e una contrazione delle ore di lavoro per chi rimane occupato. In questo particolare momento, vigente e prorogato con lo stesso DL Rilancio il divieto ai licenziamenti economici (proprio quelli che avvengono in questi casi), l'unica leva riorganizzativa azionabile è quella della re-impostazione dei turni e dei processi produttivi. Saranno quindi numerosi i luoghi di lavoro nei quali sindacati e imprenditori discuteranno di ristrutturazioni organizzative, potendo così scoprire questa nuova norma. In questo senso appare ragionevole l'identificazione del target: non tanto i lavoratori sospesi o i disoccupati, ma coloro che sono a maggiore rischio di disoccupazione. Un timido tentativo di anticipare le politiche passive mediante formazione e politiche attive: strategia molto utilizzata all'estero, ma praticamente sconosciuta in Italia.

**È allora ragionevole, terzo elemento, che il Governo provi, contemporaneamente, a non “perdere” le ore di lavoro che saranno messe in discussione suggerendone una finalizzazione formativa, garantendo contemporaneamente il reddito dei lavoratori oggetto degli accordi sindacali.** Sarebbe inutile, anzi dannoso, imporre per legge una sostituzione tra ore di lavoro e ore di formazione: per questo la norma, di natura promozionale e non prescrittiva, dispone che sia lo Stato a pagare questa rimodulazione, se approvata a livello di azienda o territorio.

**Come accade sovente alle norme-incentivo, l'opportunità è dietro l'angolo: è possibile che sindacati e imprese si accordino per l'uso del “Fondo Nuove Competenze” non per una sincera fiducia verso la capacità della formazione di incrementare l'occupabilità delle persone, ma per garantire ai lavoratori lo stesso reddito percepito prima della crisi causata dal COVID-19.** Tuttavia, è un rischio che vale la pena correre, perché possa accadere che in singoli contesti sia invece compresa la potenzialità di una norma di questo genere, che prova a scommettere sulla centralità della formazione continua e dell'apprendimento permanente non solo con frasi di circostanza, ma con un fondo di 230 milioni. Non è una cifra imponente, questo è indubbio, ma è inutile cedere al benaltrismo (“molto bello, ma serviva 1 miliardo!”): a questo punto ben più interessante aspettare di studiare gli esiti effettivi, nella speranza che il Governo non li “nasconda” dietro procedure inefficaci e frustranti come il “click-day”.

**Tra qualche mese avremo modo di verificare se sia risultato più convincente l'atteggiamento opportunistico o se sia stata colta la sfida, ancor più culturale che legislativa, contenuta tra le righe di questo inaspettato articolo 88.** Come

### 3. Competenze

spesso è accaduto nella storia delle relazioni industriali, è possibile che la contrattazione collettiva riesca ad escogitare soluzioni di contrasto alla crisi ben più efficaci e funzionali delle ricette politiche e delle norme di emergenza.

## **Fondo Nuove Competenze. La chance per aumentare le politiche attive del lavoro\***

*di Giorgio Impellizzeri, Emmanuele Massagli*

**La conversione del Decreto Rilancio (legge 17 luglio 2020, n. 77) ci ha consegnato le fattezze definitive del Fondo Nuove Competenze.** Istituito presso l'Anpal, con una capienza di spesa pari a 230 milioni di euro, il Fondo potrà essere usato dalle imprese che, sulla base di contratti collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale, decideranno di ridurre l'orario di lavoro dei propri dipendenti, impegnandoli durante le ore in "esubero" in percorsi di formazione. Gli oneri relativi alle ore di formazione, compresi quelli contributivi, saranno finanziati dal Fondo, che interviene «al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica».

**Il Fondo Nuove Competenze non può che essere salutato con ottimismo, tanto più in un mercato del lavoro come quello italiano, dove esperti e operatori invocano da anni processi di *reskilling* e percorsi adeguati di formazione professionale.** È di pochi giorni fa la richiesta di Carlo Bonomi, Presidente di Confindustria, di maggiori investimenti in politiche attive («su 100 euro spesi per il lavoro, l'Italia ne mette 98 per le politiche passive e 2 per quelle attive»), seguita da considerazioni nello stesso senso contenute nelle prime interviste di Roberto Benaglia, neosegretario della Fim-Cisl.

**Sono proprio le parti sociali a giocare un ruolo da protagonisti nell'utilizzo di questi finanziamenti che, come anticipato, richiedono la stipula di accordi collettivi da sottoscrivere, stando alle bozze del decreto attuativo, entro il 31 dicembre 2020.** Il tempo a disposizione per concludere gli accordi non è molto, pertanto non può che auspicarsi massima tempestività da parte del ministero del Lavoro che, di concerto con quello dell'Economia, dovrà emanare il decreto che definirà i requisiti dell'accordo collettivo, il limite massimo delle ore da ridestinare (si ipotizza 200 ore), le modalità operative di accesso al fondo, i criteri di determinazione del contributo erogato e l'individuazione dei soggetti erogatori degli interventi formativi.

**L'opportunità, seppur perfettibile, è da cogliere al volo. Il grado di attuazione di politiche attive capaci di neutralizzare la fatalità di quelle passive (che tendono a rinviare i problemi, non a curarli) è inversamente proporzionale**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

**all'attenzione mediatica che si ha per questi argomenti.** Non c'è giorno che qualche professore, politico o responsabile delle parti sociali dichiarino con forza la necessità di soluzioni attente alla riqualificazione dei lavoratori, alla ricollocazione dei disoccupati, all'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani. Il Fondo Nuove Competenze può diventare occasione per dare concretezza a questi proclami e per riaffermare, con tutti i limiti e le proporzioni del caso, la centralità delle relazioni di lavoro nella riorganizzazione e ristrutturazione delle aziende e, quindi, dell'economia dell'Italia.

**La strada non può essere quella del ritorno allo statalismo, come pure sembrano auspicare molti esponenti politici e il sindacato più vicino al Governo, bensì quella del rinnovamento dal basso.** È quel che accadde in Germania durante la recessione del 2008, quando le parti sociali si accordarono a livello locale per ridurre l'orario di lavoro, a parità di livelli occupazionali, prevedendo anche la possibilità di usare le ore "tagliate" per percorsi formativi. Quegli accordi sono tuttora alla base della forza competitiva tedesca. Anche nella sua versione italiana, il Fondo Nuove Competenze garantirebbe al lavoratore non solo la conservazione del posto di lavoro e la possibilità di partecipare a percorsi formativi, ma anche la retribuzione piena.

**I 230 milioni di euro stanziati potranno essere incrementati dai Fondi Pon, i Fondi Por e – soprattutto – dai Fondi Paritetici Interprofessionali e, nello specifico settore della somministrazione di lavoro, dal Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori (Formatemp).** Le risorse non sono moltissime, ma le condizioni paiono essere favorevoli per uscire dal tunnel della sola contrattazione di crisi e di emergenza, per tornare a sperimentare soluzioni nuove con quella fantasia che è tipica soprattutto della negoziazione di prossimità.

## **Il *mismatch* di competenze nel settore metalmeccanico: primi risultati del progetto Skillmatch Insubria\***

*di Eleonora Paganini*

Il progetto SkillMatch-Insubria è un **progetto Interreg di ricerca-azione** che si propone di intervenire sul **(ri)allineamento tra domanda e offerta di lavoro nell'area italo – svizzera** per rispondere ai bisogni – attuali e futuri – delle imprese e delle persone nei nuovi contesti produttivi e organizzativi. La ricerca ha come obiettivo comprendere e affrontare concretamente il **c.d. mismatch tra domanda e offerta di lavoro**, e cioè le ragioni per le quali **le imprese hanno difficoltà a trovare lavoratori** con caratteristiche adeguate rispetto ai compiti da svolgere o ai posti vacanti da occupare, e le ragioni per le quali **i lavoratori non riescono a trovare una occupazione** che rifletta il loro livello di istruzione/qualifica/ competenza/conoscenza<sup>1</sup>.

Il progetto ha come **area geografica di indagine l'Insubria**, con un focus specifico su Ticino e province lombarde di Varese, Como e Lecco. Lo studio di quest'area geografica è di particolare interesse poiché **il tema dello skill mismatch, nelle regioni di frontiera, si fa eccezionale e ancora più complesso** per motivi legati alla prossimità e alle condizioni d'interazione tra i sistemi sui due versanti del confine<sup>2</sup>. Difficoltà che si acquiscono a fronte della **mancanza di dati specifici e di politiche pubbliche nazionali** spesso inconsapevoli delle particolarità di queste regioni di frontiera.

Durante gli ultimi mesi, nonostante le difficoltà create dall'emergenza legata alla pandemia, il lavoro di ricerca è proseguito e si è sostanziato nell'**intervista di più di sessanta aziende aventi sede nel territorio insubrico, parte italiana, selezionate nei settori della meccanica, dell'informatica, della chimica-farmaceutica, dell'edilizia e del bancario.**

Ad oggi, è possibile fornire dei risultati di ricerca per quanto riguarda **il settore metalmeccanico italiano**, composto da un folto ed eterogeneo gruppo di attività che, tradizionalmente, identificano una delle principali vocazioni dell'economia delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37](#).

<sup>1</sup> Il progetto di ricerca è condotto da due Università italiane, l'Università Carlo Cattaneo LIUC e l'Università dell'Insubria, nonché da un'Università svizzera, la SUPSI, Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana.

<sup>2</sup> N. COMERIO *et al.*, *Cross-border commuters: How to segment them? A Framework of Analysis*, in *International Migration*, doi: 10.1111/imig.12720.

province dell'Insubria italiana. I risultati sono già riportati in un report ufficiale<sup>3</sup> del progetto, di cui si sintetizzano, di seguito, gli aspetti salienti.

**Le figure/famiglie professionali maggiormente domandate dalle imprese** intervistate **non sono omogenee**: operatori di macchine utensili (46,2%), operai specializzati (46,2%), periti mecatronici (46,2%), periti meccanici, elettronici, informatici (46,2%), collaudatori/manutentori/trasfertisti (38,5%) ed ingegneri meccanici, elettronici, informatici (30,77%) sono le segnalazioni più frequenti.

Le **piccole imprese** ricercano prevalentemente **figure operaie**, sovente in un'ottica di innalzamento della qualità delle risorse umane interne all'azienda; le **medie imprese** invece richiedono soprattutto **figure impiegate in organi di staff**, nella prospettiva del cambiamento organizzativo che questa tipologia di impresa sta sperimentando. Infine, le **grandi imprese** domandano prevalentemente **figure professionali operaie ma high-skill**, in possesso non di rado di alcune caratteristiche specifiche ritenute ormai fondamentali per poter operare all'interno di catene del valore globale (vi è una elevata domanda di collaudatori, manutentori e trasfertisti in questo segmento di imprese).

Un secondo aspetto che si è voluto considerare consiste nel comprendere se questa nuova domanda di lavoro/competenze possa essere facilmente soddisfatta ovvero se le imprese intervistate **trovino ostacoli nel reperire la forza lavoro** con le competenze desiderate. Ed è questo il fenomeno – piuttosto vasto – del *mismatch*, che può essere ricondotto a tre principali manifestazioni: il mismatch orizzontale<sup>4</sup>, il *mismatch* verticale<sup>5</sup> e lo *skill shortage*<sup>6</sup>.

Il ***mismatch orizzontale*** è una situazione che si manifesta con una certa frequenza in attività che non richiedono l'esecuzione di compiti impegnativi da un punto di vista tecnico e che quindi possono fare ricorso a forza lavoro in genere dequalificata. Sovente si tratta di mansioni la cui domanda proviene da imprese marginali e che operano in settori a bassissimo valore aggiunto, vale a dire da imprese che – per selezione iniziale – si è deciso di escludere dall'analisi, non avendo una funzione di gestione del personale sufficientemente strutturata con cui interfacciarsi. Per questo motivo, **tale fenomeno è stato riscontrato in misura limitata durante la fase di ascolto delle imprese.**

---

<sup>3</sup> Il report è stato elaborato dai ricercatori: Antonio Sebastiano, Niccolò Comerio (LIUC), Andrea Kalajzic, Cesare Benzi (Università Insubria).

<sup>4</sup> Si ha mismatch orizzontale quando un lavoratore si trova a svolgere una determinata mansione senza avere precedentemente usufruito di alcuna attività formativa o educativa che lo preparasse a svolgerla.

<sup>5</sup> Mismatch verticale si verifica quando il lavoratore presidia una mansione per la quale ha sì svolto un'attività di formazione o educativa specifica, ma il cui livello di competenze è nondimeno inadeguato, essendo inferiore (undereducation o obsolescenza economica/fisica) o superiore (overeducation) a quello domandato dall'impresa.

<sup>6</sup> Skill shortage è ricollegabile al caso in cui un'impresa incontri significative difficoltà a reperire nel mercato forza lavoro dotata delle competenze di cui ha bisogno e che sta attivamente domandando.

Un secondo caso di disallineamento, decisamente **più rilevante** da un punto di vista quantitativo, è rappresentato dal cosiddetto ***mismatch verticale***. **Quasi tutte le imprese intervistate (il 92,3%) sperimentano situazioni di questo genere.** Le tipologie di mismatch verticale maggiormente avvertite dalle imprese sono quelle relative all'effettiva mansione da svolgere, quindi fortemente correlate al tipo di bene prodotto, e quelle relative alla capacità di interazione con gli altri (in entrambi i casi il 53,9% delle imprese segnala questa difficoltà); presenti, ma in maniera meno significativa, sono i disallineamenti relativi alle competenze trasversali, quali, in particolare, la conoscenza delle lingue e le competenze informatiche, l'obsolescenza fisica e la sovra-qualificazione del lavoratore (in tutti questi casi il 23,1% delle imprese segnala difficoltà di questo tipo).

Ancora una volta la distribuzione delle imprese per classe dimensionale fa emergere alcune evidenze non banali: **nelle imprese più piccole, la tipologia di mismatch verticale maggiormente riscontrata è quella relativa all'*overeducation***, il che conferma la sensazione già emersa che queste imprese facciano dell'attenzione alla tradizionale qualità del prodotto il loro principale punto di forza, pur in presenza di molte criticità dal punto di vista organizzativo e dell'innovazione tecnologica. D'altra parte, **le imprese di medie dimensioni segnalano difficoltà di reperimento della forza lavoro dotata di *hard skill*** in grado di elevare la qualità dei propri prodotti, mentre **le imprese di grandi dimensioni** – proprio per la già avvenuta transizione verso modelli organizzativi più evoluti – **trovano difficoltà a reperire lavoratori dotati delle *hard skill* e, soprattutto, delle *soft skill* richieste.**

Il terzo caso “tipico” di disallineamento tra domanda ed offerta di competenze è il cosiddetto ***skill shortage***. Anche in questo caso, molte imprese intervistate (69,2%) hanno segnalato di aver incontrato difficoltà a reperire forza lavoro con le competenze richieste per svolgere una data mansione. Le cause alla base di questo fenomeno sono poche e distribuite abbastanza omogeneamente. Più nel dettaglio, vanno dalla mancanza di **una seria strategia di sistema volta ad orientare i giovani verso i profili professionali maggiormente richiesti, all'incapacità degli istituti formativi** di rilevare il bisogno e/o di soddisfarlo adeguatamente, dall'eccesso di domanda, alla **concorrenza salariale da parte di altri territori, tra cui, in particolare, il Canton Ticino.**

Tuttavia, appare plausibile l'ipotesi che la percezione dello skill shortage vari molto in funzione delle **dimensioni aziendali.**

Le **piccole imprese** mettono in relazione questo fenomeno alla **concorrenza salariale operata da altri territori** (ad esempio il Canton Ticino o, in subordine, le imprese del milanese). Per le **medie imprese** – che sono verosimilmente in grado di pagare salari più elevati e che producono beni che non sono sulla frontiera tecnologica – il problema principale è quello della **scarsa efficacia del sistema dell'orientamento e della formazione.** Infine, le **medio-grandi imprese** si contendono invece alcune competenze strategiche scarse, ritenendo che le ridotte dimensioni di questo mercato potrebbero essere superate qualora l'attività di orienta-

mento fosse in grado di indurre un numero maggiore di giovani a intraprendere i percorsi formativi/educativi più richiesti.

In base alle osservazioni prodotte in precedenza, si potrebbe ipotizzare che lo skill mismatch determini una **minor competitività di prezzo delle imprese di piccola dimensione, nonché l'aumento dei costi del lavoro**, non di rado generati dalla concorrenza salariale di altre imprese.

Occorre infine considerare brevemente **quali strategie possono essere messe in atto dalle imprese per ridurre il disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro e/o se esistono strategie di sistema di matrice sovraziendale** che possano consentire di raggiungere questo scopo.

Le principali modalità di soddisfazione dei bisogni di formazione hanno a che fare con l'inserimento in azienda di nuovi lavoratori e con l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro in risposta alla comparsa di nuovi strumenti di gestione della fase produttiva che impattano sull'organizzazione aziendale:

- nel primo caso, le imprese tendono a sopperire a questo bisogno con risorse interne, attraverso il cosiddetto **training on the job** (a cui ricorre il 75% circa del campione);
- un altro tipico strumento di formazione "in entrata" è il **contratto di apprendistato**, che però viene utilizzato solo in casi rarissimi;
- nel caso invece della **formazione continua**, ci si affida prevalentemente a enti esterni deputati a somministrare formazione continua anche a distanza (92,3% delle imprese) e manageriale (46,2% delle imprese); in generale, il giudizio delle imprese sull'operato di questi enti è più che positivo.

Appare in crescita anche il tentativo delle imprese di stabilire rapporti con il sistema formativo e in particolare con gli istituti tecnici (61,5% delle imprese), mentre il rapporto con le Università appare più marginale, ancorché non trascurabile. Il modello spesso richiamato dalle imprese a questo proposito è **il sistema duale mitteleuropeo**, che tradizionalmente ha trovato in Italia diversi ostacoli e che recentemente il cosiddetto Jobs Act ha tentato di riproporre; resta comunque forte l'impressione che **le imprese abbiano apprezzato il tentativo di mettere in relazione gli studenti con il "mondo del lavoro"**, anche a dispetto dei limiti di questo strumento.

L'aspetto forse di maggiore novità in questo panorama è la costituzione, da parte di alcune aziende, di strutture formative interne preposte a colmare il disallineamento delle competenze: si tratta delle cosiddette **Company Academy**. Quattro imprese tra quelle intervistate ne hanno una, mentre diverse sono seriamente intenzionate a dotarsi di questo strumento.

Infine, le grandi imprese utilizzano **lo strumento dell'incentivo e del welfare aziendale** per promuovere l'upgrading delle competenze dei lavoratori, per lo più correlando l'erogazione degli incentivi al sistema di valutazione.

I risultati delle interviste sono ora la base per l'elaborazione di **strategie** dirette alla riduzione dei problemi di matching tra la domanda e l'offerta di lavoro nell'area transfrontaliera insubrica. Tra queste, nei prossimi mesi, troveranno spazio **diverse iniziative, come seminari e corsi brevi di formazione**, in quattro ambiti: formazione di base, competenze trasversali e soft skills, formazione continua, gestione delle transizioni. Non mancheranno iniziative di **orientamento su scala transfrontaliera**, anche per la valorizzazione delle realtà aziendali presenti sul territorio poco conosciute dall'opinione pubblica.

Ciò che è già emerso chiaramente dal lavoro di ricerca è la necessità di **un sistema permanente di monitoraggio** transfrontaliero degli s/equilibri e di **un coordinamento tra i sistemi formativi italiano e svizzero**. A tal proposito, potranno risultare utili delle linee guida politiche per una gestione transfrontaliera coordinata dell'offerta formativa, tenendo conto di dover implementare le linee guida stessa in due sistemi educativi e formativi che permarranno molto diversi tra loro.

## Fondo Nuove Competenze, istruzioni per l'uso e nodi operativi\*

*di Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli*

Il 22 ottobre 2020 è stato registrato alla Corte dei conti il decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro dell'Economia e delle Finanze in attuazione dell'articolo 88, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha istituito il Fondo Nuove Competenze.

Al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, è previsto che imprese e sindacati possano realizzare specifiche **intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali destinare parte dell'orario di lavoro a percorsi formativi**. L'accordo collettivo deve essere concluso a livello aziendale o, in alternativa, a livello territoriale, rendendo così possibile l'accesso al Fondo anche alle micro e piccole imprese che non hanno esperienze di contrattazione integrativa al proprio interno.

**Il Fondo Nuove Competenze è istituito presso l'ANPAL**, in ottemperanza al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, articolo 9, comma 1, lettere f), i) e n) che assegna all'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del lavoro il compito di promuovere e coordinare i programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, di gestire i programmi operativi nazionali e di vigilare sui fondi interprofessionali per la formazione continua, nonché sui fondi bilaterali.

**Il Governo ha stanziato 430 milioni di euro per il 2020 e 300 milioni per l'anno 2021**, a cui possono aggiungersi le risorse dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR) finanziati dal Fondo Sociale Europeo, nonché il Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (si tratta del fondo gestito da Formatemp) e i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388

**L'accordo collettivo deve essere sottoscritto entro il 31 dicembre 2020** e deve indicare (i) il numero di lavoratori coinvolti; (ii) le ore destinate alla formazione, per un massimo di 250 per lavoratore; (iii) il fabbisogno del datore di lavoro in termini di nuove competenze in ragione dell'introduzione di innovazioni organizzative, tec-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

nologiche, di processo e di prodotto ovvero di nuove competenze finalizzate ad incrementare l'occupabilità del lavoratore in vista di percorsi di mobilità e ricollocazione; (iv) il progetto formativo.

**Il progetto formativo deve individuare gli obiettivi di apprendimento, i soggetti destinatari, il soggetto erogatore, gli oneri, la durata e le modalità di svolgimento del percorso di apprendimento.** Il progetto deve anche dare evidenza e permettere la misurazione della valorizzazione del patrimonio di competenze del lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione, validazione, messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite, in conformità al Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, con particolare riferimento al Repertorio nazionale, di cui all'articolo 8.

Va segnalato, inoltre, che le ore finanziate possono essere spese anche per il conseguimento di una qualificazione di livello 3 e 4 EQF (*European Qualification Framework*), cioè un attestato di qualifica di operatore professionale ovvero un diploma professionale di tecnico, diploma liceale, diploma di istruzione tecnica, diploma di istruzione professionale, certificato di specializzazione tecnica superiore.

**Possono erogare i percorsi formativi** tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente, svolgono attività di formazione, come le università, gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i Centri per l'Istruzione per Adulti-CPIA, gli Istituti Tecnici Superiori (I.T.S.), i centri di ricerca accreditati dal Ministero dell'Istruzione, anche in forma organizzata in reti di partenariato territoriali o settoriali.

**La formazione può essere erogata anche dalla stessa azienda che presenta l'istanza di contributo, a condizione che possieda i requisiti tecnici, fisici e professionali di capacità formativa per lo svolgimento del progetto.** Un'interpretazione sistematica suggerisce che la capacità formativa dell'azienda possa essere misurata secondo quanto previsto dall'accordo in Conferenza Stato Regione del 20 febbraio 2014 (e dalla stessa contrattazione collettiva) in materia di apprendistato professionalizzante. In questo caso, l'apprendista può essere formato internamente a condizione che l'azienda disponga di luoghi idonei alla formazione, distinti da quelli normalmente destinati alla produzione di beni e servizi, nonché di risorse umane con adeguate capacità e competenze.

**Le attività di sviluppo delle competenze devono concludersi entro 90 giorni (120 in caso di coinvolgimento dei Fondi interprofessionali) dalla data di approvazione della domanda da parte di ANPAL.** Questo limite, combinato a quello delle 250 ore di formazione, consente di svolgere percorsi formativi, e contestuali riduzioni degli orari di lavoro, per un totale di circa 3-4 ore al giorno per 90 giorni, comprensivi dei fine settimana e delle festività. Nulla vieta, ovviamente, di trovare soluzioni diverse e più concentrate, fermi restando i limiti massimi.

**L'istanza di contributo deve essere presentata ad ANPAL, che entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (è attesa a breve la pubblicazione in**

**Gazzetta Ufficiale) pubblicherà un Avviso sul proprio sito internet istituzionale, definendo termini e modalità per la presentazione delle istanze.** L'accettazione delle istanze da parte di ANPAL avverrà, sentita la Regione interessata dal progetto (che si esprimerà anche tenuto conto della propria programmazione regionale dei progetti in materia di formazione continua), secondo il criterio cronologico.

In caso di gruppi di azienda, la domanda può essere presentata dalla capogruppo anche per conto delle società controllate al 100%.

**ANPAL è altresì competente alla funzione di controllo dei contributi erogati.** Se l'erogazione materiale dei fondi viene svolta dall'INPS (trimestralmente in una un'unica soluzione), i controlli sono di responsabilità di ANPAL. Si tratta di un controllo realizzato al termine del percorso formativo, sulla base di una valutazione di corrispondenza tra il contributo erogato e la quantificazione effettiva del conto del personale in apprendimento. È infelicemente esclusa dal controllo di ANPAL qualsiasi valutazione sull'efficacia della formazione erogata e sul reale incremento di competenze del lavoratore.

**Un nodo del decreto interministeriale, conseguenza di una ambiguità terminologica già contenuta nel decreto legge n. 34/2020, è il dubbio su quali siano i costi effettivamente coperti dal Fondo Nuove Competenze.** L'articolo 6 del decreto attuativo dispone letteralmente che l'importo riconoscibile al datore di lavoro va «distinto tra il costo delle ore di formazione e i relativi contributi previdenziali e assistenziali», non prevedendo alcunché in riferimento alla retribuzione del lavoratore che, in linea teorica, verrebbe meno in seguito alla rimodulazione dell'orario di lavoro e alla riduzione delle ore effettivamente lavorate. La disposizione non è chiara nella parte in cui non esplicita se nel «costo delle ore di formazione» siano compresi gli oneri strettamente connessi alla formazione (su tutti la quota corrisposta al soggetto erogatore) e/o la quota necessaria per garantire la retribuzione piena al lavoratore, il quale non dovrebbe risentire in busta paga della rimodulazione dell'orario di lavoro.

**I chiarimenti informalmente espressi dal Ministero competente nei tavoli di lavoro con le regioni sembrano inequivocabili a tal proposito.** La rimodulazione dell'orario di lavoro e l'utilizzo di una quota oraria per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori avviene senza nessun onere per le aziende, perché il costo aziendale del personale impegnato nella formazione è totalmente a carico dello Stato, che invece non pagherebbe le quote corrisposte al soggetto erogante la formazione.

**Un appiglio interpretativo più solido può in parte rintracciarsi all'interno dello stesso decreto attuativo, all'articolo 7,** che dispone che il controllo sul contributo erogato dovrà basarsi sulla valutazione della corrispondenza tra il finanziamento stanziato e la «quantificazione effettiva del costo del personale in apprendimento». Il riferimento al «costo del personale» pare liberare definitivamente l'azienda da qualsiasi onere retributivo relativo alle ore destinate alla formazione. Ulte-

riore chiarimento giunge anche dall'articolo 8 che, nel disciplinare l'intervento dei Fondi Paritetici Interprofessionali, che possono partecipare al Fondo Nuovo Competenze anche a seguito dell'approvazione dell'istanza di contributo presentata dalle imprese da parte di ANPAL, attraverso il finanziamento di azioni di formazione su conto formazione e attraverso la pubblicazione di avvisi per la concessione di finanziamenti per la realizzazione di attività formative su conto sistema. In quest'ultimo caso, in cui le imprese accedono al Fondo Nuovo Competenze per il tramite di avvisi su conto sistema, il fondo interprofessionale può presentare istanza cumulativa di accesso al Fondo Nuove Competenze, in nome e per conto delle imprese aderenti. **Alla luce di quanto esposto, può ragionevolmente ritenersi che l'impresa che acceda al Fondo Nuove Competenze riceverà le risorse necessarie per coprire la retribuzione e i contributi previdenziali e assistenziali in riferimento alle ore che il lavoratore ha impiegato in attività formative e che i costi relativi allo svolgimento di queste non sia a carico del Fondo Nuove Competenze quanto, tutt'al più, dei Fondi Paritetici Interprofessionali o di specifici avvisi emanati dalle Regioni o dall'ANPAL.**

**Al di là di alcune equivoche scelte tecniche di redazione delle norme e della carenza di un sistema di controllo che assicuri pienamente la qualità della formazione finanziata, non può che accogliersi con curiosità l'introduzione di una politica per il lavoro piuttosto inedita,** che tenta ciò che il nostro Paese ha sempre molto faticato a realizzare, cioè la combinazione tra le tutele attive e quelle passive, vincolando l'accesso delle imprese a un ulteriore sostegno, successivo ai mesi di cassa integrazione, alla realizzazione di piani di ristrutturazione aziendale e allo svolgimento di piani di formazione dei lavoratori.

**L'esito del provvedimento è in buona parte sulle spalle delle relazioni industriali.** La differenza tra una misura palliativa, che nei fatti si limiti a prolungare le condizioni della cassa integrazione, e un'occasione di reale rilancio dell'economia, si giocherà sulla qualità dell'accordo collettivo alla base dell'istanza di contributo e sullo sforzo di implementazione che, anche attraverso gli stessi Fondi interprofessionali, aziende e sindacati assicureranno.

## **Non solo Fondo Nuove Competenze: la formazione dei lavoratori nella contrattazione a partire dal caso SKF\***

*di Ilaria Armaroli, Lorenzo Roesel*

La firma del decreto interministeriale per l'attuazione del Fondo Nuove Competenze, avvenuta lo scorso 9 ottobre, ha rilanciato in Italia il tema della **contrattazione collettiva per la formazione dei lavoratori**. Condizionando il suo accesso alla sottoscrizione di accordi collettivi di secondo livello, il governo ha infatti promosso l'azione congiunta delle parti sociali per lo sviluppo del capitale umano nei luoghi di lavoro. Poco dopo l'entrata in vigore del decreto e la pubblicazione dell'avviso dell'Anpal sulle modalità operative per l'accesso alla misura, alcuni gruppi leader nel settore delle telecomunicazioni si sono affrettati a firmare con le rappresentanze sindacali contratti collettivi aventi ad oggetto la rimodulazione dell'orario di lavoro e l'avvio di percorsi formativi, richiedendo l'attivazione del Fondo Nuove Competenze. Del resto, il termine entro cui sottoscrivere questi accordi e dare avvio ai progetti formativi, fissato al 31 dicembre di quest'anno, e il criterio cronologico stabilito per la valutazione delle domande, sembra favorire soprattutto quelle aziende che per struttura, competenze e storia delle relazioni industriali, riusciranno a muoversi per prime.

**In questo contesto di corsa al tavolo contrattuale per usufruire dei contributi del Fondo, trova però spazio anche un accordo collettivo che, pur perseguendo analoghe finalità di sviluppo delle competenze per l'innovazione aziendale e l'occupabilità delle persone, non è firmato con la richiesta di attivazione dello strumento, bensì con l'intento di sfruttare le ore di cassa integrazione ordinaria per erogare la formazione ai lavoratori sospesi dall'attività lavorativa e beneficiari della misura di sostegno al reddito<sup>1</sup>.**

**L'intesa, sottoscritta lo scorso 28 ottobre dalla direzione dello stabilimento SKF di Airasca (Torino) e la rappresentanza sindacale unitaria (composta da FIM-CISL, FIOM-CGIL, UILM-UIL e dal sindacato autonomo FALI-FISMIC, che detiene la maggioranza dei componenti), si inserisce in uno scenario di particolari difficoltà economiche dovute alla pandemia da Covid-19, ma scommette sulla formazione professionale per il rilancio aziendale e il potenziamento delle competenze dei lavoratori.** In questa prospettiva, e richiamando l'opportunità offerta dall'art. 4 comma 40 della legge 92/2012, di organizzare attività di formazione per i lavoratori soggetti a interruzione dell'attività lavorativa e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, è sviluppato un piano formativo dal titolo “Competenze per ripartire”. Il piano si rivolge in prevalenza al personale in cassa integrazione, anche se non si esclude la possibilità di estendere il percorso anche ad altri lavoratori. In totale, è previsto il coinvolgimento di 500 unità, impegnate a partire da novembre 2020 in 9390 ore di formazione, aventi ad oggetto sia l’aggiornamento sulla sicurezza (obbligatorio per legge) che l’adeguamento delle competenze ai cambiamenti organizzativi e tecnologici, attraverso, ad esempio, un corso dedicato a “Industria 4.0 & Digital Mindset” e un altro denominato “Team Leader in Change”. La formazione, erogata sia da personale interno che da una società esterna, avviene nei locali dello stabilimento ed è finanziata con le risorse accantonate nel conto aziendale presso il fondo paritetico interprofessionale Fondimpresa. Stando ai contenuti dell’accordo, il percorso formativo è condiviso con la rappresentanza sindacale e monitorato periodicamente da un apposito comitato di pilotaggio, costituito da un responsabile aziendale e da un rappresentante per ogni organizzazione sindacale firmataria dell’accordo. Il comitato è incaricato anche di risolvere eventuali difficoltà e mancanza di interesse da parte dei lavoratori a prendere parte al percorso. L’azienda, inoltre, riconosce ai lavoratori in cassa integrazione e coinvolti nel progetto il servizio mensa o analogo servizio sostitutivo, nonché un rimborso chilometrico per il tragitto casa-lavoro, qualora non riuscissero ad usufruire delle linee di trasporto aziendali. Infine, nel caso di completamento di più del 50% delle ore di formazione previste, ai lavoratori sarà erogato un “buono welfare” di 50 euro.

**L’accordo SKF non è il primo nel panorama italiano a porre attenzione ai temi dell’adeguamento delle competenze alle trasformazioni tecnologiche e organizzative.** In una fase antecedente alla crisi pandemica, azioni formative su questi temi hanno interessato, ad esempio, diverse aziende metalmeccaniche dell’Emilia-Romagna, come Ima, Bonfiglioli, GD e SCM, alle prese con la conversione digitale delle loro unità produttive. Se l’occupabilità potrebbe forse sembrare una preoccupazione meno sentita a livello aziendale, l’Agenda per lo sviluppo del capitale umano, negoziata in Unilever, e il percorso Employability, firmato in Sara Assicurazioni, hanno rappresentato nel 2019 validi tentativi per impostare la formazione professionale sui bisogni delle persone, dentro e fuori i confini aziendali. Come detto, la particolarità dell’accordo SKF riguarda soprattutto il finanziamento delle ore di formazione, che avviene sfruttando con sensibilità e intelligenza un periodo di minor carico di lavoro e il ricorso alla cassa integrazione ordinaria. Nella maggior parte delle intese aziendali, invece, il tempo dedicato alla formazione si inserisce all’interno del normale orario di lavoro ed è quindi pagato conformemente dall’azienda. Fa eccezione l’integrativo Campari del 2018 che prevede un’equa distribuzione tra azienda e lavoratori dell’onere temporale per la formazione non obbligatoria per legge, svolta infatti sia nelle ore di lavoro che in quelle maturate come ferie e/o permessi. Interessanti, da questo punto di vista, sono anche alcuni contratti territoriali firmati nell’ambito delle PMI metalmeccaniche, che hanno proposto l’attivazione di piani di riqualificazione, aventi ad oggetto lo sviluppo delle competenze richieste sul territorio, come parte integrante dell’incentivo all’esodo offerto dalle aziende ai lavoratori in esubero. L’accordo SKF non menziona il tema della va-

lutazione delle competenze, che dovrebbe invece costituire un passaggio centrale dei progetti formativi finanziabili attraverso il Fondo Nuove Competenze. Ma anche su questo aspetto la contrattazione collettiva ha già dato vita ad alcune buone pratiche: tra tutte, il sistema di valutazione attivo in Manfrotto da diversi anni, che è alla base di percorsi formativi personalizzati e concorre altresì alla determinazione dell'ammontare individuale del premio di risultato. Infine, proprio come nell'intesa SKF, sono diversi gli accordi aziendali che prevedono un ruolo importante delle rappresentanze sindacali (e soprattutto dei loro componenti con delega specifica alla formazione) nello sviluppo delle competenze dei lavoratori, anche attraverso la costituzione di comitati paritetici, coinvolti nella rilevazione dei fabbisogni formativi, nella pianificazione delle attività, nella ricerca di finanziamenti e nel monitoraggio dei risultati raggiunti.

**Nonostante i buoni esempi appena citati, la formazione professionale riguarda poco meno di un terzo dei contratti aziendali sottoscritti tra il 2017 e il 2019 e raccolti nella banca dati di ADAPT, con una incidenza peraltro crescente rispetto al triennio precedente, probabilmente dovuta all'impulso dato dalla trasformazione digitale e all'introduzione del credito d'imposta sulla formazione per Industry 4.0, che fino al 2020 includeva l'accordo sindacale tra i requisiti di accesso.** Tra le tante possibili ragioni (economiche, organizzative, culturali, ecc.) che frenano la diffusione di questa materia nella contrattazione, il Fondo Nuove Competenze sembra intervenire essenzialmente sull'aspetto economico, azzerando l'onere retributivo delle ore di formazione (che come abbiamo visto è generalmente in capo al datore di lavoro), in un periodo di difficile sostenibilità dei costi delle imprese. L'auspicio però è che, nella gara di velocità per accedere al contributo economico, non si perdano di vista gli altri elementi necessari a un valido percorso di formazione: la rilevazione attenta dei fabbisogni, la validazione delle competenze iniziali e di quelle acquisite, il rapporto con i lavoratori e il dialogo proficuo con i loro rappresentanti prima e dopo la fase negoziale. Aspetti relazionali e processi la cui funzionalità richiede un impegno nel tempo e una costanza che sembrano distanti dalle tempistiche individuate dal legislatore, ma che la contrattazione collettiva, in diversi contesti, ha già dato prova di saper attivare e pazientemente coltivare.

## **ANPAL pubblica le Faq sul Fondo Nuove Competenze. Molte risposte (e qualche nuova domanda)\***

*di Giorgio Impellizzieri, Emmanuele Massagli*

Nella giornata di ieri ANPAL ha pubblicato le attese **FAQ** relative ai principali quesiti pervenuti sulle modalità di accesso e di funzionamento del Fondo Nuove Competenze. Della misura si è parlato in molteplici occasioni (E. Massagli, G. Impellizzieri, Fondo Nuove Competenze: istruzioni per l'uso e nodi operativi, Guida al Lavoro – Il Sole 24 Ore, n. 43, 30 ottobre 2020) e altrettanti erano gli interrogativi che animavano aziende, consulenti, associazioni datoriali, sindacati ed esperti alle prese con una misura inedita, introdotta dall'articolo 88 del Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, poi convertito dalla legge 17 luglio 2020 n. 77, successivamente disciplinato dal Decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 e, infine, dall'Avviso ANPAL del 4 novembre 2020. Un articolato sistema di fonti che ha generato alcune oscurità interpretative e dubbi applicativi, come dimostrano le 56 domande a cui il documento redatto dall'ANPAL ha provato a rispondere.

**I riscontri formulati dall'ANPAL al contempo chiariscono molte ambiguità e sollevano altrettante perplessità.** In alcune affermazioni l'Agenzia aggiunge, dove il legislatore aveva taciuto; in altre addirittura entra in contraddizione con quest'ultimo, alimentando un cortocircuito giuridico che ha caratterizzato altre fasi e materie della gestione del prolungato periodo emergenziale durante il quale delle semplici comunicazioni hanno svolto una funzione assimilabile a quella normativa (G. Guzzetta, Faq nuova fonte di diritto? Il governo faccia chiarezza, formiche.net, 26 aprile 2020).

**Il tema che più ha interessato operatori, professionisti e titolisti è sicuramente quello della compatibilità tra la cassa integrazione e il Fondo Nuove Competenze** (S. Ciucciiovino, E. De Fusco, Lavoratore in formazione solo se escluso dalla cassa, Sole 24 ore, 23 novembre 2020). In particolare, ci si chiedeva se, fatto salvo il divieto indicato dall'Avviso (punto 3) che prevede che il datore di lavoro che richieda il contributo a valere sul Fondo non riceva altri finanziamenti pubblici per il costo del lavoro delle stesse ore, fosse ipotizzabile che un lavoratore in cassa integrazione parziale potesse essere coinvolto nell'attività formativa limitatamente alle ore di lavoro non sospese. Sul punto ANPAL si è espressa in modo inequivocabile, *disponendo* che i lavoratori percettori di un trattamento di integrazione salariale non possono essere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44](#).

interessati contemporaneamente dal Fondo. Devono aver terminato il periodo di cassaintegrazione «anche il giorno prima».

**Una simile interpretazione può rilevarsi contestabile, per almeno tre ordini di ragioni. Il primo, dal punto di vista logico, è quello del mancato fondamento normativo di questa scelta.** Né nel decreto-legge n. 34/2020 né nel decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 v'è alcun riferimento in questo senso. In secondo luogo, l'interpretazione di ANPAL sembra contraddire anche la stessa ratio del provvedimento che, alla luce della novella del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, articolo 4, e nell'ottica di collegare le politiche attive a quelle passive, ammette l'utilizzo delle risorse stanziare anche per attività formative finalizzate non solo a rispondere alle mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ma «anche per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori». **Escludere i lavoratori in cassa integrazione (parziale) da attività utili alla riqualificazione professionale e a percorsi di mobilità in altre aziende pare incongruente.** In terzo luogo, la soluzione interpretativa proposta da ANPAL si presta a ricadute pratiche particolari poiché, in considerazione della operatività a consuntivo della cassa integrazione (per la quale l'impresa indica preliminarmente il periodo di fruizione della cassa per poi, al termine dello stesso, indicare i giorni effettivamente in cui l'attività è stata sospesa), **ben si potrebbe realizzare che il medesimo lavoratore alterni brevi periodi di cassa integrazione con giorni di formazione finanziati dal Fondo nuove competenze poi ulteriormente seguiti dalla sospensione dell'attività lavorativa.**

**Un altro elemento rispetto al quale l'ANPAL ha prodotto un'interpretazione in apparente superamento della norma è quello dei termini e delle scadenze fissate per l'accesso al Fondo.** Alle domande nn. 41 e 44 delle FAQ, l'Agenzia dichiara che il termine del 31 dicembre 2020 è fissato esclusivamente per la sottoscrizione dell'accordo e non per la presentazione dell'istanza, per la quale non è previsto alcun termine diverso dall'esaurimento dei fondi della dotazione dell'avviso. Inoltre, anche la formazione può iniziare dopo il 31 dicembre e, in ogni caso, dopo l'approvazione della domanda da parte di ANPAL. **In questo caso l'Agenzia addirittura si cimenta in una interpretazione a contrario rispetto all'articolo 5 del Decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 che ammetteva l'accesso al Fondo «a condizione che il percorso di apprendimento abbia avuto inizio entro la medesima data».** Seppur non possa che salutarsi con soddisfazione una dilatazione dei termini, la cui stringenza era stata ampiamente criticata da dalle parti sociali e dalle aziende, i dubbi sulla legittimità dell'operazione realizzata tramite FAQ sono tanti. Dubbi che in parte possono estendersi, sempre in riferimento a termini e scadenze, anche rispetto alla precisazione secondo la quale **i termini di 90 e 120 giorni, previsti sia dal Decreto del 9 ottobre che dall'Avviso, entro i quali concludere i percorsi formativi, hanno una «natura non perentoria» e in presenza di comprovate ragioni potranno essere estesi previa richiesta da parte del datore di lavoro e successiva valutazione di ANPAL.**

**Le FAQ, ancora, introducono una distinzione che gli osservatori più attenti non avevano inteso dalle fonti ordinarie, quella tra la valutazione formazione**

**di ANPAL e quella sostanziale delle Regioni.** Al di là del complesso intreccio tra più attori, tipico delle politiche del lavoro italiano (e già segnalato da L. Valente, *“Nuovo competenze soffocate dalla burocrazia”*, Lavoce.info, 27 ottobre 2020), deve segnalarsi che secondo le ultime indicazioni ad ANPAL è rimessa la sola verifica del possesso dei requisiti e presupposti di ammissione al finanziamento mentre la valutazione del progetto formativo spetterà al parere delle Regioni. Rimane irrisolta una domanda emersa anche nel confronto tra ADAPT e i suoi soci in merito all’eventualità in cui il parere della Regione fosse negativo: fatto salvo il meccanismo del silenzio assenso che scatta dopo 10 giorni, non è chiaro se una disapprovazione regionale possa avere un effetto ostativo.

**Da ultimo si segnala che rimane ancora nebuloso il rimando alla certificazione e attestazione delle competenze sviluppate** (ad esito dell’attività formativa finanziata), non definendosi la differenza tra l’una e l’altra, né la necessità o eventualità del procedimento per l’ottenimento dell’erogazione del saldo, rimanendo inoltre vaga chi e come possa attestare o certificare, tanto più nelle regioni che non abbiano implementato il sistema di certificazione ai sensi del Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. **Chiarificatrice, invece, la precisazione su quale sia il costo del lavoro effettivamente coperto**, cioè quello comprensivo esclusivamente della retribuzione lorda e dei contributi previdenziali ed assistenziali, con esclusione dei ratei relativi al TFR e alle mensilità aggiuntive.

Sulle altre domande, in materia di capacità formativa dell’azienda, modalità di presentazione dell’istanza (con delega, cumulativa, ecc.), personalizzazione dei percorsi formativi, compatibilità con il divieto di aiuti di Stato, accordo collettivo *et cetera* non si può che rinviare alla comunicazione di ANPAL. **Così come non si può che rinviare agli esiti della realtà un giudizio definitivo su una misura originale, fin dall’inizio apprezzata con curiosità** (E. Massagli, *Una inaspettata, ma culturalmente interessante, distrazione legislativa: il Fondo Nuove Competenze*, Bollettino ADAPT 3 giugno 2020, n. 22) e che adesso, al netto delle criticità sinora esaminate, può considerarsi pronta, in attesa della messa in terra da parte delle relazioni di lavoro, degli enti formativi, dei consulenti e di tutti coloro che concorreranno in questo esperimento, il cui esito sicuramente condizionerà la conferma del Fondo a livello strutturale, nonché i percorsi di migliaia di lavoratori e lavoratrici che saranno coinvolti.

3.

**COMUNICAZIONE  
POLITICA E SINDACALE**

## Dal Jobs Act a Quota 100, i vizi costanti della comunicazione politica\*

di Francesco Nespoli

Cambiano i governi, ma **i vizi della comunicazione politica sulle riforme del lavoro restano sempre gli stessi**. Non solo quelli legati allo sfruttamento di risorse ideologiche del Novecento industriale, come testimoniato dal recente *revamping* del dibattito attorno all'articolo 18. Anche gli abusi più "moderni", in primis quello dei dati, sembrano costituire una costante, almeno degli ultimi 5 anni.

Lo si osserva facilmente guardando alle **esclamazioni di trionfo che hanno circondato e circondano Jobs Act, Decreto Dignità, Reddito di Cittadinanza, Quota 100**, basate sulla selezione delle voci in positivo delle stime occupazionali o dei dati amministrativi e formulate in chiave quanto più altisonante possibile: miracoli, rivoluzioni copernicane, nuove Italie, Waterloo del precariato, abolizioni della povertà.

**Il meccanismo viziato è quasi sempre lo stesso: non si mente o non ci si sbaglia sui numeri** (anche se succede anche questo), **ma si mente o si sbaglia coi numeri**. Si trattano, in altre parole, la correlazione e la successione dei fenomeni suggerendo, o talvolta deliberatamente affermando, che tra questi esistano dei rapporti di causa effetto, in realtà indimostrabili o comunque non-dimostrati. La forma è quella del sillogismo retorico, dove una delle premesse del ragionamento non è certa, ma solo probabile (spesso poco probabile) e talvolta sottintesa.

Si pensi a quando a novembre **Matteo Salvini a Uno Mattina aveva parlato di Quota 100 come di "un ricambio generazionale che permette l'assunzione di 100 mila giovani"**. Il riferimento era ai 130mila occupati su base annua a settembre 2019, ma si trattava di occupati di tutte le età (quindi non solo giovani), e soprattutto si trattava di nuovi occupati in alcun modo riconducibili a posizioni aperte a seguito di pensionamenti targati Quota 100. Non solo perché il mercato del lavoro è molto diverso da come tende a rappresentarlo l'ingenuità comune legata alla suddivisione fissa di posti di lavoro e a lavoratori intercambiabili. Il rapporto causa effetto suggerito da Salvini non è dimostrabile per il semplice motivo che **non esiste una traccia amministrativa** (per esempio la richiesta di un incentivo) **che "certifichi" che un nuovo assunto "ha preso il posto" di una persona neo-pensionata e in particolare neo-pensionata attraverso Quota 100**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3](#).

Si tratta dello stesso percorso retorico imboccato da Matteo Renzi per difendere il Jobs Act riconducendovi interamente l'aumento degli occupati e facendo osservare come i dati Istat (quindi non quelli amministrativi) “dimostrassero” l'effetto della riforma. Quanto ai messaggi più recenti, Matteo Renzi ha addirittura twittato che **“Con il #JobsAct aumentano le assunzioni e calano i licenziamenti”**. Affermazione alquanto ardita, non solo perché i dati ai quali fa riferimento Renzi non riguardano solo gli assunti dopo il 6 marzo 2015, ai quali non si applica (nella quasi totalità dei casi) l'articolo 18, ma anche perché, come ha già fatto notare Valerio De Stefano, **il Jobs Act di Renzi, nella parte sui licenziamenti è già stato superato** dal Decreto Dignità e dalla Sentenza della Corte Costituzionale che ha restituito alla discrezionalità del giudice la quantificazione dell'indennità risarcitoria, fissata invece dal Jobs Act in proporzione all'anzianità di servizio. Quale disciplina, quando e come, ha quindi impattato sul trend dei licenziamenti?

Alla tentazione del sillogismo retorico non aveva poi resistito nemmeno **Luigi Di Maio** che da Ministro del Lavoro, dopo aver promesso: “non mi vanterò dei dati di crescita dell'occupazione come fanno i ministri del lavoro” (2 luglio 2018, intervista su La Verità), **aveva commentato i dati di Veneto Lavoro attribuendo al Decreto Dignità la capacità** non solo di far aumentare la quota di contratti di lavoro a tempo indeterminato (scopo per il quale l'intervento era stato disegnato), ma anche quella **di far aumentare “i posti di lavoro”**.

**In una cornice di sfiducia verso le istituzioni e di deterioramento del credito alla competenza, la continua sollecitazione dell'economia cognitiva garantita da questo tipo di semplificazione svilisce la ricerca delle reali connessioni tra politiche e mondo:** non serve alcuno sforzo per capire, perché i dati sono evidenti e la soluzione verso un problema annoso e complesso è semplice.

Ma questo meccanismo non riguarda solo la valutazione *ex post* delle politiche, bensì anche la loro progettazione. **Non si parte cioè da sperimentazioni basate sulle valutazioni di impatto e di rischio.** Non per nulla la bontà di una misura come Quota 100 è stata argomentata dai suoi sostenitori sempre con il ricorso ai suoi presunti **benefici in termini occupazionali, ma citando cifre in libertà sul rapporto atteso tra nuovi assunti e nuovi pensionati.** Si andava dal 5:10 del sottosegretario al Lavoro Durigon, al 1,5:1 di Salvini, fino al 2:1 di Di Maio.

**I pochi studi in materia pubblicati sinora stimano tutti un effetto sostituzione molto più limitato.** Prima di Quota 100, stimando gli effetti della riforma Fornero, Tito Boeri, Pietro Garibaldi ed Espen Moen avevano calcolato in un working paper Inps che il blocco di 5 lavoratori per un anno aveva ridotto l'ingresso nel mondo del lavoro di circa 1 giovane. Quanto agli effetti di Quota 100, l'Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro aveva stimato a marzo 2019 un rapporto di 1 giovane al lavoro ogni 3 lavoratori uscenti con Quota 100; tasso di sostituzione pari quindi al 37%, corretto ad agosto 2019 al 42%. Il Bollettino Economico della Banca d'Italia n.1/2020 ha infine delineato una proiezione secondo la quale nel triennio 2020-2022

le fuoriuscite connesse con Quota 100 verrebbero “solo parzialmente compensate da assunzioni”. L’impatto della misura sull’occupazione complessiva sarebbe nell’ordine di -0,4 punti percentuali.

Ora, è vero che i manuali di comunicazione politica, da ben prima che “post-verità” fosse scelta come parola dell’anno dall’Oxford Dictionary (novembre 2016), mettono in guardia circa l’inefficacia dei dati puri e semplici per generare consenso, e garantiscono invece che **si rischia di non spostare voti senza fare leva sui valori e principi, ossia sulla sfera emotiva**. D’altronde la promozione del Jobs Act e del Decreto Dignità sono state incentrate sulla preferibilità del “lavoro stabile”, e Quota 100 sul diritto alla pensione e sul lavoro dei giovani. **Ma ciò non giustifica che venga poi meno la correttezza nel trattare i dati, considerando i numeri come indice di concretizzazione dei principi e non come misura dei fenomeni**.

Anche perché **lo sbilanciamento del discorso politico verso le mere questioni di principio ha come effetto la polarizzazione polemica, nella quale si perdono gli elementi che permetterebbe di superare la sterilità del conflitto**. Si pensi per esempio alla formazione, alle politiche attive, leva della continuità professionale, o all’invecchiamento attivo e al welfare della persona e anche al Reddito di Cittadinanza e al relativo impatto sulla povertà (ancora una volta con stime prima annunciate e poi sconfessate), ossia quegli elementi che permetterebbero di traguardare le riforme del lavoro nella prospettiva della sostenibilità. Non solo quella finanziaria, ma anche quella del confronto.

.

## Sinistra e sindacato, prove di ritorno al futuro\*

di Francesco Nespoli

«Io anziché aprire il dibattito sul centro, mi piglierei uno dei pochi capi operai della sinistra, Maurizio Landini, e gli farei fare un seminario di una settimana per spiegare come si parla agli operai, il 50 per cento dei quali ha votato Lega. Perché il Pd, al momento, non è in grado di farlo». Così parlava pochi mesi fa in un'intervista a Repubblica Massimo D'Alema.

Non una boutade, visto che sull'ultimo numero della rivista della fondazione da lui presieduta Italia e Europa è pubblicato un lungo dialogo tra i due, replicato pochi giorni fa in un confronto in presenza nella sede della Cgil. Obiettivo dichiarato, quello di un «nuovo patto che riannodi i fili tra politica e lavoratori». L'operazione non è però passata inosservata, prima ancora che per il suo significato politico, per i fatti storici che riguardano i rapporti tra la Cgil e D'Alema. **Nel 1997 l'allora segretario del Psd era intervenuto al congresso del partito con un discorso esplicitamente critico nei confronti della Confederazione guidata da Cofferati**, e più gradito probabilmente agli orecchi dell'altro Sergio, il D'Antoni segretario generale della Cisl.

«Se vogliamo spingere in avanti una politica per il lavoro – diceva d'Alema, al centro di una scenografia di proporzioni sovietiche- noi dobbiamo anche avere il coraggio di un'opera di rinnovamento. Ecco, qui mi sento meno d'accordo con sergio Cofferati [...]. Vedete noi viviamo in una società in una organizzazione del lavoro che sono sempre più distanti dalla la vecchia forma della fabbrica fordista e dell'organizzazione del lavoro taylorista. **La mobilità e la flessibilità sono innanzitutto un dato della realtà e persino qualcosa che corrisponde ad un modo diverso nella nuova generazione di guardare al lavoro, il proprio rapporto con il lavoro»**.

**Parole tanto simili a quelle pronunciate da Matteo Renzi alla Leopolda dell'ottobre 2014** («Il posto fisso non esiste più. Non voglio prendermela con i corpi intermedi, ma la disintermediazione dei corpi intermedi avviene dai fenomeni di cambiamento che la realtà sta producendo»), che a seguito della *convention* erano state richiamate, con un certo successo sulla stampa, proprio dagli uomini vicini al segretario del PD (per una analisi del discorso politico e sindacale sul Jobs Act rimando al mio libro *Fondata sul lavoro. La comunicazione politica e sindacale del lavoro che cambia*, ADAPT University Press, 2018)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

«La questione che si pone -continuava D'Alema- è se questa società più aperta debba inesorabilmente portare con sé solitudine insicurezza angoscia, oppure se noi rinnovando profondamente però gli strumenti della negoziazione, della contrattazione sociale, costruiamo nuove e più flessibili reti di rappresentanza e di tutela. Se noi non ci mettiamo su questo terreno noi rappresenteremo sempre di più soltanto un segmento del mondo del lavoro quello che sta in mezzo: quelli che non sono sufficientemente professionalizzanti per negoziare da soli: quelli molto bravi. Oppure dall'altra parte, in basso, quelli che vivono nel mondo del lavoro nero, non tutelato e precario. [...] **Penso che noi dovremmo preferire essere lì con quei lavoratori e negoziare negoziare quel salario per migliorare quello e negoziare i loro diritti, anziché dare fuori da quelle fabbriche con in mano una copia del contratto nazionale di lavoro».**

**Perché il segretario del principale partito di Governo si era scagliato contro il più importante e storico alleato tra i corpi sociali,** con quella che appariva più di una “normale dialettica tra un partito di governo e sindacato” come ebbe a definirla Guglielmo Epifani, per altro in un clima di difficile manutenzione dell'unità sindacale e con presenza di importanti vertenze come quella degli edili e dei tessili?

**La risposta si può trovare certo anche nella lettura del quadro politico della sinistra internazionale,** che suggeriva questa scelta. Negli Stati Uniti Clinton aveva le elezioni, per la seconda volta, e Tony Blair, che si era impegnato a riformare lo Statuto dei Labour, avrebbe vinto le elezioni solo due mesi più tardi.

**Il tentativo di D'Alema è da considerare però anche nell'ottica di un'effettiva consapevolezza delle sfide che i fenomeni di trasformazione del lavoro ponevano ai socialdemocratici.** L'obiettivo era probabilmente quello di imprimere al partito un cambio di direzione verso il campo moderato, proprio attraverso la dialettica con il sindacato di classe, anche parlando a suocero perché nuora (la Cisl) intendesse. C'era quindi un effettivo riconoscimento di quei mutamenti e dei segmenti sociali sui quali questo cambiamento impattava. Non a caso, secondo un retroscena apparso su Repubblica, D'Alema aveva già dato un segnale al sindacato in questo senso citando nei giorni precedenti il caso di due fabbriche di Martinafranca, in Puglia, chiuse in due anni «per effetto della “vittoria” costituita dall'aver imposto il contratto». Con conseguente scontento dei lavoratori.

**Si pensi poi che solo pochi mesi prima aveva cominciato ad osservarsi, proprio grazie ad un'indagine della Cgil Lombardia, lo spostamento del voto operaio, e quindi di parte dei 5 milioni di iscritti alla Cgil, verso destra.** Tendenza per altro verificata altrove in Europa, come le già meglio osservate tendenze della terziarizzazione dell'economia e i processi di globalizzazione. Il tentativo era dunque quello di mantenere il voto del lavoro allargando verso il centro, parlando anche agli impiegati e ai lavoratori del terziario.

**Possono allora essere lette in linea con quel discorso le riforme del mercato del lavoro iniziate proprio nel 1997 con il pacchetto Treu e poi la riforma Biagi del 2003.**

**Perché quindi tornare ora a lusingare il segretario della Cgil, in quello che sembra a tutti gli effetti un passo indietro rispetto alla posizione assunta nel '97?** Si pensi che l'idea di Landini come possibile coach della sinistra, formulata a maggio, era la risposta alla proposta di Carlo Calenda proprio di un'apertura del Partito Democratico ai moderati.

**La risposta più lineare potrebbe riguardare proprio l'opportunità del momento per riconquistare il voto dei lavoratori, comunque perso dopo il fallimento della "terza via all'italiana".** Per D'Alema, «Era più comprensibile aver civettato con la "Terza via" di Blair negli anni novanta che dopo la crisi del 2007». E quindi, ora che il PD rappresenta già una parte del voto moderato e il Movimento 5 Stelle è in difficoltà, la via per riallacciare i fili con la sinistra è quella del sindacato di classe.

**Il nemico comune individuato da Landini e D'Alema è in effetti il Jobs Act,** che Matteo Renzi aveva provato ripetutamente a qualificare come una riforma di sinistra dimostrandolo con l'assunto, quasi assurdo nell'ottica novecentesca della contrapposizione tra capitale e lavoro, che un imprenditore che crea lavoro faccia la cosa più di sinistra possibile. E che l'articolo 18 costituisca nulla più che un totem ideologico.

**Per Landini inoltre la convenienza è quella di rimarcare una distinzione identitaria rispetto a Cisl e Uil, sfumata dopo un anno di azione unitaria in supponenza della politica,** con un certo successo sia mediatico sia di reputazione presso l'opinione pubblica. Il segretario della Cgil rilancia infatti l'idea di un sindacato unitario, ma che abbia una funzione politica generale (lontana quindi dalla cultura della Cisl) e che si basi su «una legislazione di sostegno alla rappresentanza e alla contrattazione». Idea da sempre controversa nel mondo sindacale e sulla quale il segretario della Cisl Annamaria Furlan si è espresso chiaramente, in senso contrario, proprio settimana scorsa sulla pagine di Avvenire.

**Tuttavia ciò basta a spiegare solo il posizionamento tattico del nuovo sodalizio. Se si leggono invece le parole dello scambio consegnato alle pagine di Italia e Europa, risulta più difficile trovare una piena sintonia anche sul piano dei contenuti e delle ricette.** Si percepisce piuttosto tra i due una continua tensione dialettica tra strategie differenti, che percorre tutti i capitoli toccati. In sintesi per Landini è sbagliata «l'idea di poter gestire [la precarietà] invece che proporsi di metterla in discussione alla radice». La politica deve quindi riprendersi un primato, regolando dall'alto il mercato e limitando la «ferocità di un sistema altamente competitivo». Pur concordando sulla necessità di un primato della politica, la visione di D'Alema differisce sui punti di intervento e continua a rimandare alla visione espressa al Palaeur, ormai 23 anni fa. «La sinistra, negli anni Novanta, ha provato a individuare gli elementi di opportunità che emergevano, per cogliere i quali occorreva cambiare il modello di Stato sociale e puntare sul welfare delle opportunità. Vi erano certamente dei limiti in questo approccio, ma anche alcuni elementi innovativi. **Non credo sia sbagliato dire – continua D'Alema – che questa grande tra-**

**sformazione abbia portato anche delle possibilità di miglioramento che però, per essere colte, richiedevano più formazione, più flessibilità e un sistema di protezione diverso.** Queste opportunità sono state effettivamente colte, ma solo da una minoranza. Si è in realtà determinata una frattura orizzontale nella società e nel mondo del lavoro tra chi si è posto sulla cresta dell'onda della globalizzazione e chi, per diverse ragioni, rischiava e rischia tuttora di venirne schiacciato».

Un'analisi quindi più in linea con la teoria dei *losers* della globalizzazione, che spiega le crescenti disuguaglianze a livello globale e la concentrazione del benessere nei centri della produzione del valore. Dice insomma D'Alema, che il modo per intervenire sulla precarietà doveva essere non tanto quello di limitare il mercato ma di tutelare gli esclusi. Discorso simile per quanto riguarda **il welfare privato: «un bene per una comunità, ma introduce un ulteriore elemento di frammentazione nel mondo del lavoro»**, che crea disuguaglianze al di fuori di quella comunità.

I due si trovano poi d'accordo sul fatto che **i processi della trasformazione partono dai modelli di consumo e dagli stili di vita, e quindi dei modelli di produzione**, dei nuovi ecosistemi del lavoro e delle catene globali del valore. **Ma se per Landini la risposta è innanzitutto politica, per D'Alema la risposta deve venire anche dal basso in ottica incentivante:** «un'azione politica in grado di [...] *orientare* l'economia verso finalità di progresso, primariamente in campo sociale e ambientale» (corsivo mio).

In ultimo, si ripropone la stessa frattura del 1997 proprio sul ruolo politico del sindacato: se **per Landini il sindacato deve essere protagonista di una «funzione generale[...]»**, perché in grado di unire l'azione nel luogo di lavoro con quella di trasformazione sociale fuori da esso». Un po' quel sindacato fuori dalle fabbriche con il contratto nazionale in mano, al quale D'Alema contrappone, pur velatamente **«la necessità di tornare sul territorio**, in modo che chi ha bisogno di risposte possa trovare fisicamente un interlocutore, e recuperare un linguaggio utile a parlare al mondo del lavoro».

in conclusione è uno scambio, quello tra Landini e D'Alema ,che **dietro alla facciata di una nuova alleanza per il lavoro riflette la difficoltà di un'elaborazione teorica che possa tradursi in azione programmatica e capillare.** La prova di ritorno al futuro per il rapporto tra politica e sindacato rimane al momento sul piano delle relazioni funzionali alla demarcazione della geografia elettorale, senza una riflessione sui diversi e complementari ruoli di legge e contrattazione. A livello politico le direttrici strategiche diventano persino opposte quando si tratta di scegliere tra premialità e incentivi da un lato e divieti e imposizioni dall'altro. E **se è aperta un'indagine sulle ragioni di una mutazione antropologica che rompe il nesso tra mestiere e identità sociale**, comunità professionale e solidarietà di classe (e quindi impone di non parlare solo agli operari) **è ancora difficile cogliere i punti sui quali fare leva per nuove dinamiche di coesione alternativi a quelle indviduate dalla politica neo-populista**, dove l'etnia sostituisce la classe e le limitazioni al mercato si traducono in protezionismo. A dimostrazione di quanto

### 3. Comunicazione politica e sindacale

L'obiettivo di una sostenibilità universale e di un'equità globale costituisca un rompicapo per gli attori politici.

## **Politica e comunicazione: il coraggio che manca per limitare davvero i danni del Coronavirus su imprese e lavoratori\***

*di Francesco Nespoli*

L'episodio della fuga di notizie che nella serata di sabato scorso 7 marzo 2020 ha portato sui grandi quotidiani online la bozza del DPMC con il quale il Governo disponeva ulteriori misure per il contenimento del nuovo Coronavirus alla Lombardia e a altre undici Province è **solo l'ultimo di una serie di errori politici e di comunicazione che hanno avuto pesanti ricadute per imprese e lavoratori** nell'emergenza in corso. E proprio per questo è più difficile da giustificare.

**Le scorse due settimane hanno visto evolversi una situazione inedita, nella quale inizialmente le certezze scientifiche non erano sufficienti a fare previsioni e non consentivano alla medicina di esprimersi in maniera univoca circa il rischio reale e quindi circa le misure di contenimento davvero necessarie** (emblematico la divergenza tra il “poco più di un'influenza di Gismondo e “fare il tampone anche a chi ha 37,5° di febbre” di Burioni). In questa fase dunque la politica aveva dovuto fare un esercizio di interpretazione risoltosi in **un certo numero di contraddizioni**. Sono state molte e venute da più parti le denunce circa una evidente schizofrenia nella diffusione dei dati, nei protocolli (anche quelli sanitari) trasmessi dalle autorità, nella frammentazione territoriale dei provvedimenti. Basti pensare al diverso impiego dei tamponi, alla polemica innescata sull'utilità della quarantena per tutte le persone di ritorno dalla Cina e poi alla confusione generata dalle prime misure restrittive per le zone rosse e conseguenti provvedimenti in materia di gestione di circolazione di merci e persone e regolazione dei rapporti di lavoro. **Eclatante l'esempio del lavoro agile**, con l'obbligo inizialmente previsto di depositare l'accordo di lavoro agile, che però le stesse misure temporanee di semplificazione rendevano non necessario.

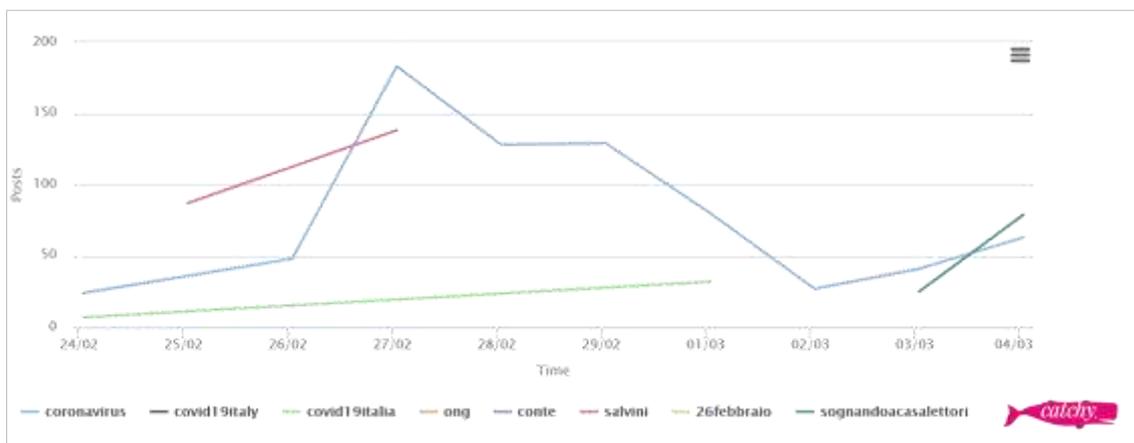
**Sul piano della comunicazione tutto ciò si era tradotto nei toni altalenanti con i quali istituzioni e mezzi di informazione avevano tentato di guidare l'opinione pubblica.** Un fattore di impatto sui comportamenti di consumo, cui alcuni settori dell'economia, come il commercio e il turismo, sono direttamente esposti. Si è osservato infatti un doppio picco di allarme, uno più grave dell'altro. Dopo le prime conseguenze generate dall'istituzione della zona rossa di Codogno (Lodi) e Vò Euganeo, media e politica sono infatti passati ad una fase di rassicurazione volta a contenere gli effetti negativi dei comportamenti collettivi sull'economia. A raccon-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

tarci questo trend è anche l'analisi di Twitter, dove si osserva la stretta correlazione tra l'uso della parola "normalità" e l'hashtag #Coronavirus, con il picco del 27 febbraio ed i livelli sostenuti anche nei due giorni seguenti.

#### Hashtag contenuti nei tweet che contengono anche la parola "normalità"



Fonte: *Catchy, Alkemy Lab*

Il 27 febbraio è il giorno in cui **si susseguono gli appelli dei Presidenti delle Regioni colpite dalle misure d'emergenza per un ritorno alla normalità**. Il Presidente del Veneto Zaia auspica che l'ordinanza per la zona rossa sia revocata, il presidente della Regione Piemonte Cirio parla di "Condizioni per un ritorno alla normalità". Attilio Fontana (Lombardia) parla di una "inversione del trend" dei contagi e quindi chiede la revoca delle misure. Il gesto comunicativo più marcato è forse il video #Milanononsiferma lanciato dal sindaco Giuseppe Sala.

**I governatori delle Regioni del nord non sono invece stati così compatti nel ritorno al rigore che ha caratterizzato i giorni scorsi**, quando ormai era inoltre più difficile convincere i cittadini prima tranquillizzati ad adottare distanze sociali e isolamento. **Rigore ora sollecitato chiaramente dall'evidenza di una crisi sanitaria** in corso, causata dall'alta contagiosità del virus e da una percentuale di ricoveri mediamente attorno al 50% e con livelli molto superiori in alcune regioni, come la Lombardia (si veda il grafico relativo sul sito dedicato di [Lab 24](#)). Ai malumori del presidente della regione Veneto Zaia e di quello dell'Emilia-Romagna Bonaccini, si contrappone l'appello della Lombardia di Fontana e di molti sindaci lombardi per misure più rigide e soprattutto certe (si pensi al "serviranno due mesi per tornare alla normalità" dello stesso sindaco di Milano Sala o si veda il [video diffuso dal sindaco di Bergamo Giorgio Gori](#) per avere un'idea della serietà della situazione).

**Mancanza di rigidità e certezza sono i difetti proprio del nuovo DPCM pubblicato ieri**. La bozza del DPCM circolata sabato, non firmata e non pubblicata se non il giorno seguente, conteneva infatti una formulazione di alcune norme diversa da quella adottata nella versione definitiva. Se nella bozza si parlava di spostamenti concessi solo per "indifferibili esigenze lavorative". La formulazione del DPCM pubblicato il giorno seguente in Gazzetta Ufficiale parlava invece "comprovate esi-

genze lavorative”. **Basterà dunque un’autocertificazione** o un documento del datore di lavoro per comprovare l’esigenza e solo successivamente potrà essere verificato se era invece percorribile il lavoro agile. **Una combinazione che rende meno incisiva la “raccomandazione” (così nel decreto) ai datori di lavoro di “promuovere [...] la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie”.**

Ora i media e Palazzo Chigi si scambiano reciproche accuse di mancata prudenza, ma **ciò che sembra ormai imputabile alla politica è piuttosto una mancanza di coraggio nel tradurre in norme chiare la richiesta dei medici e degli stessi operatori sanitari: stare a casa quanto più si possa.**

Per ora quindi la vicenda Coronavirus si è rivelata una **una grande occasione persa per la politica, perché in un momento di profonda e generalizzata crisi come quello in corso si aprono le porte per un processo di reintermediazione e di recupero dei rapporti tra cittadini e organizzazioni.** Sia per i servizi che queste sono in grado di erogare dal punto di vista tecnico, ma anche per il bisogno cognitivo delle persone di fare affidamento su rappresentazioni del rischio e della posta in gioco in base alle quali scegliere come comportarsi.

Va da sè che **un’opera di supplenza dovrebbe essere condotta ora dai sindacati e dalle associazioni degli imprenditori,** soggetti che avrebbero le carte in regola per guidare imprese e lavoratori nella corretta interpretazione della gravità della situazione. E cioè spiegare che **i sacrifici necessari oggi sono l’unico strumento in grado di limitare la durata della crisi,** che avrà altrimenti ricadute ancora più gravi sull’economia e sull’occupazione.

## Incontro Confindustria-sindacati: il mezzo è stato il (solo) messaggio\*

*di Francesco Nespoli*

Nonostante i riflettori puntati, **l'esito dell'incontro svoltosi lunedì scorso**, 7 settembre, **tra Confindustria e sindacati** per rilanciare il confronto sulle misure anti-crisi e sui contratti **non avrebbe potuto essere molto diverso**. L'attenzione era stata d'altronde alimentata dalle reciproche e ripetute accuse a mezzo stampa che le parti si erano scambiati nel mese di agosto, partendo dal tema dei licenziamenti per poi impostare un aperto scontro anche in materia di rinnovi contrattuali. Considerando tutto ciò, **il fatto che un ulteriore inasprimento dei toni sia stato evitato potrebbe rappresentare già un risultato**. Perché un'inversione repentina dei posizionamenti avrebbe finito persino per destare qualche sospetto. E così devono aver pensato Confindustria e sindacati, che si sono allineati quantomeno nelle valutazioni del rilasciare in conferenza stampa parlando di "incontro utile", "incontro positivo". **Un modo per dire che il mezzo è stato il messaggio**. Senza altre particolari convergenze riscontrate nell'occasione, se si eccettua l'intenzione accordata da Confindustria di agevolare il rinnovo del contratto della Sanità privata (uno dei settori simbolo della lotta anche professionale alla pandemia).

Il motivo profondo di questo "sforzo" di raffreddamento, che sembra introdurre ad un **"autunno tiepido"**, lo ha esplicitato il segretario della Cisl Annamaria Furlan in un'intervista a La Stampa: «È successo che ci siamo ritrovati d'accordo su alcuni concetti fondamentali a partire dal fatto che **le parti sociali devono contribuire a creare le condizioni positive, soprattutto visto il momento che stiamo affrontando**, per la ripartenza dell'Italia». Da un lato insomma c'è il rischio che gli effetti economici della crisi sanitaria da Covid-19 mettano a repentaglio la coesione sociale. Dall'altro c'è **il rischio proprio che una malagestione del conflitto sociale da parte delle rappresentanze impedisca una pronta e quanto più efficace possibile ripartenza**.

Il **"minimo sindacale"** con il quale le parti sociali protagoniste sono uscite da Viale dell'Astronomia lunedì non fa però altro che **confermare il ritardo con il quale esse sono arrivate ad affrontare il rilancio**, proprio dopo essersi rese preziose e indispensabili protagoniste di uno sforzo congiunto, e **indubbiamente impopolare**, per definire le regole per la ripartenza in sicurezza. **Materia su cui il Governo avrebbe potuto fare ben poco senza il consenso di imprese e lavora-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33](#).

**tori.** Dall'incontro Confindustria e sindacati escono senza una data per un prossimo appuntamento, ossia senza un progetto di confronto. Nemmeno è stata revocata la giornata di mobilitazione indetta dai sindacati per il 18 settembre. Ma soprattutto le parti sono uscite dall'incontro senza aver comunicato **come si possa dirimere la contesa interpretativa sul Patto della Fabbrica**; in particolare nella parte sul **trattamento economico minimo**, che costituisce il pomo della discordia. Per Confindustria i minimi contrattuali devono essere legati all'indice IPCA, ossia all'inflazione misurata in maniera comparabile a livello europeo. E giacchè l'inflazione in Italia è attualmente negativa, in linea di principio (nei fatti non succedrebbe) i lavoratori dovrebbero addirittura restituire una quota di salario. Per i sindacati gli aumenti sono invece da legare alle performance dei diversi settori e vanno fatte salve le diverse prassi contrattuali. D'altronde, proprio durante l'emergenza alcuni settori che hanno visto aumentare i ricavi ed altri che invece hanno sofferto. D'altro canto va da sé che quanto succede nelle negoziazioni in un settore possa influenzare le trattative concomitanti in un settore differente ma affine per alcuni aspetti (come sta succedendo tra alimentaristi e meccanici), e quindi la situazione si complica.

L'equilibrio che va trovato, sia nel metodo sia nel merito, non è quindi banale, perché **da un lato è comprensibile che le imprese puntino in questo momento a ridurre i costi e le incertezze, dall'altro è difficile raggiungere l'obiettivo di un rilancio dei consumi senza aumenti salariali.** Un equilibrio che, per una sorta di congiunzione astrale, è da trovare oggi in uno scenario inedito, non solo a causa della prima pandemia veramente globale della storia dell'uomo, ma anche perché **non era mai capitato nella storia d'Italia che andassero contemporaneamente a rinnovo così tanti settori contrattuali** (non tutti nel dominio Confindustria). Andando dai metalmeccanici ai chimici e ai bancari, passando per il commercio, gli alimentari, tessile e moda, trasporto e logistica, il Cnel ha calcolato il coinvolgimento del 79% dell'intera platea, alla quale si aggiungono i 3,2 milioni di lavoratori pubblici.

**Sarebbe forse allora convenuto a Confindustria e sindacati dare un segnale ulteriore di un cambio di marcia, se non sul tema dei contratti, almeno nell'avanzare delle richieste congiunte alla politica,** visti i tanti capitoli all'ordine del giorno (dalla riforma degli ammortizzatori sociali, alle politiche attive, passando per le crisi aziendali, fino all'utilizzo dei fondi del Next Generation Fund e alla legge sulla rappresentanza, sulla quale le parti si trovano d'accordo da tempo). E forse proprio una detassazione degli aumenti contrattuali avrebbe rappresentato un anello di congiunzione. **Ma proprio questa ipotesi rende evidente quanto il canale privilegiato apertosi tra Governo e Cgil complichino ormai l'elaborazione di una strategia politica da parte delle altre parti sociali. La proposta è infatti già stata avanzata sia dal sindacato di Corso Italia, sia dal ministro del lavoro Nunzia Catalfo.** Che pochi giorni fa è stata ospite degli stati generali della Cgil Puglia, un'occasione importante, a suoi dire "per condividere con le parti sociali i progetti che sta predisponendo al Ministero del Lavoro". Un'interlocuzione più fruttifera di quella nata degli altri Stati Generali, quelli voluti dal Presidente del Consiglio Conte, dove le parti sociali si erano già presentate in ordine sparso.

### 3. Comunicazione politica e sindacale

Nonostante la conferma della giornata di mobilitazione promossa unitariamente dai sindacati, **è quindi lo stesso fronte delle organizzazioni dei lavoratori che fatica ad elaborare una strategia unitaria.** La Cgil gode di un riconoscimento separato da parte del Governo, la Cisl risulta disponibile a discutere con Confindustria sul Patto per la Fabbrica (si veda lo scambio, sempre a mezzo stampa, tra Furlan e il vice-presidente di Confindustria Maurizio Stirpe), e la Uil occupa lo spazio rimasto mantenendo i toni più accesi tra le tre confederazioni (si veda l'intervento del segretario Bombardieri sul Manifesto). Insomma, la confusione è alta sotto il cielo.

## Rider, sedotti e abbandonati\*

*di Francesco Nespoli*

Il fatto che **la tutela del lavoro dei rider** fosse anche, se non soprattutto, parte di una **strategia mirata di comunicazione politica** del Movimento 5 Stelle, lo aveva detto (e nemmeno tanto tra le righe), l'allora Ministro del lavoro Luigi di Maio dando avvio al "Governo del Cambiamento". Il 4 giugno del 2018 le cronache del sito del Ministero del Lavoro ci informavano che il suo primo giorno di attività il neo-ministro lo aveva voluto "dedicare ai lavoratori delle piattaforme di *food delivery*" [...]. **Simbolo** di una generazione abbandonata, che non ha tutele e, a volte, **nemmeno un contratto**". La vicenda dei rider italiani, allora ancora contati attorno alle 10.000 unità, **si configura quindi sin da subito come un'azione simbolica, prima ancora che un'iniziativa istituzionale con il governo nel ruolo di regista delle relazioni industriali** (già in quel primo incontro con i rider di Roma e di Bologna, di Maio dichiarava infatti l'intenzione di coinvolgere tutte le forme di rappresentanza, anche quelle tradizionali).

**Il tentativo del Ministro del lavoro era stato quello di usare la legge come grimaldello per portare le aziende a riconoscere tutele minime per i ciclofattorini.** La prima soluzione tentata era stata quella di una norma dedicata da inserire nel Decreto Dignità. Una bozza del decreto prevedeva che i rider avrebbero dovuto essere inquadrati come "prestatori di lavoro subordinato" con diritto a una "indennità mensile di disponibilità, e che fosse vietata la loro retribuzione "a cottimo". Un'iniziativa muscolare che, se aveva scaldato gli animi degli italiani molto meno dei temi che intanto venivano agitati dall'altro vice-premier Matteo Salvini, aveva suscitato la reazione dell'amministratore delegato di Foodora Italia, il quale in un'intervista al Corriere della Sera del 17 giugno 2018 aveva avvertito che la multinazionale tedesca, in caso di approvazione, si sarebbe trovata costretta a lasciare l'Italia. Quasi un'assist involontario per il ministro, che su Facebook e attraverso il Blog delle Stelle lo aveva definito "un ricatto bello e buono", ma che il giorno seguente, al tavolo con le aziende, aveva potuto avanzare **un'ipotesi alternativa alla legge: quella di mettere insieme i rappresentanti delle piattaforme e dei rider, con "l'auspicio" che si arrivasse al primo contratto collettivo nazionale della 'gig economy'**".

**L'iniziativa si era guadagnata** non solo i titoli dei giornali, ma anche **i servizi delle edizioni serali dei tg nazionali**. Come già era successo qualche settimana prima,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

L'11 aprile 2018, in occasione della **c.d. sentenza Foodora** con la quale il tribunale di Torino aveva respinto il ricorso di sei ex-fattorini della società tedesca, affermando che essi **non fossero qualificabili come lavoratori dipendenti**, bensì come autonomi. Sentenza il cui **clamore mediatico aveva probabilmente avuto delle ricadute anche sul piano delle relazioni industriali**, dove gli attori cominciarono a muoversi. Il 18 luglio 2018 le organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti e le associazioni datoriali (che già avevano inserito l'istituzione della figura del rider nel rinnovo del **contratto nazionale Logistica, Trasporto Merci** del dicembre 2017) siglavano un **accordo "integrativo", salutato con favore anche da Di Maio, per la disciplina della figura**. Il che implicava affermare che i rider fossero, al contrario di quanto stabilito dalla prima sentenza in materia, lavoratori subordinati. Tra le associazioni datoriali della logistica firmatarie non compariva però **Assodelivery, che sarebbe stata costituita solo cinque giorni dopo, il 23 luglio 2018** (novità anch'essa **salutata dal Ministro come un "segnale importante"**) raccogliendo le principali aziende che operano nel mercato italiano del food delivery. Le quali **non avevano però (e tuttora non hanno) interesse ad applicare il ccnl della logistica** e ad inquadrare i collaboratori rider come lavoratori subordinati.

A questo punto sul piano politico **i tavoli cominciano a susseguirsi, scanditi dagli annunci puntuali del Ministero fino a novembre 2018**. Ma i risultati tardano ad arrivare. Intanto la giustizia fa il suo corso, e l'11 gennaio 2019 la **Corte di Appello di Torino** accoglie il ricorso dei cinque ex-rider di Foodora (nel frattempo acquisita da Deliveroo) sancendo il loro diritto a un **trattamento economico calcolato sulla retribuzione stabilita proprio nel contratto collettivo logistica-trasporto merci**.

Tre giorni dopo, il **Ministero del lavoro pubblica una comunicazione laconica che**, significativamente, **non riporta alcuna dichiarazioni del Ministro**, e annuncia di nuovo che "la norma che regolerà il contratto di lavoro dei moderni ciclofattorini" è pronta ed arriverà entro marzo. Ma marzo trascorre senza che la norma riesca a trovare dimora in un provvedimento (nel decreto reddito di cittadinanza la norma viene dichiarato inammissibile da entrambe le camere per estraneità della materia). Così il ministro **Di Maio è costretto a tornare sul tema tre mesi dopo, il 28 aprile 2019, e cioè a quasi un anno dal primo annuncio, facendo sapere da Facebook che la norma sui rider è (nuovamente) pronta** e che sarà inserita nella legge sul salario minimo in discussione in quei giorni al Senato. Secondo il Ministro la strada della concertazione è fallita: "alcune divergenze incolmabili non [...] hanno permesso di approdare alla sottoscrizione di un accordo".

Anche l'ennesimo annuncio viene però disatteso. Il **29 giugno 2019 i rider di Bologna si danno appuntamento in piazza per contestare "Di Maio-Pinocchio"**. Una delusione ribadita prima dai **rider di Roma** il 2 agosto, quando Di Maio **torna ad annunciare l'imminente approvazione di un decreto** (perché "non c'è più tempo di aspettare") e di nuovo dai rider di Bologna **il 4 agosto, quando si apprende che Lega e Movimento 5 Stelle hanno trovato un accordo su un de-**

creto-legge del quale una bozza inizia a circolare. In un video su Facebook il ministro di Maio riconosce: “Ci abbiamo messo un po”.

Le norme che intervengono sul settore del *food delivery*, vengono inserite nel **decreto-legge n.101 recante “Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”** che viene pubblicato in **Gazzetta Ufficiale** il 4 settembre 2019, ossia il giorno prima che Di Maio ceda la guida del dicastero a **Nunzia Catalfo** (il primo governo Conte è nel frattempo caduto il 20 agosto). Toccherà quindi al nuovo Ministro dare notizia della nuova intesa raggiunta dalla maggioranza PD-Movimento 5 Stelle per la conversione, con modifiche, del c.d. “decreto rider” nella Legge n. 128 del 2 novembre 2019.

**Non si tratta però, come le cronache recenti dimostrano, di un intervento risolutivo.** Non solo perché resta aperta la contesa sulla qualificazione dei rider come autonomi o subordinato, ma soprattutto perché è **la norma stessa a porsi “l’obiettivo principale” di rilanciare l’azione della contrattazione collettiva.** Posticipando cioè di un anno l’entrata in vigore **delle norme di legge e lasciando così (altro) tempo ai i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale di definire criteri di determinazione del compenso complessivo.**

**Il confronto tra le parti viene riavviato però del Ministero solo ad agosto 2020, ossia con l’approssimarsi dell’effettiva entrata in vigore della legge.** Ed è il primo incontro di una nuova partita. **Al tavolo convocato dal Ministro del lavoro sono presenti Assodelivery, Cgil Cisl Uil, Rider per i Diritti e Union.** Gli stessi sindacati parlano di un incontro interlocutorio, ma registrano la disponibilità di Assodelivery “al confronto di merito nel solco di quanto previsto dalla normativa”.

Nell’ambito di questa ricostruzione dei fatti, **l’accordo siglato lo scorso il 15 settembre da Assodelivery e Ugl-riders** (vedi la sintesi proposta da Paolo Dammacco) **nasce parallelamente a quest’ultimo tavolo ministeriale dove peraltro la Ugl non era neppure invitata.**

**L’obiettivo di giungere al primo contratto nel settore del *food delivery*,** individuato Luigi Di Maio a giugno 2018, **viene così raggiunto per una sorta di eterogenesi dei fini,** fuori dalle stanze del Ministero del lavoro e **facendo per un verso indispettere i sindacati confederali, che sul quel tavolo istituzionale avevano fatto affidamento, e senza che per altro verso il Ministero possa intestarsene il merito.** Al punto da suggerire, in modo del tutto irrituale, una tempestiva (e forse poco mediata) nota tecnica dell’Ufficio legislativo del dicastero di via Flavia, **funzionale a delegittimare i contenuti e gli attori dell’accordo.**

Fino a quel momento la vicenda dei rider non aveva assunto una **coloritura ideologica così evidente,** il cui perno resta **l’affermazione della subordinazione come criterio interpretativo del rapporto tra rider e aziende. Rapporto che invece l’accordo Assodelivery – Ugl qualifica come lavoro autonomo.** Un messaggio

che in chiave politica si completa con la **denuncia di una remunerazione a cottimo** (aspetto assai più complicato come descritto da Giovanni Pigliararmi) che permette ai detrattori dell'accordo di presentare di nuovo i rider come il simbolo del nuovo sfruttamento.

**Benché la gran parte dei commentatori e dei quotidiani abbia immediatamente aderito a questa narrazione, non è assurdo pensare che la vicenda possa perdere rapidamente la sua quota d'interesse per il grande pubblico.** Certo, a Ministero e sindacati confederali potrebbe convenire puntare tutto sulla eventuale messa fuori gioco da parte dei giudici dell'accordo Assodelivery-Ugl rider ed attendere la conseguente entrata in vigore delle norme di legge. Ma si tratterebbe di una conquista più sul piano della comunicazione politica che sul piano della capacità di rappresentanza e di governo della sostenibilità del settore. **Il pubblico specifico infatti, quello dei rider, pur contraddistinto da diversi gruppi al suo interno, è in grado di comprendere i nodi affrontati dal contratto, compenso compreso.** Il che potrebbe complicare il tentativo dei sindacati di denunciare condizioni di trattamento peggiori rispetto a quelle del sistema della logistica, soprattutto se attrarre le aziende del *food delivery* all'interno di questo sistema avesse poi il risultato di spingerle fuori dal mercato italiano.

In altre parole, scadendo il tempo a disposizione per la contrattazione per “disinnescare” gli effetti di legge, i sindacati confederali e il Ministero potrebbero raggiungere l'unico **risultato di aver trattato un simbolo solo come un simbolo: ossia senza tenere sufficientemente in conto i contenuti concreti del contendere e, soprattutto, le reali esigenze dei lavoratori di un settore che ancora fatica a configurarsi attorno a un modello produttivo pacifico e sostenibile per entrambi gli attori coinvolti** (lavoratori e anche imprese).

Forse anche per questo motivo, e una volta **preso atto della debolezza della nota tecnica dell'Ufficio Legislativo del Ministero del lavoro** (come argomentato da esperti e accademici di diversa estrazione e orientamento di politica del diritto), il nuovo tavolo convocato dal Ministero giovedì scorso, 24 settembre, (al quale non erano state invitate Ugl e Assodelivery) è stato rimandato a data da destinarsi

## La coesione sociale passa anche dai corpi intermedi\*

*di Francesco Nespoli*

Le reazioni seguite alle nuove misure adottate dal governo per contenere la nuova ondata del contagio da Sars-cov2 mettono in controluce **l'importanza del ruolo che le parti sociali stanno svolgendo nella gestione della nuova crisi che si prefigura.**

Negli ultimi tre giorni si sono susseguite le cronache di **proteste e rimostranze di piazza** da sette città italiane (non solo quindi a Napoli e Roma) ed è quindi evidente che, rispetto a quanto registrato durante i tre mesi di lockdown, **ad essere a rischio non sia solo l'equilibrio funzionale del sistema ospedaliero, bensì anche la coesione sociale.** Se si tiene conto di ciò, si comprende come le scelte strategiche che le parti sociali stanno sostenendo, e che in linea di principio sarebbe facile criticare, interpretino una funzione di **raccolta e di intermediazione di una grossa fetta del disagio sociale legato all'emergenza.** E di come queste scelte risultino in una certa misura forzate dalla mancanza di alternative.

**Non è infatti colpa innanzitutto di sindacati e associazioni datoriali se, come ha detto ieri il presidente di Confindustria Carlo Bonomi, si è arrivati a questa nuova ondata di contagi, ampiamente prevista, impreparati – anche sul piano delle politiche del lavoro.** Se troppo poco si è mosso, le responsabilità sono da attribuire soprattutto alla politica. Beninteso, nemmeno si poteva realisticamente immaginare che si sarebbe recuperato in soli sei mesi il ritardo pluriennale accumulato nell'entrata a regime delle varie leve delle politiche attive e nel completamento in senso universalistico del sistema di ammortizzatori sociali. Lo stesso dicasi per l'inadeguatezza o l'assenza di piani di sviluppo industriale.

**Basti pensare che di fronte alle ripetute richieste delle parti sociali di avviare un dibattito su questi temi (la segretaria della Cisl ha detto esplicitamente: «Bisogna tranquillizzare le persone senza contribuire a creare drammi sociali. Prima di parlare di sblocco dei licenziamenti, il governo convochi le parti per spiegare quando partirà la riforma degli ammortizzatori sociali, con l'avvio delle politiche attive».) il governo si è limitato a parlare di «un pacchetto di misure per potenziare gli strumenti di politiche attive».** Di fronte quindi alla solitudine del tentativo di avviare il Fondo nuove competenze (si veda l'articolo di **E. Massagli, G. Impellizzieri**, *Fondo Nuove Competenze: una scommessa che la contrattazione saprà vincere?* in Bollettino ADAPT 12 ottobre 2020, n. 37), il cui decreto attuativo è stato pubblicato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

solo questa settimana, e al dislocamento dell'assegno di ricollocazione verso i percettori di reddito di cittadinanza (solo per stare agli esempi più evidenti), **quali valide alternative restano al sindacato rispetto alla proroga del blocco dei licenziamenti per dare risposte concrete al bisogno di protezione sociale che milioni di lavoratori** avvertono ora come probabilmente mai prima dal Dopoguerra?

**Forse proprio consapevole di ciò, Confindustria non si è stracciata le vesti di fronte all'apertura del governo che porterà, con tutta probabilità, all'estensione del blocco dei licenziamenti almeno fino al 31 gennaio.** E di fronte all'assenza di politiche volte a sgravare le imprese dalle incertezze della ripartenza, si comprende anche il comportamento delle associazioni di categoria che nelle scorse settimane hanno preferito raggiungere la firma dei rinnovi contrattuali in vari settori, spesso con aumenti dei minimi retributivi, piuttosto che rischiare di arroventare il clima nelle fabbriche e nei territori già interessati da scioperi e mobilitazioni.

**Certo, la rappresentanza non è esente da responsabilità ed il fatto che si agisca ora in una situazione che, dopo circa dieci mesi dall'avvento della Covid-19 ha tutto dell'emergenziale e poco della ripartenza, non significa che sia superfluo domandarsi fino a che punto la soluzione del blocco dei licenziamenti e del rifinanziamento della Cassa Covid sia sostenibile.** Nel frattempo le relazioni industriali possono giocare un ruolo fondamentale nel perimetro dalle eccezioni al blocco dei licenziamenti previste dal c.d. Decreto agosto, ossia con accordi sindacali di riorganizzazione aziendale. Si tratta di una via per ridurre progressivamente e in maniere socialmente compatibile la spesa che altrimenti verrebbe impiegata per gli ammortizzatori sociali, oggi enorme (basti pensare che dalla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza emerge che il deficit previsto per il 2020 è del 10,5 % del PIL, contro 1,5% del 2019). Per il resto, nello "stallo magamtico" in corso, questa riflessione si volge necessariamente nel momento stesso in cui si tenta di individuare le misure che possano realizzare l'equilibrio tra tutela della salute e continuità della vita economica. Equilibrio al quale già a marzo scorso le parti sociali hanno dato un fondamentale contributo.

## **Metalmecanici: uno sciopero tra distrazione mediatica e attenzione organizzativa\***

*di Francesco Nespoli*

La scelta delle **federazioni sindacali dei metalmecanici** che il 5 novembre scorso hanno messo in atto lo **sciopero programmato un mese prima**, nonostante nel frattempo il Paese sia tornato in piena emergenza sanitaria, ha suscitato tra gli osservatori vari **dubbi sulla sua opportunità** (si veda su tutti l'[articolo di Dario Di Vico sul Corriere della sera del 4 novembre](#)). Almeno su tre piani.

**Sul piano economico**, si è osservato che se i sindacati di categoria avessero revocato lo sciopero, avrebbero dato un segnale di **assunzione di responsabilità**; meglio dimostrando la consapevolezza delle difficoltà attraversate dall'industria italiana, anziché di fatto contribuirvi.

**Sul piano sociale** ci si è chiesti inoltre se portare in piazza i lavoratori non contribuisse ad **aumentare le tensioni** che già si manifestano nelle città italiane e che originano, in parte, dagli impatti economici delle misure di contenimento dell'epidemia.

In conseguenza ci si può chiedere se questo sciopero non fosse sconveniente anche **sul piano reputazionale**, e se cioè i sindacati di settore in un momento così delicato non abbiano corso il rischio di **essere individuati dall'opinione pubblica come difensori degli interessi particolari, più che dell'interesse generale della ripartenza**. D'altronde la spiegazione fornita nelle varie interviste ai quotidiani da parte dei segretari delle tre federazioni promotrici (Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm) era alquanto controintuitiva per il grande pubblico. Sarebbe infatti **proprio il momento di crisi a rendere necessario il raggiungimento di un accordo**. Una scelta quindi quella dello sciopero non mirata a danneggiare l'industria ma a "provocare una normale dialettica delle relazioni sindacali", in una trattativa che si è arenata dopo più di un anno dal suo avvio, come ha detto il segretario della Fim-Cisl Roberto Benaglia ai microfoni di [Zapping \(Radio 1\)](#).

**Il sindacato era consapevole di tutti questi rischi** (è stato proprio Benaglia nell'intervista a Radio 1 a dire che la domanda di opportunità in questo momento "ci sta"). **Allora perché ha deciso di correrli?**

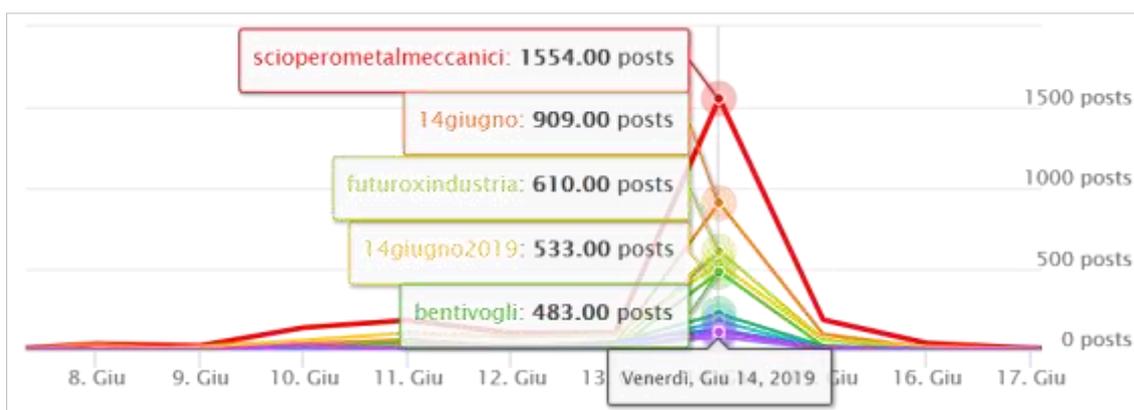
---

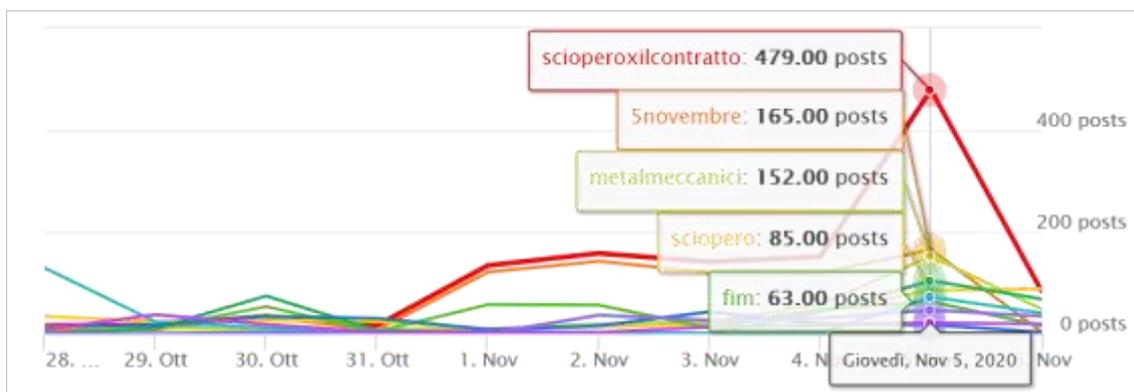
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41](#).

Sul piano reputazionale, sono proprio le condizioni attuali che hanno permesso per una volta al sindacato di preoccuparsi più degli obiettivi negoziali e organizzativi in senso stretto che di quelli dell’impatto mediatico e politico. Se si considera che stiamo parlando del contratto che tradizionalmente attira il maggior numero di riflettori in Italia, non si può che constatare come l’attenzione questa volta sia stata minore del solito. Il fatto si può spiegare facilmente: **il distanziamento fisico e il contingentamento obbligati hanno prodotto una partecipazione visibile rarefatta che non ha potuto turbare le gerarchie della notiziabilità di un’agenda mediatica cannibalizzata dell’emergenza sanitaria ed economica.**

Vero è che anche dal punto di vista mediatico e politico gli effetti non sono stati nulli. Sulla stampa nazionale si sono contati una decina di articoli di commento e la Ministro Nunzia Catalfo ha dichiarato il giorno seguente che cercherà “di agevolare in qualsiasi modo il dialogo tra le rappresentanze dei lavoratori e le aziende, in modo che si possa superare lo scoglio che sta bloccando il rinnovo”. Eppure questo risultato pare essere l’effetto di un allineamento tra il mondo sindacale e il governo già conclamato nei giorni scorsi (con la proroga del blocco dei licenziamenti e della cassa integrazione Covid) piuttosto che l’effetto di una pressione sociale e mediatica.

Prova del minore clamore può essere cercata anche nella **minore viralità della proiezione digitale dello sciopero**, almeno per quel che si vede da Twitter, il social del “tempo reale”. Basti pensare che l’hashtag scelto per lo sciopero indetto il 14 giugno 2019 (#scioperometalmeccanici) aveva fatto registrare complessivamente 2440 tweet, il doppio di quelli registrati per #scioperoxilcontratto (1200). **Non perché i sindacati siano stati meno attivi di allora sul social, ma perché meno utenti esterni al sindacato hanno commentato l’evento.** Lo si capisce guardando a quanto succede il giorno dello sciopero, quando normalmente entrano in gioco i commentatori esterni: 1554 tweet per #scioperometalmeccanici il 14 giugno, più del triplo di quanto registrato per l’hashtag #scioperoxilcontratto il 5 novembre.





Fonte: Catchy Big Data

In queste condizioni il sindacato poteva insomma **non preoccuparsi troppo delle ricadute sull'opinione pubblica, ma dare comunque voce al consenso espresso verso lo sciopero dalla base**. Consenso che secondo i sindacati, ha prodotto un'adesione media del 70%.

**Sul piano sociale allora la domanda di opportunità potrebbe anche essere ribaltata. Perché cioè non interpretare la scelta di procedere con lo sciopero come uno sforzo per dare un'espressione istituzionale al malcontento dei lavoratori, evitando che esso prenda altre vie e confluisca magari proprio nei disordini di piazza anti-lockdown.** Un ragionamento che varrebbe tra l'altro non solo per il contratto dei metalmecanici ma anche per le altre vertenze in corso. Si pensi per esempio all'**industria alimentare** dove, il 99,4% dei lavoratori ha approvato il contratto sottoscritto il 31 Luglio scorso e dove è stata proclamata la ripresa dello stato di agitazione nelle imprese non aderenti, con 8 ore di sciopero lunedì 16 novembre.

Detto del piano reputazione e di quello sociale, **resta il fatto che questa funzione istituzionale per risultare efficace dovrebbe condurre a un qualche dinamica negoziale**, pena doversi mantenere su un piano, quello del conflitto, che rischia di diventare impraticabile nel breve periodo date le tensioni circolanti. **Se cioè ci atteniamo all'obiettivo principale dichiarato dai sindacati, ossia la riapertura delle trattative con Federmeccanica e quindi la disponibilità della parte datoriale a trattare di aumenti dei minimi non legati esclusivamente all'andamento dell'inflazione, al momento questo obiettivo sembra lontano dall'essere raggiunto.** E solo qualche segnale di convergenza tra le parti permetterebbe di superare il rischio di una spirale del conflitto

## La concertazione in-diretta\*

*di Francesco Nespoli*

“Mi scusi se la interrompo. Lei è in diretta sulla sua pagina facebook?”. Il **breve scambio intercorso tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il segretario della UIL Pierpaolo Bombardieri** durante la videoconferenza governo-sindacati svolta ieri per discutere della **manovra di bilancio** è molto più di un gustoso siparietto da soft-news pronto a diventare il prossimo tormentone dello sfottò politico.

All’origine di quella che appare una semplice scaramuccia la **scelta dell’organizzazione guidata da Bombardieri di trasmettere su Facebook l’incontro**. Scelta dichiarata in apertura, ma sconosciuta al premier, che scoprendolo d’un tratto proprio durante l’intervento del segretario UIL, ha malcelato l’irritazione. “Se lo avessimo saputo avremmo potuto trasmettere anche come Presidenza del Consiglio”. Assist per Bombardieri che a questo punto concorda. D’altronde **“stiamo parlando di una manovra già approvata e commentata dal governo sui social. Rivendichiamo il diritto a comunicare sui social anche noi”**.

Più che una candid-camera della politica, l’episodio andrebbe paragonato ad un esperimento di rottura sociale dal sapore ironico e che ricorda quanto distante sia ormai la stagione dell’ideologia dello streaming professata dal Movimento 5 Stelle. Ma soprattutto si è trattato di **un incidente che ha reso lampante quanta contraddizione esista nel discorso politico e sindacale degli ultimi mesi, che si ripete scandito dagli innumerevoli appelli al patto sociale, financo ad evocare la democrazia negoziale, ma che si infrange poi contro la ferma negazione di una vera e propria concertazione**.

D’altronde il banco di prova per la concertazione è storicamente quello della legge di bilancio. E la strategia della disintermediazione dell’epoca renziana (2014) era stata introdotta con la perentoria affermazione dell’allora Presidente del Consiglio in persona: “Se per anni si è pensato servisse il permesso dei sindacati per scrivere le leggi, si è sbagliato”. Ecco quindi che anche **Giuseppe Conte ci tiene a rivendicare di essere sì il Presidente del Consiglio che “nella storia ha incontrato di più i sindacati”, come premessa però per chiarire di non avere mai parlato di “concertazione”**. “La Uil in passato hai mai scritto una manovra con il Governo?”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

E chi la vuole la concertazione? È in sintesi la risposta di Bombardieri. **Non ancora la concertazione, ma almeno non una discussione delle misure a giochi già fatti!**

**Il punto sollevato dal segretario della UIL è di tutto interesse.** Anche senza entrare sul terreno della preferibilità politica dove sia da ritenere giusto o sbagliato il coinvolgimento delle parti sociali. L'episodio basta a sottolineare come **il metodo adottato dal Governo nel rapporto con le parti sociali, con la sola eccezione del protocollo d'intesa sulla sicurezza e la salute sul lavoro firmato a marzo, sia ormai una prassi consolidata.** Che vede una **prima fuoriuscita delle possibili misura** sotto forma di anticipazioni giornalistiche, alla quale segue la misura emergenziale di turno, eventualmente ritoccata con successivi interventi a seconda delle rimostranze avanzate dalle **parti sociali, audite a quel punto non tanto per ricevere le loro proposte, ma quelle che sono ormai solo le loro opinioni** (si veda al riguardo *La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali*).

Certo, anche la **proroga del blocco dei licenziamenti e l'estensione della cassa integrazione** sono passati alla cronaca come una convergenza con tra governo e sindacati, ma è proprio Conte suggerire che fossero i secondi ad essere d'accordo con il primo, e non il contrario.

**L'impressione è allora che questo metodo, che certo permette una rapida tatura delle norme evitando le sedi ufficiali del confronto parlamentare, sia volta in fin dei conti ad individuare la più puntuale delle promesse politiche da avanzare all'elettorato.** Vedi l'ultima apparizione delle politiche attive che secondo il Premier contrassegneranno il 2021.

Forse non sarà vero che chi di social ferisce di social perisce, ma almeno **in tema di politiche attive** (e non solo di concertazione) **l'esperienza del Governo Renzi dovrebbe aver insegnato qualcosa.**

## **Comunicazione.**

### **Le relazioni industriali non sono più quelle di una volta\***

*di Francesco Nespoli*

**Di fronte alla ricca comunicazione pubblica che in questi giorni riveste i vari rinnovi contrattuali in corso** (dai multiservizi alla metalmeccanica, passando per i farmacisti e i lavoratori del pubblico impiego) **vale la pena guardare alle reazioni sollevate pochi giorni fa dalla scelta del segretario della UIL Pierpaolo Bombardieri di trasmettere in diretta Facebook la videoconferenza Governo-Sindacati di lunedì 16 novembre sulla manovra di bilancio non come ad un curioso ed isolato episodio.** Che fosse stato «un gesto di garbata polemica» lo aveva ammesso lo stesso segretario della UIL. Ed è indubbio che, come si è letto su *Il Foglio*, gli effetti sul rapporto del leader della Uil con il Presidente del Consiglio non ne gioveranno. Nel caso in questione, quale credibilità e quale fiducia si può costruire tra due interlocutori che, a detta di Conte, ancora si conoscono poco, quando si violano palesemente i protocolli non scritti, ma da sempre venerati, delle relazioni industriali e della concertazione tra cui la sacra regola del riserbo? E quale serenità di discutere liberamente nel merito delle questioni senza il timore di incappare in qualche affermazione impopolare quando si è in diretta sui social? D'altronde erano sempre stati questi i dubbi sullo streaming dei detrattori della trasparenza ad ogni costo.

**E tuttavia, da analisti delle relazioni industriali e della comunicazione pubblica, ci pare un errore di interpretazione degradare la mossa di Bombardieri al mero diletterantismo.** La baruffa andata in onda, a ben vedere, era un segnale importante di tendenze da tempo in atto, almeno dalla stagione della disintermediazione sindacale inaugurata da Matteo Renzi. Molto più di una semplice spia del mutamento complessivo del rapporto tra le dinamiche della produzione normativa e quelle della produzione del consenso. **A chi osserva il metodo seguito dal Governo Conte II per gestire la normativa d'urgenza volta a mitigare gli effetti della emergenza sanitaria non può sfuggire che in rari casi, e forse solo in quello del protocollo anti-contagio che ha consentito in pieno lockdown la prosecuzione delle attività e dei servizi essenziali, ci sia stato un confronto lineare con le parti sociali.**

Il punto attorno a cui ruota la riflessione che l'episodio di lunedì 16 novembre innesca è quindi **cosa sia oggi il dialogo tra Governo e parti sociali, dando per**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

scontato che di concertazione nessuno apertamente parla. Quello a cui si assiste è piuttosto **un mirato cortocircuito istituzionale e comunicativo tra le anticipazioni mediatiche delle misure e la loro taratura in base alle reazioni non dei corpi intermedi quanto e soprattutto dei diretti interessati, nel nostro caso i singoli lavoratori e le imprese. Con una marginalizzazione di fatto del sindacato a cui comunque non si nega un rito formale per poter dire di esserci stati.**

È in sostanza proprio questo il nodo posto da Bombardieri (e dagli altri leader sindacali che si erano espressi nella stessa direzione, pur senza guadagnarsi i riflettori). **Che valore assume cioè la fiducia tra le parti** se il confronto riguarda, come nel caso della manovra di bilancio, misure già messe a punto e comunicate dai politici sui social media? Senza che si giunga alla scrittura concertata delle norme, **se le parti interessate non vengono ascoltate per raccogliere le loro proposte, bensì per verificare la costruzione del consenso in un processo dove il primo a violare la regola della riservatezza è il Governo, è allora inevitabile che il confronto si sposti sul piano della comunicazione politico-sindacale.**

**Il consenso si costruisce allora ex ante con elettori e cittadini e non, come accadeva nella tradizione delle relazioni industriali, per il tramite di un interlocutore che deteneva il monopolio dei canali di comunicazione diretta con la base.** E Pierpaolo Bombardieri, che immaginiamo si sappia difendere da solo, sul piano della mera analisi delle tecniche della comunicazione e costruzione del consenso, questo pare averlo ben capito rivendicando il diritto a trasmettere in diretta streaming un confronto che si svolgeva sì formalmente a porte chiuse, ma, nella sostanza, nei soli termini di un vuoto rituale tra protagonisti (il Governo) e comprimari (i sindacati), a giochi già fatti, con le misure già belle comunicate alla opinione pubblica e ai media.

**Il fatto che poi il Governo tenga questi confronti per rifinire i provvedimenti in base all'esito del gioco di forza comunicativa non significa che ci sia confronto nel merito, ma piuttosto sul merito.** Un ascolto volto cioè a individuare i capitoli più rischiosi o più promettenti in termini di consenso. Beninteso, la mossa di Bombardieri si inserisce nella strategia muscolare della sua organizzazione, che risulta oggi la più intransigente all'esito dell'asse tra M5S e Cgil. Ma ciò non toglie che in queste dinamiche **agire d'anticipo con le leve della comunicazione stia diventando sempre più una regola del gioco e non un atto di improvvisazione** di chi non ha capito le nuove strategie della costruzione del consenso.

## **I sindacati contro tutti e il (tardivo) messaggio dello sciopero del pubblico impiego\***

*di Francesco Nespoli*

**Lo sciopero dei dipendenti pubblici indetto dai sindacati confederali il 9 dicembre scorso non ha certo potuto lamentare il disinteresse dei media e della politica.** Per almeno due settimane il capitolo è comparso quotidianamente sulle pagine dei quotidiani e nelle scalette dei talk show nazionali. Due settimane durante le quali **i sindacati sono parsi essere soli contro tutti data la netta tendenza della politica degli osservatori a formulare unanimi sentenze di condanna sull'utilità e sull'opportunità dello sciopero.** Eppure alcuni importanti aspetti del confronto tra sindacati e il datore di lavoro pubblico sono stati trascurati.

**Le argomentazioni delle condanne generalizzate si basano sull'ipotesi che lo sciopero avrebbe rinforzato il giudizio comune degli italiani vero il lavoro pubblico generalmente inteso (sinonimo di burocrazia e inefficienza).** Uno sciopero indetto in questo comparto (per di più corredato dall'esca del prolungamento del ponte dell'Immacolata) rappresentava quindi **il non plus ultra di una spudorata difesa di privilegi.** Soprattutto se si considera che, come suggeriscono i dati Istat, tra i tanti dualismi del mercato del lavoro italiano (giovani e anziani, insider e outsider, uomini e donne, dipendenti e autonomi) **la pandemia ha reso più ampio ed evidente il divario tra i cosiddetti garantiti e i non garantiti.** E va da sé che i dipendenti pubblici siano percepiti come i maggiori rappresentati dei primi.

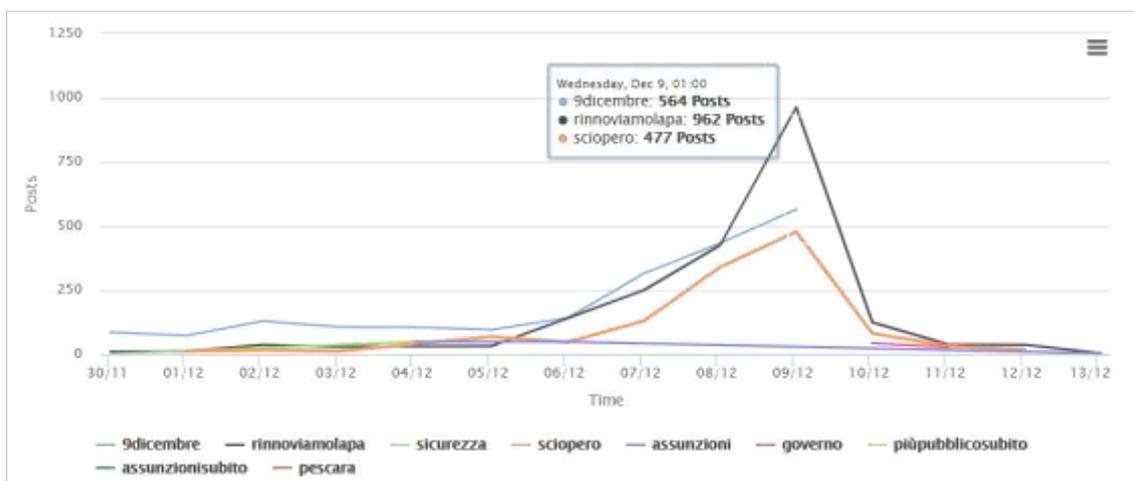
**In queste condizioni insomma la speranza di poter comunicare in maniera convincente le ragioni dello sciopero, quali che fossero, era quantomeno eccessiva.** Tanto che anche i commenti più autorevoli potevano dichiarare di prescindere dal merito della vertenza. Per tutti, il miglior rappresentante è stato il premier Giuseppe Conte che, ospite a Otto e Mezzo (LA 7), ha dichiarato: «Lo sciopero è un diritto, non entro nel merito della decisione [...]. Ma non credo sia questo il momento di scioperare».

**Posto che scaricare sui sindacati la colpa di sollecitare pregiudizi confermando al contempo di ritenerli motivati è quantomeno contraddittorio** (si veda per un eminente esempio l'articolo di Tito Boeri e Roberto Perotti pubblicato su *la Repubblica* dal titolo "[Sciopero del 9 dicembre, salvate l'onore degli statali](#)"), è vero che il quadro della situazione non era sconosciuto alle federazioni del pubblico im-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

piego, che hanno quindi commesso alcuni errori strategici. Su tutti **la scelta tardiva di incentrare la comunicazione dello sciopero attorno all’hashtag #rinnoviamolapa, sintesi interpretativa dell’obiettivo negoziale**, espresso anche nelle interviste dei segretari confederali (si veda per esempio Maurizio Landini su la Repubblica il 6 dicembre: “decidere nuove assunzioni, gestire i cambiamenti digitali e valorizzare le professionalità nel lavoro. Scioperiamo per cambiare la pubblica amministrazione”). Beninteso, **l’impostazione della vertenza su quattro capitoli rivendicativi e non solo sui rinnovi contrattuali (assunzioni, sicurezza, stabilizzazioni) è stata perseguita sin dall’inizio**, e che quelle rivendicazioni configurassero una pressione per l’innovazione della PA era espresso già nel [volantino diffuso](#) dai sindacati nelle settimane precedenti. Ma le federazioni del lavoro pubblico hanno cominciato a battere sul motto unico #rinnoviamolapa solo quando ormai la loro agenda era già stata compressa dai detrattori sulla questione contrattuale. Per di più facendone un fuoco di paglia estintosi subito dopo il 9 novembre, almeno se si guarda al destino dell’hashtag su Twitter. Ciò anche se la vertenza non è conclusa ed entra ora nel vivo del confronto col Ministero della Funzione Pubblica.



Fonte: Catchy Big Data

**Il secondo aspetto riguarda proprio l’atteggiamento sibillino della controparte Ministeriale.** Con la [lettera inviata al Messaggero il 6 dicembre](#), tre giorni prima dello sciopero, **la Ministra Dadone dava l’impressione di voler raccogliere la sfida dell’innovazione posta dal sindacato.** Basti leggere il titolo “Guardiamo al futuro del lavoro, il contratto sarà uno spartiacque”. Il tutto con toni concilianti, denunciando i tentativi di “divaricare [la] crepa prodottasi tra il mondo privato e quello pubblico cercando di rilanciare l’immagine di un corpaccione pubblico fannullone, pretenzioso, negligente e ingiustamente tutelato dalle istituzioni. Credo, anche per questo motivo -proseguiva la ministra-, che sia opportuno definire un paio di aspetti e offrire ai lavoratori e alla opinione pubblica, e perché no anche alle stesse organizzazioni sindacali, una prospettiva meno miope, non divisiva, e certamente meno suggestiva dell’immaginario belligerante dello scontro testa a testa”.

**Di questa apparente mano tesa vanno però osservate alcune contraddizioni.** Innanzitutto, dopo aver “dato atto alle stesse organizzazioni sindacali [...] che l’aspetto finanziario è solo uno degli aspetti cui si deve prestare attenzione” e dopo aver riconosciuto agli stessi “una capacità di poter comprendere che, almeno in questa fase, nuove ingenti risorse per la contrattazione non potranno essere garantite”, **la ministra avanzava una proposta proprio sul piano retributivo.** Per andare incontro alle fasce più basse si sarebbe potuta stabilizzare la misura temporanea dell’elemento perequativo alzando di fatto i minimi. Inoltre i risparmi dovuti al lavoro a distanza avrebbero potuto essere destinati ad un fondo per la contrattazione decentrata.

**A prescindere dalla sua qualità tecnica, la proposta giunta a soli due giorni dallo sciopero metteva i sindacati in una brutta situazione:** se avessero revocato lo sciopero, avrebbero abilitato le proposte del Ministro come una conquista facendo tabula rasa dell’articolata rivendicazione. Se lo avessero confermato, come poi fatto, avrebbero alzato la palla una volta di più ai detrattori, dimostrando lo stesso oltranzismo ed egoismo che viene loro addebitato.

In secondo luogo va osservato che **la proposta della ministra giungeva non già direttamente ai sindacati, ma ancora attraverso la pubblicazione su un quotidiano nazionale, proprio nella stagione in cui tutte le parti sociali stanno rivendicando metodi di confronto all’interno dei canali istituzionali** e non in prima istanza sulla pubblica piazza (si vedano a riguardo le interviste per la rubrica “A tu per tu con la rappresentanza” a [Marco Cuchel](#) e a [Pierpaolo Bombardieri](#) sul Bollettino ADAPT n. 46/2020).

**A completare il chiarimento dell’intenzione ministeriale è arrivata poi l’intervista della ministra stessa su *La Stampa* il giorno seguente lo sciopero. Con la quale Dadone puntava, neppure troppo velatamente a sostituire il sindacato non solo nel suo ruolo di intermediario con i lavoratori, ma nel suo ruolo di difesa degli stessi.** E ciò proprio sul tema dell’innovazione posto dal sindacato (“l’ho visto con i miei occhi, [i lavoratori] hanno saputo raccogliere la sfida del cambiamento. Io questi lavoratori li voglio e li devo difendere, nei fatti più che con gli slogan e le bandiere”). Col risultato per converso di affermare che i sindacati avessero scelto, confermando lo sciopero, di arrecare danno, piuttosto che beneficio, ai lavoratori. E cioè **cavalcando per fatti concludenti la stessa onda che pochi giorni prima la Ministra aveva denunciato.**

**Insomma, il sindacato del pubblico impiego per ora esce dalla vicenda forse più debole di come vi era entrato, ma individuando il *frame* sul quale potrà battere da qui in avanti per spostare il dibattito pubblico dalla contrapposizione tra garantiti e non garantiti alla efficienza di una pubblica amministrazione a servizio del cittadino.** Resta poi valido il principio secondo cui **non può esistere un messaggio sostenibile senza provvedimenti coerenti.** E quindi le rivendicazioni dei sindacati dovranno essere dettagliate secondo questa logica. Ma questa è una pagina che può ancora essere scritta.

4.

## **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

## Bancari, un rinnovo all'insegna dell'innovazione tecnologica e dei profili sociali\*

*di Giorgio Mieli*

Il 19 dicembre 2019 è stato raggiunto, dopo circa un anno di confronto, ma senza scioperi, l'accordo per il rinnovo del contratto nazionale del 31 marzo 2015 (scaduto il 31 dicembre 2018) per il personale bancario (stimati oggi in poco più di 280000 lavoratori).

L'intesa, da sottoporre agli organi dell'Abi ed alle assemblee dei lavoratori a partire dal 20 gennaio, appare ricca e significativa per molti aspetti, ma soprattutto per il fatto di giungere in un **momento piuttosto delicato per il settore, tra piani industriali rigorosi e commissariamenti, in un contesto economico generale tutt'altro che tranquillizzante.**

Da parte di Abi si evidenzia che il contratto è stato profondamente rinnovato, che si guarda al futuro, prendendo coscienza dell'importanza dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione, introducendo ulteriori **importanti elementi di flessibilità nella gestione del personale.**

Da parte sindacale si sottolineano, con soddisfazione, i punti qualificanti dell'intesa che non si è limitata ad un forte riconoscimento salariale, ma ha introdotto **previsioni di valenza sociale e di rilancio della dignità del lavoro**, ha regolato il lavoro agile e la disconnessione, ha elevato le tutele professionali dei lavoratori in campo disciplinare e soprattutto ha confermato la centralità del contratto nazionale. **E si sottolinea anche ciò che manca nell'accordo come, ad esempio, una disciplina nazionale del lavoro ibrido.**

L'intesa tocca molti dei temi che i sindacati avevano inserito nella piattaforma ed individua soluzioni pragmatiche su molti aspetti di estrema delicatezza.

Anzitutto, in tema di area contrattuale i sindacati hanno ottenuto la **garanzia dell'applicazione del c.c.n.l. del credito ai lavoratori addetti ad attività di gestione dei c.d. NPL e/o UTP** che siano allocati a società non controllate, purché si tratti di personale già destinatario del predetto c.c.n.l. La tematica riguarda i crediti "deteriorati" e i crediti *unlikey to pay*, cioè quei crediti che, secondo le banche, difficilmente verranno rimborsati, ad esempio perché associati a posizioni debitorie di soggetti che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

hanno difficoltà a rimborsare un prestito. La questione, in vigenza del contratto del 2015, aveva destato l'attenzione dei sindacati allo scopo di evitare soluzioni che comportassero l'uscita di dette attività e del relativo personale dal perimetro di applicazione del contratto di bancari. La previsione, in sostanza, generalizza soluzioni già in buona misura adottate da diversi gruppi bancari.

Allo scopo poi di individuare una soluzione economica soddisfacente per i sindacati che in piattaforma avevano chiesto un aumento medio di 200 euro, la scadenza del c.c.n.l. è stata fissata al 31 dicembre 2022, cioè un anno in più rispetto al triennio. Ciò ha consentito di individuare spazi che sono risultati di reciproca soddisfazione (secondo i sindacati anche superiori all'inflazione attesa per il periodo): **l'aumento medio di 190 euro sarà erogato in tre *tranches*, la prima di 80 euro a gennaio 2020, la seconda di 70 euro a gennaio 2021 e la terza di 40 euro a fine corsa e cioè nel dicembre 2022.**

Di significativo impatto positivo sui costi del personale è la **proroga della clausola (già presente nei precedenti contratti, ma che mantiene il carattere transitorio) secondo la quale il trattamento di fine rapporto si calcola unicamente sulle voci stipendio e scatti di anzianità.**

In tema di procedure sindacali nelle ipotesi di ristrutturazioni e/o riorganizzazioni, oltre all'adozione di alcuni correttivi, si prevede che, **in fase di stesura del testo coordinato, vengano armonizzate le procedure previste dal contratto in un'ottica di semplificazione già tentata in precedenti tornate contrattuali.** Si tratta di procedure di confronto molto importanti perché su tali basi sono stati gestiti numerosissimi processi di trasformazione delle imprese.

Attenzione è stata dedicata anche al tema degli **appalti**, da sempre motivo di divergenze applicative fra le parti, rafforzando anche in questo caso la relativa procedura sindacale e **raccomandando alle imprese committenti di introdurre nel contratto di appalto una "clausola sociale"**, a garanzia di soluzioni che salvaguardino l'occupazione per il personale già impegnato a tempo indeterminato nel precedente appalto da almeno 6 mesi.

Significativa è l'**istituzione di un "Comitato nazionale bilaterale e paritetico sull'impatto delle nuove tecnologie/digitalizzazione nell'industria bancaria con funzioni di cabina di regia"**. La creazione di tale organismo, che si spera possa avere maggior fortuna di precedenti osservatori fra le parti, è stato fortemente voluto dai sindacati (ne faranno parte gli stessi Segretari generali) e accolto dalle imprese. Obiettivo principale è *"monitorare e analizzare le fasi di cambiamento conseguenti alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione per elaborare soluzioni condivise da sottoporre alle parti nazionali"*.

Va peraltro sottolineato come l'**eventuale intervento della contrattazione di secondo livello nell'individuazione di nuove figure professionali e del relativo inquadramento sarà sottoposto al "parere favorevole" del Comitato.** Questa disposizione – unitamente al depennamento di quella che consentiva all'azienda di

proporre ai sindacati intese in tema di inquadramenti in relazione a specifiche esigenze organizzative e/o produttive – conferma la volontà delle parti di realizzare in materia una vera e propria regia nazionale, evitando “derive” aziendali su una materia tanto delicata.

A ulteriore conferma di tale disegno, le parti, nel riproporre il “*cantiere di lavoro*” nazionale in tema di **inquadramenti**, che già nella precedente tornata avrebbe dovuto mettere mano al sistema di classificazione del personale, hanno precisato che le competenze del predetto sono dettate anche ai fini dell’individuazione di nuove figure professionali conseguenti alle nuove tecnologie.

Per quel che attiene al **Fondo per l’occupazione (FOC)** si è previsto di **innalzare da 3000 euro a 3500 il contributo annuale** che, per un triennio, spetta alle imprese che assumano nelle Regioni del Mezzogiorno con più elevati tassi di disoccupazione soprattutto giovanile. È stata innalzata anche del 20% il contributo nel caso assunzione di disabili. L’attività di detto Fondo, visti i positivi risultati di un organismo che costituisce un vero e proprio “fiore all’occhiello” per il settore, è stata dunque confermata per tutto il periodo di vigenza contrattuale, rinviando ad un gruppo di lavoro gli opportuni adeguamenti della disciplina. Considerate le ampie disponibilità accumulate dal Fondo Fondo sarà bene che si metta mano rapidamente a tali interventi.

**Analogo impegno riguarda anche il Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale e per il sostegno all’occupazione.** In entrambi i casi si dovrà tenere conto delle modifiche legislative intervenute in tema di solidarietà espansiva e contratto di espansione.

Di particolare interesse risulta la introduzione nel c.c.n.l. della disciplina relativa al **lavoro agile** (c.d. *smart working*), sulla scorta dei numerosi accordi già stipulati da imprese e gruppi del settore e della legge n. 81 del 22 maggio 2017 (artt. 18-24) che viene espressamente richiamata. La previsione, piuttosto articolata, muove dalla definizione del lavoro agile come “**forma innovativa e flessibile di svolgimento della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro subordinato, differente dal telelavoro, eseguita in parte in luogo diverso dalla sede di assegnazione attraverso l’utilizzo di appositi strumenti informatici forniti dal datore di lavoro**”. Il ricorso al lavoro agile avverrà **su base volontaria, ma compatibilmente con le esigenze tecniche**, organizzative e produttive aziendali e ferme le priorità previste dalla legge, tenuto anche conto delle condizioni personali e familiari degli interessati. La prestazione in modalità agile sarà possibile presso altra sede/*hub* aziendale, la residenza o il domicilio del lavoratore, ovvero presso altro luogo stabilito dalle parti collettive, o indicato dall’interessato e preventivamente autorizzato dall’azienda. Ulteriori previsioni regolano poi le modalità di svolgimento della prestazione, nel rispetto delle norme in materia contenute nel c.c.n.l. o negli accordi aziendali o di gruppo, i diritti e doveri delle parti, sostanzialmente quelli della generalità del personale, la salute e sicurezza ai sensi del D.lgs. n. 81 del 2008 e successive modificazioni, la privacy, la formazione ed i diritti sindacali.

**Tema caldo, anche alla luce di previsioni legislative al riguardo, è risultato quello della “disconnessione”.** Anche in questo caso si tratta di previsione indotta dalla generalizzata e crescente diffusione di strumenti tecnologici di lavoro che rende necessario individuare un opportuno bilanciamento tra le esigenze operative aziendali e la vita privata del personale. Profilo più significativo della norma sembra essere quello per cui al di fuori dell’orario di lavoro e delle regole sulla prestazione lavorativa, l’interessato possa disattivare i propri dispositivi di connessione, evitando così la ricezione di comunicazioni aziendali, senza obbligo di attivarsi prima della prevista ripresa dell’attività lavorativa.

In campo economico **i sindacati hanno molto insistito per azzerare il gap esistente fra i neo assunti con livello retributivo di inserimento professionale e i destinatari del trattamento economico pieno previsto dal c.c.n.l.** La misura, inserita un paio di contratti fa allo scopo di favorire le assunzioni e già ridotta nel contratto del 2015, è stata considerata dalle organizzazioni dei lavoratori particolarmente iniqua. Come già deciso in occasione del predetto contratto del 2015, all’annullamento di tale differenziale provvederà il FOC tramite un importo denominato appunto “*integrazione ex F.O.C.*”

In materia economica una modifica sostanziale è costituita dall’**unificazione in un unico livello retributivo della prima e della seconda area professionale**, tramite un innalzamento in favore degli appartenenti alla prima. Va detto che ormai sono davvero pochi i lavoratori “superstiti” inseriti in tali fasce inquadramentali.

Merita poi di essere richiamata la ricca strumentazione introdotta su numerosi profili di carattere sociale. Possono rientrare in questo novero le disposizioni in tema di **part time**, di cui si riconosce appunto la valenza sociale, finalizzate ad agevolarne l’utilizzo per i lavoratori con figli conviventi portatori di handicap, o la priorità riconosciuta a chi debba accudire familiari affetti da patologie oncologiche o cronico degenerative; **l’implementazione dei permessi riconosciuti per motivi personali o familiari in situazioni particolari come l’assistenza ai figli in condizioni di disagio** (ad esempio bullismo, tossicodipendenza, anoressia o bulimia) o affetti da patologie legate all’apprendimento; le **flessibilità di orario per i lavoratori affetti da malattie oncologiche o degenerative o che si sottopongono a terapie salva vita; l’aumento da 12 a 24 mesi dell’aspettativa post periodo comporto in analoghe situazioni;** i permessi di **paternità**; l’inclusione delle persone diversamente abili anche attraverso interventi a favore di una **organizzazione aziendale “disability friendly”**; la costituzione a livello nazionale della **“Commissione politiche per l’inclusione”**.

Cogliendo l’esperienza già maturata presso diversi gruppi del settore, è stata regolamentata la **“banca del tempo”**, ai sensi dell’art. 24 del d.lgs. n. 151 del 14 settembre 2015, nell’ottica di agevolare la conciliazione fra tempi di vita e lavoro e la solidarietà sociale. La banca del tempo costituisce un bacino annuale di ore di assenza retribuita a favore di lavoratori e lavoratrici che, per far fronte a gravi e accertate situazioni personali o familiari, abbiano necessità di un’ulteriore dotazione di permessi. La banca è alimentata tramite il versamento volontario da parte del personale di giornate di ferie

dell'anno di competenza eccedenti i minimi di legge, di permessi per ex festività e banca delle ore e di eventuali ulteriori dotazioni aziendali.

Un tema che ha caratterizzato le trattative è stata l'insistenza dei sindacati per **estendere l'applicazione della tutela reale in caso di licenziamenti disciplinari illegittimi** (per insussistenza del fatto contestato o per sua irrilevanza disciplinare) anche ai lavoratori destinatari delle tutele progressive del jobs act. La vicenda si è chiusa, senza vincitori né vinti, ma a fatica, adottando **una dichiarazione che, in sostanza, si limita ad auspicare che “nelle sedi competenti si realizzino gli opportuni interventi legislativi a tutela delle lavoratrici/lavoratori”** interessati. Nessuna deroga dunque a livello contrattuale.

Dopo numerosi tentativi delle imprese risalenti a precedenti rinnovi, si è finalmente messo mano, mitigandone parzialmente la portata, alla **norma anacronistica che, salvo casi particolari, impone il consenso del lavoratore al trasferimento: il limite anagrafico è stato innalzato da 47 a 52 anni per i quadri direttivi e da 45 a 50 per le aree professionali**, tenendo anche conto dell'innalzamento dei requisiti pensionistici, ancora peraltro piuttosto distanti.

Sono stati adottati interessanti ritocchi alla disciplina della **formazione del personale e della valutazione dello stesso**, nell'ottica di riconoscerne e valorizzarne la funzione “*strategica*”, l’*“efficacia ed effettività”* anche nelle modalità “*smart learning*”, ovvero di formazione a distanza sulla base di possibili intese aziendali che dovranno tuttavia salvaguardare la volontarietà del ricorso a modalità flessibili. Si conferma che il mancato raggiungimento degli obiettivi quantitativi commerciali da parte del personale non determina una valutazione negativa e non costituisce inadempimento del dovere di collaborazione.

In allegato al contratto confluiranno due significativi accordi: quello sulle **politiche commerciali** stipulato il 7 febbraio 2017 e quello sulle “**violenze di genere**” sottoscritto il 12 febbraio 2109.

La delicata situazione nella quale si sono trovati diversi istituti bancari negli ultimi anni è l'aumento dei casi in cui sono risultati coinvolti in procedimenti penali anche diversi dipendenti, ha indotto le parti a **estendere ulteriormente le tutele per gli interessati, allo scopo di rafforzarne il diritto di difesa, ad esempio in tema di spese legali a carico del datore di lavoro in tutti i gradi di giudizio**. Si è prevista altresì l'aumento da 5 a 7 giorni lavorativi del termine previsto dall'art. 7 della l. n. 300/70 in caso di procedimento disciplinare e la sospensione del relativo periodo in caso di richiesta del lavoratore di documenti relativi ai fatti contestati, fino all'adempimento da parte dell'impresa.

In conclusione può osservarsi che si tratta di un contratto significativo, che **sarà analizzato nel dettaglio in un e-book ADAPT Press di prossima pubblicazione**. Un contratto che ha affrontato e risolto diverse importanti questioni pendenti, ha ampliato diverse tutele a favore del personale, ha posto **grande attenzione ai temi**

**dell'innovazione tecnologica ed ai profili sociali**, nell'ottica di favorire il “benessere” nel lavoro nonostante le criticità di questi tempi indotte dalle profonde e irreversibili trasformazioni del modo di fare banca. Difficile dire se siano state colte tutte le istanze necessarie allo sviluppo del settore, ma certamente sono stati ulteriormente **chiariti i rapporti tra contratto nazionale, che non ne esce indebolito, e secondo livello di contrattazione, forse a prezzo di qualche rinvio.**

## Come cambiano la contrattazione collettiva e la voce dei lavoratori? Dati e spunti dall'ultimo rapporto OCSE\*

*di Giacomo Pigni, Ruben Schiavo*

Con il rapporto **“Negotiating Our Way Up – Collective Bargaining in a Changing World of Work”**, pubblicato lo scorso 18 novembre[1], l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) si è interrogata sul ruolo della contrattazione collettiva e della *voce* dei lavoratori in un mondo del lavoro in costante evoluzione. Attraverso una ricostruzione degli attori chiave e del funzionamento della contrattazione collettiva nei Paesi OCSE, il rapporto evidenzia il contributo delle relazioni industriali nella promozione dell'occupazione, della qualità del lavoro e dell'inclusione sociale, nonché la capacità di adattamento dei tradizionali sistemi contrattuali alle più recenti sfide connesse alla digitalizzazione, alla globalizzazione e all'invecchiamento della popolazione.

*Contrattazione collettiva e voce dei lavoratori: uno sguardo d'insieme*

**Negli ultimi decenni, il tasso di partecipazione sindacale è notevolmente diminuito, passando dal 33% nel 1975 al solo 16% nel 2018.** Questa tendenza al ribasso, tuttavia, non riguarda Islanda, Belgio, Canada, Corea e Norvegia: nei primi due Paesi la densità sindacale è aumentata, negli altri risulta relativamente stabile. Anche laddove si è registrato un declino nei tassi di sindacalizzazione, esso ha avuto velocità e tempistiche diverse. Nei soli anni '90, i Paesi dell'est Europa, Israele e Nuova Zelanda hanno registrato un calo di almeno il 30%, mentre molto più graduale (e di minore entità) è stato il declino che ha interessato Paesi come la Danimarca, la Svizzera e il Cile. Infine, se in diversi Paesi il trend di decrescita è iniziato negli anni '80, Stati Uniti, Austria e Paesi Bassi hanno cominciato a sperimentarlo già a partire dagli anni '60, mentre i Paesi nordici sono interessati dal fenomeno solo dagli anni '90.

**Anche la copertura della contrattazione collettiva si è contratta: nel 1985, il 45% dei lavoratori dell'area OCSE era coperto da un accordo collettivo; tale quota è però scesa considerevolmente arrivando al 32% nel 2017.** Come per la densità sindacale, il declino è stato più robusto nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, dove il crollo dei vecchi regimi ha portato a bruschi cambiamenti nel ruolo dei sindacati e della contrattazione collettiva. Forti diminuzioni sono state osservate anche in Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito, dove si sono verificate profonde riforme negli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

anni '80. Un elemento chiave a sostegno della copertura della contrattazione è la rappresentatività delle organizzazioni datoriali che, nella maggior parte dei Paesi, firmano contratti collettivi applicabili a tutti i lavoratori delle aziende associate. Di fatto, nei Paesi in cui è forte l'associazionismo datoriale, anche la copertura contrattuale è relativamente ampia. **Interessante è altresì notare che non sempre i livelli di partecipazione sindacale e quelli di copertura della contrattazione collettiva presentano un andamento omogeneo.** Talvolta, gli ultimi si mantengono più stabili rispetto ai primi, soprattutto grazie alla presenza di procedure per l'estensione dei contratti collettivi a tutte le aziende di un determinato settore e non solo a quelle aderenti all'organizzazione datoriale firmataria. Queste procedure sono presenti in due terzi dei Paesi OCSE, seppur con funzionamenti e criteri differenti: contratti collettivi possono essere estesi, ad esempio, solo se firmati da organizzazioni datoriali con una certa rappresentatività, oppure se rispondono a un interesse pubblico debitamente definito; alcuni Paesi consentono comunque alle aziende di essere esentate, anche solo temporaneamente e in determinate circostanze, dall'applicare un contratto collettivo, mentre in altri contesti, si offre l'opportunità alle imprese di uniformarsi agli standard del contratto collettivo pur non applicandolo formalmente.

**Come già si evince, sono diversi, tra i Paesi analizzati, gli assetti e le caratteristiche della contrattazione collettiva.** In due terzi dei Paesi OCSE, la contrattazione collettiva si svolge prevalentemente a livello aziendale, mentre accordi collettivi di settore svolgono un ruolo significativo solo nei Paesi dell'Europa continentale. Ma le differenze non si fermano qui: in alcuni contesti, e in particolare nell'area scandinava, gli accordi di settore definiscono il quadro generale ma lasciano un ampio margine di contrattazione a livello aziendale; in altri Paesi, come la Germania e l'Austria e più recentemente la Spagna, pur prevalendo la contrattazione di settore, essa permette agli accordi aziendali di applicare condizioni meno favorevoli per i dipendenti, soprattutto in situazioni temporanee di crisi; infine, in un terzo dei Paesi, tra cui l'Italia, la Slovenia e il Portogallo, la diffusione della contrattazione aziendale resta limitata e, nella maggior parte dei casi, strettamente regolata da accordi di livello superiore. Un'altra dimensione di disomogeneità tra i Paesi OCSE riguarda quindi il grado di coordinamento della contrattazione collettiva che si ritiene centrale, come vedremo meglio successivamente, per la flessibilità dei sistemi economici. Questo risulta particolarmente elevato, soprattutto con riferimento al ruolo giocato da alcuni settori nel determinare standard poi seguiti anche da altri comparti, in Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Giappone. In altri Paesi, invece, il coordinamento avviene attraverso linee guida stabilite a livello intra- o inter-associativo dalle confederazioni sindacali e datoriali. È il caso dei Paesi scandinavi, della Francia e dell'Italia.

**Riguardo alla *voce* dei lavoratori, essa è spesso mediata da istituzioni rappresentative, come rappresentanti sindacali, consigli di fabbrica e delegati dei lavoratori. A livello aziendale, dipendenti o rappresentanti sindacali possono anche essere presenti nei consigli di amministrazione o sorveglianza.** Si tratta di una forma di *voce* che tende anche a rafforzare il potere contrattuale dei lavoratori e potenzialmente a migliorare gli atteggiamenti cooperativi, consentendo ai lavoratori

di impegnarsi nelle scelte strategiche dell'azienda. Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Repubblica slovacca, Slovenia e Svezia hanno istituzionalizzato una qualche forma di partecipazione strategica. **Al di là della rappresentanza, la voce dei lavoratori si può concretizzare anche attraverso scambi diretti con i responsabili e i dirigenti.** Le due forme di *voice* non devono intendersi come alternative ma possono coesistere l'una con l'altra. In Europa, le forme miste di *voice* (che combinano canali diretti e rappresentativi) sono, infatti, le più diffuse.

*Il ruolo della contrattazione collettiva nel bilanciare inclusione sociale e flessibilità*

**Secondo il rapporto OCSE, il futuro della contrattazione collettiva dipenderà dalla sua capacità di adattarsi alle condizioni del mercato del lavoro, bilanciando le esigenze di flessibilità delle imprese con i bisogni di inclusione dei lavoratori.** Negli ultimi due decenni, molti Paesi dell'area OCSE hanno adottato misure a sostegno del decentramento della contrattazione collettiva, **ma solo quando il decentramento è "organizzato" o "coordinato" dal centro (cioè inserito all'interno di un quadro regolatorio definito dagli accordi di settore), è possibile ottenere buoni risultati sia in termini occupazionali che di flessibilità.** Per un coordinamento efficace, sono necessarie parti sociali forti e indipendenti, nonché validi organismi di conciliazione.

**Il decentramento organizzato**, come precedentemente accennato, **può assumere varie forme. In un primo modello, gli accordi settoriali forniscono un quadro generale ma lasciano ampio spazio agli accordi di secondo livello per meglio declinare le condizioni di lavoro in relazione alle realtà specifiche.** Questo approccio si riscontra in Danimarca, Norvegia e Svezia, dove il principio del *favor* nei confronti del lavoratore non è stabilito dalla legge, ma è definito dalle parti sociali, che decidono se e in che misura si applica. In questo primo gruppo di Paesi, gli accordi settoriali possono assumere le seguenti forme:

- *Minimum agreements*, che stabiliscono standard di base che non possono essere derogati da parte della contrattazione aziendale, a cui comunque spetta il compito di fissare i salari e le condizioni effettive di lavoro;
- *Corridor agreements*, che stabiliscono i limiti minimi e massimi entro i quali può muoversi la contrattazione aziendale;
- *Default agreements*, che stabiliscono salari e condizioni di lavoro, che entrano in vigore solo nel caso in cui le parti, a livello locale, non trovino un accordo. Pertanto, la contrattazione aziendale può anche stabilire salari e condizioni di lavoro al di sotto dei livelli di default;
- *Figureless agreements*, che non contengono minimi salariali, lasciati invece interamente alla contrattazione aziendale.

**In un secondo modello di decentramento organizzato, riscontrabile in particolare in Germania e Austria, i contratti collettivi di settore stabiliscono condizioni di lavoro standard ma consentono agli accordi di secondo livello di**

**derogare anche *in peius* a questi standard.** In Germania, l'opzione derogatoria è esercitabile solo a fronte del consenso da parte delle organizzazioni firmatarie l'accordo di settore, le quali stabiliscono altresì in quali circostanze e su quali temi è possibile derogare alla contrattazione di primo livello. Secondo uno studio recente, gli accordi di deroga conclusi in Germania riguardano principalmente l'orario di lavoro, i salari, le indennità, i premi annuali e la retribuzione per gli apprendisti.

*Il contributo delle parti sociali alla qualità degli ambienti di lavoro*

**Pur riconoscendo la difficoltà di individuare relazioni causali tra contrattazione collettiva e qualità del lavoro, il rapporto dell'OCSE evidenzia che la qualità dell'ambiente di lavoro è mediamente più alta nei Paesi con parti sociali ben organizzate e un'ampia copertura della contrattazione collettiva.** A livello aziendale, inoltre, entrambe le forme di *voice*, sia diretta che mista (in cui, cioè, possibilità di interlocuzione diretta tra lavoratori e responsabili coesistono con meccanismi di rappresentanza istituzionale), sono associate a un ambiente di lavoro di qualità superiore. Al contrario, la presenza di sole forme di *voice* rappresentativa, senza canali di dialogo diretto tra lavoratori e responsabili, non risulterebbe associata ad ambienti di lavoro di migliore qualità. Si tratterebbe, tuttavia, di una correlazione tra fattori e non di vere e proprie relazioni causa-effetto. Per spiegare queste evidenze, si potrebbe infatti soltanto ipotizzare, ad esempio, che datori di lavoro e dirigenti che creano canali di scambio diretto con i propri dipendenti, siano anche più inclini ad impegnarsi nel miglioramento della qualità dell'ambiente di lavoro e che al contrario, in contesti con soli meccanismi rappresentativi di *voice*, i datori di lavoro siano meno collaborativi e i rapporti con i lavoratori più tesi.

**Dati i limiti di un'analisi quantitativa su questi temi, i ricercatori dell'OCSE affrontano la questione anche su un piano qualitativo, verificando il ruolo giocato dalla contrattazione collettiva rispetto a cinque dimensioni della qualità del lavoro: salute e sicurezza dei lavoratori, orario di lavoro, politiche di formazione e riqualificazione dei lavoratori, organizzazione del lavoro, molestie e discriminazioni sul luogo di lavoro.** Per ogni ambito, sono raccontate alcune pratiche ed esperienze di successo, come l'istituzione, nella gran parte dei Paesi OCSE, di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, che contribuiscono ad accrescere il livello di consapevolezza su questi temi e a migliorare i meccanismi di prevenzione a livello aziendale, o la contrattazione di soluzioni di conciliazione vita-lavoro in risposta alle esigenze dei singoli lavoratori, come avvenuto nell'ultima tornata contrattuale per il settore metalmeccanico in Germania, ma anche in Danimarca, Austria e Paesi Bassi. Nell'ambito della formazione e riqualificazione professionale, è citata l'esperienza dei cosiddetti *Sector Skills Councils*, gestiti da datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori del Regno Unito, con il compito di produrre norme per la definizione degli standard professionali, approvare i piani di apprendistato e monitorare i fabbisogni di competenze a livello settoriale. Di rilievo sono anche le molteplici previsioni contrattuali sulla formazione continua dei lavoratori (in questo ambito, è menzionato il "diritto soggettivo alla formazione" introdotto dalle parti sociali del settore metalmeccanico in Italia) e i fondi per il finanziamento della formazione professionale,

attivi in diversi Paesi. Relativamente alle iniziative delle parti sociali contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro, il rapporto OCSE fa riferimento a clausole sull'equa retribuzione indipendentemente dall'età, dal genere e dall'orientamento sessuale dei lavoratori, alla negoziazione di periodi di permesso che riconoscono le esigenze di una forza lavoro diversificata (in particolare, per quanto riguarda il credo religioso) e ad accordi sulla gestione delle diversità al lavoro. Di interesse è anche l'introduzione, da parte della Federazione austriaca dei sindacati, di rappresentanti dei giovani sul posto di lavoro, con il compito di facilitare il reclutamento dei nuovi ingressi, identificare le loro esigenze e promuoverle in azienda. In questo campo, sono infine attive molte collaborazioni tra organizzazioni sindacali e associazioni della società civile.

*La contrattazione collettiva e la voce dei lavoratori in un mondo del lavoro in evoluzione*

**Anche in un mondo in evoluzione, la contrattazione collettiva può giocare un ruolo di primo piano, conciliando gli interessi di aziende e lavoratori.** Non a caso, è stato proprio un collettivo nel settore della consulenza in Francia ad aver introdotto, nel 2014, il cosiddetto “diritto alla disconnessione” (cioè la facoltà riconosciuta al lavoratore di spegnere i dispositivi elettronici e non rispondere a e-mail o telefonate al di fuori dell'orario di lavoro), ora regolato da molti accordi aziendali in diversi Paesi. Mentre per la gestione delle sempre più frequenti transizioni occupazionali, è sottolineato l'apporto di soluzioni negoziali già operative, come i cosiddetti *Job Security Councils* svedesi che, istituiti da associazioni datoriali e sindacati, forniscono servizi di orientamento, sostegno e riqualificazione professionale ai lavoratori in esubero, tenendo conto delle competenze richieste sul mercato, e in qualche caso, anticipandole.

**Ma anche considerando questi casi di successo, restano diverse sfide all'orizzonte per la rappresentanza sindacale: tra tutte, la difficoltà di mobilitare e aggregare i cosiddetti lavoratori atipici.** Ad incidere negativamente su questo processo, sono tra l'altro alcuni ostacoli legislativi, perlopiù derivanti dalla normativa sulla concorrenza, che considerando i lavoratori autonomi alla stregua di singole imprese, ha da sempre interpretato la contrattazione collettiva in questo ambito come un cartello a scapito dei consumatori. Tuttavia, particolari criticità emergono di fronte a una quota sempre maggiore di lavoratori che occupano quell'area grigia tra autonomia e subordinazione (si pensi ai lavoratori delle piattaforme o a quelli che operano in regime di mono-committenza) e per i quali, ancora oggi, l'accesso alla contrattazione collettiva è oggetto di dibattito.

**Alla luce di queste sfide, il rapporto OCSE non solo sollecita un aggiornamento dei quadri legislativi nazionali ma illustra anche le strategie messe in atto dai sindacati per allargare la loro base associativa.** Queste includono lo sviluppo di nuovi strumenti e l'adattamento delle strutture organizzative tradizionali all'inclusione di nuove tipologie di lavoratori. Un esempio è rappresentato dalla creazione, ad opera del sindacato dei metalmeccanici tedesco IG Metall e della Confederazione sindacale austriaca, con il coinvolgimento della Camera del lavoro austriaca e del sindacato svedese Unionen, della piattaforma *Faircrowd.work*, che offre

informazioni e consigli ai lavoratori su piattaforma e permette agli stessi di classificare le piattaforme sulla base delle condizioni lavorative offerte. Particolarmente diffuse sono le pratiche di costituzione, all'interno delle organizzazioni sindacali, di specifiche sezioni o federazioni di lavoratori atipici, come NIDiL della CGIL o Felsa della CISL in Italia. In qualche caso, infine, i sindacati sono arrivati alla sottoscrizione di contratti collettivi con alcune piattaforme (come Hilfr.dk in Danimarca) e alla costituzione di una qualche forma di rappresentanza dei lavoratori: Deliveroo Hero ha recentemente firmato un accordo per la costituzione di un Comitato Aziendale Europeo.

**Contemporaneamente, l'emergere di nuove sfide ha determinato lo sviluppo di nuove forme di mutualismo, viste comunque come complementari alla rappresentanza sindacale tradizionale.** Tra queste, si cita la cooperativa belga di lavoratori autonomi *SMart*, che aiuta i suoi membri a compilare la dichiarazione dei redditi, a ricevere un compenso come dipendenti e ad accedere alla formazione e a spazi di co-working. Altre forme di collaborazione e *voice* dei lavoratori sfruttano invece il potenziale delle nuove tecnologie. È il caso, ad esempio, di *Turkopticon*, che permette ai lavoratori della piattaforma Amazon Mechanical Turk di recensire i diversi committenti, e di *Coworker.org*, che consente ai lavoratori di tutto il mondo di unirsi e coalizzarsi in campagne comuni.

## Nuove relazioni industriali alla sfida della partecipazione\*

*di Francesco Seghezzi*

**Nei prossimi mesi capiremo i dettagli, ma la decisione, all'interno dell'accordo FCA-Psa, di includere nel Consiglio d'amministrazione due membri in rappresentanza dei lavoratori è una novità che non può passare in secondo piano.** Ad oggi si sa che la scelta è una conseguenza di una norma che obbliga una società nata dalla fusione di garantire il diritto alla partecipazione nel caso in cui in una delle società che si fondono sia presente. Ma fino a quando non conosceremo le modalità di elezione di questi rappresentanti e i loro compiti sarà difficile fare paragoni con altri modelli di partecipazione dei lavoratori, primo tra tutti quello tedesco e capire se tutto si tradurrà in un mero adempimento formale o in qualcosa di più, come è auspicabile.

**Quello che conta al momento è l'aver reintrodotta con forza il tema stesso della partecipazione, centrale per la gestione della complessità nelle imprese. Imprese che si trovano ad affrontare una transizione verso nuovi modelli organizzativi in grado di sostenere la forte domanda di flessibilità proveniente sia da una maggiore competizione internazionale sia dai nuovi criteri di scelta dei consumatori che tendono a richiedere prodotti sempre più personalizzati.** All'interno di questo mutato contesto, che introduce sia nuove tecnologie che nuovi processi produttivi, il ruolo dei lavoratori è anch'esso trasformato. Il passaggio è quello da un elenco statico e standard di mansioni all'introduzione di veri e propri ruoli che, come ha scritto Federico Butera, consistono in un copione che il lavoratore può sempre più scegliere come recitare. Questo genera una maggiore attenzione non tanto al tempo di lavoro come unico parametro di retribuzione ma ai risultati e agli obiettivi raggiunti. Ma se non vi è alcuna forma di partecipazione dei lavoratori alla definizione delle modalità di organizzazione del lavoro questa nuova flessibilità retributiva diventa una richiesta a senso unico con il rischio di generare atteggiamenti di resistenza, comprensibile, da parte dei lavoratori stessi. Rinunciare infatti alla "tranquillità" di processi produttivi che garantivano sicurezza retributiva, pur spesso in cambio di attività disumanizzanti, richiede in cambio la possibilità di partecipare ai nuovi processi non solo come soggetto passivo ma attivo. Ma non si tratta solo di una questione di giustizia e di reciprocità, è in gioco anche l'efficienza di questi nuovi processi produttivi. Se davvero si vuole immaginare un panorama industriale in cui ai lavoratori verranno richieste maggiori competenze e quelli che non riusciranno a riqualificarsi saranno presto sostituiti da automazione e algoritmi la partecipazione deve diventare tra i temi cardine da affrontare. Infatti la mancata collaborazione e il mancato esercizio delle proprie responsabilità da parte di lavoratori sempre più competenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

e strategici in una organizzazione orizzontale e meno verticale genera molti più problemi di quanto poteva accadere nel modello fordista. Nella vecchia catena di montaggio le basse competenze richieste ai lavoratori facevano sì che fosse più semplice rinunciare a un singolo e sostituirlo. Nello scenario che stiamo delineando non sarà certo più così semplice e rinunciare a un lavoratore con competenze strategiche significa un danno spesso ingente.

**Non possiamo quindi né dare per scontata l'introduzione, come nel caso FCA-Psa, di elementi di partecipazione (in questo caso più strategica che organizzativa) né accontentarci di una loro introduzione formale.** Prendere sul serio la partecipazione, come avviene in forme diverse in Germania e in Svezia, significa prendere sul serio la sfida della partecipazione organizzativa e quindi il cambiamento del lavoro, che è tutt'altro che facile da affrontare e mette in crisi vecchi paradigmi del mondo industriale che caratterizzano la quasi totalità delle imprese di oggi. La strada più facile è quella di pensare che basti una legge per calare dall'alto la partecipazione. Potremmo pensarci, ma prima e soprattutto nel breve termine sono gli attori delle relazioni industriali (sindacati e imprese) che devono aprirsi alla sperimentazione di modelli partecipativi, a partire da quelli che governano l'organizzazione del lavoro, vero snodo della IV rivoluzione industriale in azienda. Così le relazioni industriali, che molti danno per morte, potrebbero riemergere non come un cimelio del passato, ma come lo strumento cardine per accompagnare imprese e lavoratori verso il futuro.

## **Il ruolo della contrattazione collettiva per la costruzione dei profili professionali. Spunti dalla regolazione dell'apprendistato professionalizzante per le figure HR\***

*di Matteo Colombo*

*Chi stabilisce i contenuti di un profilo professionale? E con quale criterio? La domanda non è scontata, in quanto spesso si corre il rischio che, se un profilo professionale è costruito “a tavolino”, o comunque senza prendere in debita considerazione le concrete esigenze del mercato del lavoro e gli impatti che su di esso hanno nuove forme di organizzazione aziendale e nuove tecnologie innovative, si arrivi ad una costruzione astratta, lontana dall’effettiva realtà del lavoro contemporaneo e quindi, in ultima analisi, inefficace nel descrivere chi è, “cosa sa” e “cosa fa” la figura costruita. Spesso, anche i profili utilizzati per le job description aziendali rischiano di essere vaghi, mettendo in difficoltà gli stessi lavoratori e i giovani studenti nel comprendere, al di là dei titoli, quali competenze sono effettivamente necessarie per lo svolgimento di quel lavoro.*

*Vale allora la pena riproporre, in una versione aggiornata a partire da alcuni recenti interventi della contrattazione collettiva, un articolo di Martina Ori e Giulia Tolve, dal titolo Lezioni di employability (2) Come la contrattazione collettiva può aiutare i giovani a comprendere le loro reali aspirazioni professionali. Il caso della figura di HR Management, pubblicato sul Bollettino ADAPT del 17 aprile 2013.*

**“I giovani dovrebbero avere una chiara idea delle proprie ambizioni occupazionali. Ciò permetterebbe loro di sapere orientare le scelte formative e professionali in maniera tale da acquisire le competenze necessarie per svolgere la professione desiderata e incrementerebbe di conseguenza la loro occupabilità.** Tuttavia, ammesso e non concesso che abbiano idee precise circa i propri obiettivi, accade non di rado che i giovani si limitino ad indicare una “etichetta” professionale, vale a dire un ruolo o una occupazione a cui pensano di essere interessati, senza tuttavia conoscere i contenuti del lavoro e le mansioni delle figure professionali a cui ambiscono. L’esperimento sul campo proviene, ancora una volta, da un esercizio svolto con gli studenti del corso di laurea magistrale in Relazioni di lavoro dell’Università di Modena e Reggio Emilia ai quali è stato chiesto di indicare quale lavoro desiderassero svolgere una volta entrati nel mercato del lavoro. Su circa 35 studenti, la maggioranza ha indicato di voler lavorare nello Human Resources Department di un’azienda, un gruppo ha indicato di voler intraprendere la strada di consulente del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

lavoro, mentre altri hanno menzionato strade diverse e talvolta anche molto lontane dai percorsi formativi seguiti. Fino qui comunque nulla di strano. Tuttavia, nessuno di loro ha saputo indicare le differenze tra un operatore delle risorse umane e un consulente del lavoro, né tantomeno descrivere le diverse figure afferenti all'area HR all'interno delle imprese, né spiegare le mansioni o le competenze necessarie per poterle svolgere.

**Un giovane, aspirante HR Manager, si trova poi ancora più spiazzato, quando decide di fare ingresso nel mondo del lavoro e, magari, di rivolgere la sua attenzione verso gli annunci di lavoro afferenti all'area risorse umane presenti sui molti siti internet dedicati al lavoro.** È sufficiente una rapida occhiata per rendersi conto che digitando la parola chiave “Risorse umane” compaiono annunci relativi ad una miriade di diverse professionalità. Il giovane in cerca di occupazione è poi ancora più confuso, quando si rende conto che i requisiti richiesti per candidarsi per le diverse posizioni aperte sono ben diversi nei vari annunci. Prendendo a riferimento solo uno dei maggiori siti in questione, e gli annunci pubblicati nell'ultimo periodo, possiamo evidenziare come le offerte spazino dalla ricerca di posizioni afferenti all'area dell'amministrazione del personale, in cui il candidato, diplomato o laureato, sarà chiamato ad occuparsi delle attività amministrative legate a Paghe e Contributi a al rapporto con enti quali Inps ed Inail, ad altre in cui la posizione di “impiegato Amministrazione Risorse umane” implica anche l'attività della redazione di contratti. Altri annunci, ancora, sono volti a reperire un operatore che si occupi dell'attività di ricerca e selezione del personale, indicando la mansione attraverso diverse 2 definizioni, quali ad esempio “assessment specialist”, “specialista sviluppo, selezione, formazione delle risorse umane” o semplicemente “addetto alla selezione del personale”. Esistono poi il Labour Cost Reporting Specialist, il Support HR Talent Acquisition”, l'HR Manager e l'HR Generalist. Solo dopo strenue ricerche troviamo un annuncio che pare chiaro e comprensibile, volto a reperire la figura dell'Addetto alla Gestione del personale, anche se con stupore, scopriamo che il candidato ideale, preferibilmente laureato in discipline giuridiche, non si occuperà solo di relazioni sindacali o di gestione del contenzioso, ma anche di Compensation & Benefit e di aggiornamento dell'organigramma aziendale. Purtroppo, però, un neo-laureato in discipline giuridiche, due minuti prima della lettura dell'annuncio non sapeva nemmeno che queste due aree di attività esistessero. La totale mancanza di consapevolezza nei giovani studenti di Relazioni di lavoro e la difficoltà nel districarsi tra le posizioni offerte dalle aziende, che emerge chiaramente anche dalla varietà degli annunci presenti online, suggeriscono la necessità di condurre una ricerca volta a trovare definizioni chiare e precise che individuino il contenuto della mansione dell'“operatore HR”, per come appare oggi.

**Alla domanda in apertura si può anche rispondere con: la contrattazione collettiva. E aggiungere: (anche) attraverso la regolazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, che indicano le competenze necessarie all'acquisizione della qualificazione valida ai fini contrattuali per conseguire la quale è stipulato il contratto. È quindi utile un esercizio<sup>[1]</sup> di monitoraggio di quanto previsto, a questo proposito, dalla contrattazione collettiva, dal quale**

#### 4. Contrattazione collettiva

**si evince che spesso** nemmeno i contratti collettivi sono di grande aiuto nel fare chiarezza su questa “misteriosa” figura. Nella maggior parte dei contratti, infatti, pur essendo presente un sistema di classificazione del personale piuttosto articolato (si pensi al CCNL Terziario – Confcommercio, Terziario – Confesercenti o al CCNL Pubblici esercizi ristorazione e turismo – Confesercenti), le figure professionali inserite nell’area delle Risorse umane non vengono contemplate.

Nella tabella sottostante sono invece inseriti i CCNL che introducono profili formativi dell’apprendistato professionalizzante appartenenti all’area HR. Sono stati considerati solo i CCNL che prevedono espressamente un profilo professionale riferito all’amministrazione/gestione del personale/delle risorse umane. Molto più frequente, come ricordato in precedenza, è invece la figura dell’addetto paghe / contributi. Il contratto Metalmeccanica – Aziende Industriali è l’unico che prevede due profili distinti e relative competenze. Gli altri CCNL, invece, prevedono per diversi profili inerenti la stessa area professionale lo stesso insieme di competenze.

| CCNL  | Profilo formativo riferito a funzione risorse umane | Nome profilo  |
|---|---|---|
| Metalmeccanica – Aziende Industriali                          | SÌ  | Tecnico area amministrazione del personale  |
|   |   | Tecnico area gestione del personale   |
| Alimentari – Aziende Industriali                              | SÌ  | Amministrazione e gestione aziendale<br>Addetto area risorse umane<br>Addetto amministrazione del personale |
| Chimica – Aziende Industriali                                 | SÌ  | Resp. personale/ organizzazione di unità operativa, Resp. centrale di area del personale                    |
| Energia e petrolio  | SÌ  | Addetto Personale e organizzazione  |
| Metalmeccanica, oreficeria, odontotecnica – Aziende Artigiane | SÌ  | Tecnico Area Selezione/Sviluppo/Formazione Risorse Umane  |

In esito all’esercizio svolto, è possibile notare alcune particolarità legate alla regolamentazione di questi profili da parte della contrattazione collettiva. Ad esempio, solo il CCNL Metalmeccanica – aziende industriali presenta una descrizione delle attività connesse al profilo, gli altri si limitano ad indicare un insieme di competenze. A questo proposito, alcuni CCNL presentano solo competenze professionalizzanti (CCNL Metalmeccanica – aziende industriali, CCNL Metalmeccanica, oreficeria, odontotecnica – aziende artigiane), altri invece diversificano le tipologie di competenze da ottenere:

il CCNL industria alimentare prevede una suddivisione in conoscenze di base, conoscenze trasversali, competenze specifiche di ruolo, capacità; il CCNL chimica – aziende industriale suddivide in competenze generali e competenze professionali specifiche; il CCNL Energia e petrolio in competenze comuni e competenze professionali specifiche.

Il CCNL Chimica – aziende industriali prevede per la stessa figura diversi livelli di inquadramento, in base all’esperienza maturata e ai compiti e alle mansioni a cui è assegnata: di conseguenza, anche le competenze connesse al periodo di apprendistato dovranno essere modificate ed adattate alle specifiche esigenze.

**Quali spunti è possibile trarre da questo esercizio?** Quando i profili HR sono presenti tra le qualificazioni potenzialmente raggiungibili tramite percorsi di apprendistato, meritano particolare attenzione in quanto prevedono competenze che sono individuate dal sistema di relazioni industriali a partire dalle specifiche esigenze emergenti dal mondo del lavoro: sono quindi costruiti, almeno tentativamente, secondo una logica dal basso, e non dall’alto e poi declinati nei concreti contesti lavorativi. Ad esempio, basti qui richiamare la competenze connesse all’area “Risorse umane e organizzazione”, presente nel CCNL Chimica – aziende industriali: *Acquisire una significativa conoscenza della struttura e dell’organizzazione aziendale, Acquisire una adeguata conoscenza delle norme legislative in materia di diritto del lavoro e delle norme contrattuali collettive, Acquisire tecniche di negoziazione nell’ambito delle Relazioni industriali, Acquisire tecniche per: la gestione dei costi del personale (per esempio gestione delle paghe, dei contributi e dei servizi previdenziali) l’elaborazione dei piani di sviluppo, l’analisi dei bisogni formativi e la gestione dei piani di formazione.* Questo set di competenze permette la costruzione di un profilo a banda larga, superando così un’impostazione classificatoria basata sulla parcellizzazione delle funzioni, ma valorizzando invece le competenze effettivamente connesse al profilo professionale. Un altro spunto che ci arriva dall’analisi svolta è di considerare le peculiarità del settore per il quale il profilo è costruito: si spiega così la presenza di conoscenze o competenze di base, trasversali tutti i profili formativi dell’apprendistato professionalizzante in quanto fondamentali per lo svolgimento del proprio lavoro in quel determinato settore, e a partire dalle caratteristiche di quest’ultimo. Non assistiamo quindi a profilo costruiti come “scatole chiuse”, non comunicanti uno con l’altro, ma invece pensati a partire dal contesto più ampio in cui, in modo diverso in base alle attività connesse ai diversi profili, si inseriscono e collaborano.

**Tali spunti mostrano come la contrattazione collettiva possa fungere da guida dando un contenuto concreto alle ambizioni professionali dei giovani, al fine di superare il disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro.** In particolare, il CCNL del settore chimico farmaceutico consente di comprendere con chiarezza le richieste e le necessità del mercato fornendo un orientamento valido tanto ai giovani quanto al sistema formativo per progettare percorsi, anche in apprendistato, effettivamente utili ai giovani perché rispondenti al reale contenuto delle professionalità cui aspirano.

## L'accordo di programma per il contrasto al dumping nel settore delle lavanderie industriali\*

*di Ruben Schiavo*

**Lo scorso 4 febbraio è stato siglato l'accordo di programma tra Assosistema CONFINDUSTRIA e le organizzazioni sindacali di categoria, Filctem CGIL, Femca CISL e Uiltec UIL** – parti stipulanti il CCNL delle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini – **volto a definire azioni congiunte per il contrasto alle pratiche di concorrenza sleale e dumping contrattuale.**

Si tratta di fenomeni di irregolarità che nel settore della sanificazione del tessile e della sterilizzazione dello strumentario chirurgico, si stanno diffondendo sotto due diverse forme: **da un lato, l'applicazione da parte di alcune aziende di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali non rappresentative del settore**, che hanno il solo scopo di definire trattamenti economici e normativi meno onerosi per le imprese; **dall'altro, la diffusione di cooperative spurie, finalizzate alla mera acquisizione di appalti attraverso la riduzione del costo del lavoro.** Il meccanismo messo in atto in entrambi i casi persegue in realtà la medesima finalità: ridurre il costo del lavoro e le tutele contrattuali, al fine di abbassare il prezzo e vincere la concorrenza con le aziende più virtuose, a scapito non solo delle condizioni di lavoro ma anche della qualità del servizio reso.

L'accordo di programma si inserisce quindi in questo scenario, facendo seguito idealmente al percorso di contrasto al dumping contrattuale già avviato da CONFINDUSTRIA e da CGIL, CISL e UIL con la stipula del cosiddetto "Patto della Fabbrica" il 9 marzo 2018. Con l'accordo del 4 febbraio, Assosistema e le organizzazioni sindacali hanno formalizzato l'impegno a mettere in campo una serie di azioni congiunte, che potranno essere aggiornate o integrate sulla base delle dinamiche distorsive che potrebbero, di volta in volta, colpire le imprese del settore. Nello specifico, le parti si impegnano a vigilare, con il supporto delle rispettive strutture territoriali, sull'applicazione delle norme contrattuali e a definire, a sostegno di questa attività di monitoraggio, specifiche linee guida per l'individuazione dei fenomeni di concorrenza sleale, da distribuire a livello locale e presso le aziende del settore. Nelle successive fasi, **le parti intendono avvalersi del contributo dell'Ente Bilaterale Lavanderie Industriali (EBLI) sia per la realizzazione di una campagna nazionale per la legalità che**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 febbraio 2020, n. 7.](#)

per l'istituzione di un **“Osservatorio Nazionale sulla Legalità”**. Nell'ambito di questo Osservatorio, si perseguiranno prevalentemente i seguenti obiettivi:

- promuovere la cultura della legalità, della sicurezza sui luoghi di lavoro, della responsabilità e della funzione sociale dell'impresa coinvolgendo ogni soggetto interessato; a tale scopo, potranno essere **organizzati eventi e giornate formative, volte a sensibilizzare aziende e lavoratori sugli attuali adempimenti obbligatori, sia legislativi che contrattuali**, mettendo in luce i comportamenti di concorrenza sleale e i relativi effetti sul sistema.
- promuovere strumenti utili all'individuazione di possibili fenomeni di irregolarità, anche attraverso l'esame congiunto di documenti pubblici relativi agli appalti stipulati; a tale scopo, si potranno analizzare e selezionare alcuni **indicatori che prendano in esame, a titolo esemplificativo, il rapporto tra il costo del personale (o il costo dei servizi) e i ricavi aziendali**. L'abbassamento di questi indicatori sotto una certa soglia potrebbe infatti costituire un primo indizio di elusione legislativa o contrattuale. Le parti intendono affidare l'elaborazione dei dati ad un soggetto esterno, che possa assicurare la terzietà della operazione. Solo successivamente i dati saranno trasmessi all'Osservatorio per una loro valutazione, il cui esito potrà essere reso noto agli uffici dell'Ispettorato del Lavoro. In questi casi, non si tratterà di una denuncia diretta di attività illecite bensì di una mera trasmissione di dati, volta ad agevolare le attività di controllo dell'agenzia.

Infine, l'accordo prevede **la definizione di un rating di valore per misurare la qualità dei processi economici e sociali e premiare le aziende virtuose**; saranno poi organizzati uno o più incontri annuali tra le parti per un esame congiunto delle attività svolte e la promozione di eventuali ulteriori azioni e progetti.

Nel complesso, con l'accordo di programma del 4 febbraio, Assosistema e le organizzazioni sindacali del settore si dimostrano parimenti consapevoli degli effetti negativi sui lavoratori e sul settore della diffusione di comportamenti sleali ed elusivi e sanciscono la propria disponibilità ad unire le forze per avviare azioni congiunte di contrasto al dumping. Sarà infatti la bilateralità, attraverso l'EBLI e l'Osservatorio Nazionale, ad acquisire un ruolo prioritario nell'analisi dei fenomeni e nella conduzione delle principali iniziative. Quanto messo in campo dalle parti sociali non vuole essere un progetto isolato ma anzi aggiungersi – o meglio – integrarsi alla rete di attori che si occupano del tema, fungendo d'ausilio, ad esempio, alle attività di controllo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. È con questo approccio di collaborazione tra le parti e di sostegno all'apparato pubblico, che **l'accordo di programma interviene nella promozione di un modello di sviluppo sostenibile** nel settore delle lavanderie industriali, attraverso una migliore azione di contrasto ai fenomeni distorsivi della concorrenza.

## Terziarizzazione dell'economia e nuove articolazioni contrattuali: il Protocollo per la contrattazione di sito in Rovagnati\*

*di Andrea Zoppo*

Lo scorso 6 febbraio è stato sottoscritto un **Protocollo d'Intesa sulla contrattazione di sito tra Rovagnati e le organizzazioni sindacali** FAI-CISL e FLAI-CGIL del settore alimentare, FIT-CISL e FILT-CGIL del settore trasporti e logistica, FELSA-CISL e NIDIL-CGIL in rappresentanza dei lavoratori somministrati e atipici, e FISASCAT-CISL e FILCAMS-CGIL del settore terziario. La storica azienda opera nel settore della selezione, produzione, confezionamento e distribuzione di carni: attività che gestisce nel proprio complesso produttivo costituito dagli stabilimenti di Biassono, Arcore e Villasanta, situati nella provincia di Monza-Brianza. Il mercato in cui opera Rovagnati è caratterizzato da una **elevata competitività, da alti standard di qualità e sicurezza** alimentare che impongono all'azienda un **continuo sviluppo e adeguamento delle strategie industriali**, delle politiche di innovazione e un controllo sul ciclo produttivo lungo l'intera filiera.

Per stare al passo con queste sfide e assicurare alti standard di qualità ai consumatori, le parti hanno convenuto sulla necessità di un confronto costante e continuativo con tutti i soggetti, anche esterni alla realtà Rovagnati, che operano nel sito, nella volontà di giungere congiuntamente a una valorizzazione delle competenze professionali presenti, a un miglioramento degli standard di sicurezza e a uno sviluppo dei livelli occupazionali e delle condizioni di lavoro. Il Protocollo d'Intesa è quindi pensato come il primo passo verso una vera e propria **contrattazione nella "comunità" del sito di Rovagnati**, che possa regolare i rapporti di lavoro e **migliorare il dialogo tra i vari attori che operano lungo l'intera catena del valore**.

Entrando nel vivo dell'iniziativa contrattuale, il Protocollo si concentra su diverse tematiche, che spaziano dall'individuazione dei principi e delle fonti normative e dall'articolazione degli attori e livelli di interlocuzione sindacale, fino a giungere agli aspetti centrali della sicurezza sul lavoro, della formazione continua e degli appalti.

*Fonti normative e regole di adesione alla contrattazione di sito*

**Non solo l'ottemperanza ai principi della convivenza civile e del rifiuto di ogni forma di discriminazione, ma anche il rispetto del Testo Unico sulla sicurezza**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

**sul lavoro**, del Codice delle pari opportunità, degli ultimi accordi interconfederali e dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, informano l'azione contrattuale delle parti, al punto che se una o più clausole del Protocollo risultasse in contrasto con le fonti indicate, **è prevista una loro immediata sostituzione**. Di conseguenza, **tutti gli enti che operino nel sito** e scelgano di aderire al Protocollo, **devono conformarsi ai principi e ai contenuti delle fonti indicate**. Peraltro, anche l'eventuale non adesione alla contrattazione di sito non dovrà costituire ragione valida per non applicare le norme di legge e contrattuali disposte dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

#### *Articolazione dei livelli di interlocuzione e principali attori*

**Al fine di coordinare al meglio le relazioni** sindacali tra Rovagnati, le società terze operanti nel sito e le relative rappresentanze dei lavoratori, è previsto un **triplice livello di dialogo**.

Al livello più alto, troviamo il **Comitato di Indirizzo**, composto pariteticamente dalla direzione aziendale di Rovagnati e da rappresentanti delle strutture territoriali di CGIL e CISL. Il Comitato di Indirizzo, che si riunirà a cadenza semestrale, avrà il compito di definire le linee guida e i principi che sorreggono il confronto tra i vari *stakeholder*, nonché di condividere i criteri per la definizione delle aree appaltabili, in relazione alle esigenze produttive e di mercato, e di rendere il nuovo strumento contrattuale sempre più aderente alla realtà del sito.

Il secondo livello di confronto è rappresentato dal **Comitato di Sito** che si riunisce con cadenza semestrale ed è composto da 16 membri, metà dei quali di emanazione datoriale da parte di Rovagnati e le imprese terze e l'altra metà in rappresentanza dei lavoratori operanti nelle diverse aziende. Oltre alle organizzazioni sindacali firmatarie del Protocollo, sarà coinvolto a questo livello anche il Coordinamento delle RSU/RSA di sito, costituito da un componente RSU/RSA in carica in ciascuna azienda operante nel sito. Il Comitato di Sito sarà la sede per la **stipulazione del Contratto di Sito e per l'analisi e il monitoraggio di diverse materie** (l'organizzazione del lavoro e l'inquadramento professionale, **l'andamento degli appalti e delle terziazioni, l'introduzione di innovazioni tecnologiche e i relativi impatti in termini occupazionali e di condizioni di lavoro, la sicurezza del lavoro e della tutela dell'ambiente esterno**, la Responsabilità Sociale di Impresa, e la qualità e sicurezza alimentare). Inoltre, il Comitato di Sito potrà formulare direttrici per la contrattazione aziendale e valutarne l'andamento.

Al terzo livello, è collocata la **Contrattazione Aziendale** che attiene strettamente alla gestione dei rapporti che ogni Società operante nel Sito attuerà nei confronti dei propri lavoratori. Pur dotata di una propria autonomia, la contrattazione aziendale dovrà attenersi all'impianto normativo e contrattuale prima delineato e alle linee guida concordate ai livelli superiori di confronto.

#### *Sicurezza sul lavoro, formazione continua e appalti*

**Con riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro e alla protezione ambientale, le parti hanno concordato l'istituzione di un Coordinamento dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza** (composto da un RLS per ciascuna azienda operante nel sito) che possa garantire una sinergia tra i diversi Sistemi di Prevenzione e Protezione della sicurezza. Si afferma altresì l'importanza di dedicare un'ora all'anno ad **una assemblea sulla sicurezza** rivolta a tutti i lavoratori e di individuare le procedure per la futura elezione di un **RLS di Sito**.

A conferma della importanza riconosciuta alle risorse umane, le parti hanno condiviso delle linee di indirizzo prioritarie per la formazione professionale, che si concentrano sulla promozione della cultura della sicurezza e della qualità, sull'adattamento delle competenze all'evoluzione tecnologica, sul sostegno al ricambio generazionale e sulla costruzione di un ambiente positivo di lavoro. I percorsi formativi dovranno essere erogati a tutti i lavoratori e le lavoratrici, a garanzia di una **equa distribuzione delle opportunità**.

Infine, in materia di appalti e terziarizzazioni, **Rovagnati si impegna ad esigere da parte dei fornitori di servizi il rispetto di tutte le norme legislative e contrattuali e a vigilare affinché le attività appaltate non vengano di norma subappaltate, tranne che per specifiche esigenze organizzative condivise tra le parti**. Rovagnati fornirà inoltre preventivamente alle RSU/RSA tutte le informazioni relative alla idoneità dei soggetti terzi ad operare nel sito nel rispetto del Protocollo sottoscritto; in caso di evidenti violazioni (come l'omissione del versamento contributivo, l'applicazione di un CCNL sottoscritto in violazione del Testo Unico sulla Rappresentanza o una corresponsione incongruente del TFR), **l'azienda potrà recedere dal contratto di appalto e in tale circostanza applicare la clausola sociale**.

#### *Gestione delle controversie e disposizioni finali*

**Il Protocollo si conclude affidando al Comitato di Sito il compito di monitorare e garantire la corretta attuazione del Protocollo**. Qualora emergessero controversie, si dispone che soluzioni conciliative potranno essere valutate all'interno del Comitato di Sito o, in caso di mancato accordo, presso il Comitato di Indirizzo.

Il Protocollo ha durata triennale dalla data di sottoscrizione; giunto a scadenza, in caso di mancata disdetta di una delle parti (da comunicare tramite raccomandata almeno tre mesi prima), si ritiene tacitamente rinnovato di anno in anno. È comunque prevista anche una procedura di rinnovo che inizia almeno sei mesi prima della scadenza con la presentazione di una piattaforma contrattuale e il conseguente avvio del negoziato. Questo potrà durare fino a sette mesi, durante i quali le parti non potranno assumere iniziative unilaterali.

In conclusione, grazie al ruolo di coordinamento e traino assunto da Rovagnati, il Protocollo d'Intesa dello scorso 6 febbraio promuove e delinea il perimetro per **un ulteriore livello di interlocuzione sindacale**, che si colloca a metà strada tra quello aziendale e nazionale ma allo stesso tempo si distingue da quello territoriale per il

**carattere di maggiore prossimità.** È nel contesto del sito, infatti, che in presenza di una realtà, come quella di Rovagnati, particolarmente **frammentata a seguito di processi di terziarizzazione e appalto**, le parti provano a delineare nuove strategie di inclusione dei lavoratori e a ricondurre ad unità le tante e diverse situazioni di lavoro presenti. Dietro questa iniziativa contrattuale, seppur in forma ancora embrionale, è possibile scorgere **i primi effetti sulle relazioni industriali di moderni e fluidi contesti organizzativi, i cui rapporti di lavoro faticano ad essere inquadrati nelle sole dimensioni aziendali e di categoria, ma necessitano di una maggiore permeabilità con lo spazio e gli attori circostanti, sperimentando così nuovi confini contrattuali** intorno a un territorio, un distretto, una filiera o un sito.

## **La contrattazione collettiva aziendale dei grandi gruppi aziendali del settore metalmeccanico ai tempi del Covid-19\***

*di Lorenzo Citterio, Valerio Marini*

La rapida diffusione del Coronavirus ha imposto alle Istituzioni, al Servizio Sanitario e alle Parti Sociali la necessità di riflessioni e di bilanciamenti tutt'altro che semplici da affrontare e riguardanti temi costituzionalmente rilevanti quali la libertà di circolazione, il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, la libertà di iniziativa economica e la tutela del lavoro. Proprio su quest'ultimo fronte il 14 marzo è stato sottoscritto il “Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” su invito del Presidente del Consiglio e dei Ministri coinvolti anche alla luce delle disposizioni del DPCM dell'11 marzo: tale accordo ha una portata significativa perché regola lo svolgimento delle mansioni lavorative negli ambienti di lavoro in una fase assai delicata per l'intero Paese e perché, grazie alla sua intrinseca bilateralità, lascia trasparire un messaggio di comune responsabilità delle Parti Sociali per la salute dei lavoratori e l'andamento dell'economia del Paese.

L'invito del Governo alla contrattazione collettiva ha consentito un confronto sulle misure da attuare per contenere la diffusione del virus che ha portato ad un Protocollo che oggi rappresenta il punto di riferimento principale per gli accordi aziendali in materia, il cui delicato compito è quello di attuare concretamente nei siti e negli stabilimenti le misure previste dal DPCM e concordate a livello nazionale nel Protocollo stesso. Nel giro di pochissimi giorni le direzioni aziendali e le rappresentanze sindacali delle aziende si sono ritrovate a doversi confrontare su decisioni importanti per la salute e la sicurezza dei lavoratori e strategiche per il mantenimento di servizi essenziali per il Paese o per preservare l'attività produttiva indispensabile. E se, secondo Carl Schmitt, “Sovrano è chi decide dello stato di eccezione”, il ruolo delle relazioni industriali in questa emergenza può essere definito tale proprio perché decisioni così importanti non sono state il frutto di una valutazione unilaterale delle aziende o del Governo, ma l'esito di un confronto che si è rivelato imprescindibile per una responsabilità comune delle Parti Sociali. In questo senso, è emblematica la seconda frase della Premessa del Protocollo del 14 marzo, in linea con il DPCM dell'11 marzo: “La prosecuzione delle attività produttive può infatti avvenire solo in presenza di condizioni che assicurino alle persone che lavorano adeguati livelli di protezione”. È proprio da questo principio che, guardando ai grandi gruppi del settore metalmeccanico del nostro Paese, si possono trovare accordi differenti a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

seconda del contesto aziendale: il più grande punto di forza della contrattazione collettiva aziendale è dato dalla sua capacità intrinseca di modellare il diritto per aderire al tessuto sociale e relazionale di un'impresa ed entrare nei suoi uffici e nei suoi ambienti produttivi con il fine di individuare soluzioni di qualità in base alla qualità delle relazioni industriali.

**Ogni impresa, piccola o grande che sia, in questi giorni si ritrova ad affrontare una situazione di incertezza data, da una parte, da esigenze di mercato che possono consistere in cali significativi o anche in aumenti di richieste da parte di fornitori preoccupati per un possibile blocco della produzione, e dall'altra dalla diffusione del Covid-19 che spinge il Governo a decisioni sempre più rigide con il passare dei giorni e che suscita grande apprensione per la salute dei lavoratori.** La contrattazione collettiva aziendale dei grandi gruppi del settore metalmeccanico si è sviluppata seguendo le disposizioni del Protocollo del 14 marzo e lasciando trasparire al tempo stesso linee comuni ed elementi di originalità. Senza dubbio, il primo elemento riscontrato in più accordi aziendali e comunicati sindacali è il ricorso al lavoro agile per gli uffici per coinvolgere più personale possibile o comunque per consentire una rotazione della presenza fisica sul luogo di lavoro: la procedura semplificata introdotta dal DPCM del 23 febbraio 2020 ha infatti escluso la necessità di un accordo individuale. Una seconda serie di previsioni degli accordi aziendali che si è limitata all'attuazione in concreto del Protocollo è data dagli obblighi informativi, dalle modalità di ingresso in azienda o dalla gestione degli spostamenti interni al sito e degli spazi comuni: in questi casi si è ritenuto fondamentale intervenire a livello organizzativo per evitare assembramenti durante il cambio dei turni o le pause, arrivando in alcuni casi anche alla chiusura della mensa aziendale. Un'azione importante che ha accomunato diversi grandi gruppi del settore metalmeccanico è stata la sospensione delle attività, da 2 a 5 giorni, per consentire la sanificazione dei locali aziendali e per riorganizzare la produzione al fine di rispettare le disposizioni sulla distanza tra lavoratori o di procurare i dispositivi di protezione individuali necessari: per quanto riguarda la copertura delle ore di assenza, alcune aziende hanno seguito il Protocollo dando priorità alla fruizione dei PAR, altre in controtendenza hanno optato per smaltire le ferie arretrate.

**Un altro elemento importante nella gestione dell'emergenza Covid-19 è rappresentato dalla costituzione del Comitato, composto da direzione aziendale e rappresentanti sindacali, che si occuperà di verificare l'applicazione delle regole del Protocollo e l'andamento della difficile situazione:** su questo versante non mancano elementi di originalità che potrebbero essere presi a modello da altri accordi, quali la stesura di una check-list finalizzata al monitoraggio o l'organizzazione di check-up con la presenza di RSU e RLS durante i giorni di chiusura per assicurarsi che i locali aziendali siano sicuri per proseguire, con le dovute limitazioni, l'attività produttiva. Sul fronte dell'organizzazione aziendale sono diverse le misure attuate dai principali gruppi del settore metalmeccanico: alcune imprese, come già detto, hanno optato per il proseguimento dell'attività produttiva dopo una breve sospensione finalizzata alla sanificazione degli ambienti di lavoro, alla riorganizzazione dei reparti produttivi o all'approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale, mentre altre

realità aziendali hanno preferito sospendere la produzione in più stabilimenti con successivo ricorso alla Cassa Integrazione in deroga secondo le ultime disposizioni del Decreto Cura Italia.

**In primis sono da considerare tutte quelle aziende che hanno deciso di non sospendere per periodi prolungati le attività produttive**, adottando le misure indicate dai due principali riferimenti, il DPCM 11 Marzo e il Protocollo del 14 Marzo tra Governo e parti sociali: in questo caso la riorganizzazione ha considerato in alcuni casi la riduzione dell'orario di lavoro, in altri la rimodulazione dei turni o la riduzione selettiva e modulare la produzione con l'obiettivo di rispettare le disposizioni in materia di distanza interpersonale.

Entrando nello specifico, tra le realtà che hanno proseguito l'attività produttiva troviamo la multinazionale svedese **Electrolux** che, in seguito ad un incontro avvenuto lo scorso Sabato 14 marzo alle ore 17 (poche ore dopo la firma del Protocollo), ha confermato quanto aveva già predisposto nei siti italiani dal 25 febbraio e ha aggiunto ulteriori misure di protezione, tra cui: la misurazione giornaliera della temperatura per ogni soggetto che deve accedere ai siti Electrolux, il divieto di presentarsi al lavoro nel caso si rilevi una temperatura corporea superiore ai 37°, l'obbligo dell'utilizzo della mascherina come DPI esteso a tutti i soggetti presenti all'interno dei siti, il rispetto della distanza e la sanificazione quotidiana nelle aree comuni e degli ambienti di fabbrica, l'estensione del lavoro agile in tutti in casi in cui sia compatibile con le esigenze tecnico-organizzative. Electrolux, inoltre, ha stabilito la chiusura di tutti gli stabilimenti per lo scorso lunedì 16 marzo per sanificare e igienizzare gli ambienti e per svolgere in ogni sito con RLS e RSU un check-up di tutte le procedure di messa in sicurezza; sul fronte dell'organizzazione aziendale, il grande gruppo svedese ha previsto una riduzione dell'orario di lavoro da 8 ore a 6 ore con la copertura della Cassa integrazione.

Anche **MBDA Italia Spa**, principale consorzio europeo per la tecnologia della difesa, ha deciso di procedere con le attività, pur rispettando i limiti e le previsioni imposte dal DPCM e dal Protocollo tra Governo e parti sociali. La parte aziendale e le Segreterie Nazionali FIM, FIOM e UILM, hanno sottoscritto un accordo lo scorso 16 Marzo, con l'obiettivo di tutelare la salute dei lavoratori ed evitare la completa interruzione dell'operatività industriale. Nei suoi stabilimenti il gruppo ha previsto una giornata di sospensione delle attività per garantire interventi di pulizie straordinarie e sanificazione dei locali aziendali, e, più in generale per pianificare tutti gli interventi che garantiscono la piena compliance rispetto alle misure prescritte dal protocollo 14 Marzo; tuttavia, sono state garantite le attività essenziali per la salvaguardia manutenzione e la continuità degli impianti, delle infrastrutture informatiche, per la realizzazione dei lavori di intensificazione misure di prevenzione e sicurezza dei luoghi di lavoro. In questo caso, MBDA ha optato per coprire la sospensione attraverso la fruizione dei PAR previsti dal CCNL Metalmeccanici; alle misure si aggiungono estensione dello *smart working* e Comitato Aziendale Congiunto.

Sulla stessa lunghezza d'onda anche **Leonardo**, che ha adottato un piano di gestione dell'emergenza strutturato in due periodi:

- 1) 16/17 marzo: sospensione dell'attività in tutti gli stabilimenti/sedi/uffici per garantire l'avvio degli interventi di pulizia straordinaria dei locali aziendali e la pianificazione di interventi per uniformarsi al protocollo (indicati nell'accordo);
- 2) dal 18 al 25 marzo: sospensioni e riduzioni di attività selettive e modulari realizzate con riattivazioni parziali delle attività operative condivise con gli RSU/RLS per garantire, da una parte, la continuità del business, e dall'altra l'intensificazione dei lavori per garantire il pieno rispetto di quanto previsto dal protocollo.

Per ciò che riguarda la copertura delle assenze, l'azienda ha optato per diversi istituti contrattuali quali ferie arretrate, permessi annui retribuiti e banca ore. Per quanto riguarda gli spostamenti interni, sono state previste misure a livello locale per evitare contatti in entrata e in uscita, nelle zone comuni e tra un turno e l'altro. Anche Leonardo ha costituito un comitato che verifichi l'applicazione delle regole del protocollo del 14 Marzo che si riunirà in remoto e che potrà prevedere ulteriori soluzioni nei prossimi giorni.

Pure **Thales Alenia Space Italia** ha istituito il Comitato previsto dal Protocollo in un accordo in cui si è concordato di sospendere le attività lavorative nelle giornate di lunedì 16 e martedì 17 marzo per garantire gli interventi di sanificazione e di sicurezza dei luoghi di lavoro, la cui copertura sarà giustificata con gli istituti contrattuali delle ferie pregresse, o in mancanza di queste mediante l'utilizzo di PAR anno corrente ad utilizzo collettivo, diversamente da quanto disposto dal Protocollo del 14 marzo che ha previsto la fruizione di ferie arretrate soltanto in subordine agli altri istituti contrattuali.

Il **Gruppo Piaggio**, secondo una nota aziendale, si è attivato fin da subito per recepire le prescrizioni disposte dal Governo italiano, introducendo inoltre aggiuntive precauzioni sanitarie al fine di preservare la sicurezza dei propri dipendenti e procedendo, nelle giornate di venerdì 13, sabato 14 e domenica 15 marzo, all'implementazione di tutte le precauzioni sanitarie previste dal DPCM 11-3-2020 e dal Protocollo con conseguente chiusura degli stabilimenti coinvolti. Lo stop ha permesso alla Piaggio di effettuare una profonda igienizzazione di tutti gli ambienti lavorativi e di riorganizzare le linee produttive di tutti gli stabilimenti italiani in modo da garantire la distanza interpersonale di almeno 1 metro tra gli operatori, ai quali è saranno forniti i DPI necessari.

Un'altra realtà aziendale che ha optato per una breve sospensione per uniformarsi alle disposizioni del Protocollo è **Hitachi**: l'accordo siglato il 19 marzo u.s. ha confermato la sospensione pressoché totale dell'attività lavorativa dal 16 al 20 marzo con la copertura mediante gli istituti contrattuali e la possibile ridefinizione dei periodi di chiusura collettiva. Inoltre, la riorganizzazione comporterà una possibile riduzione dell'orario giornaliero (da 8 a 6 ore) con conseguente recupero delle ore nei mesi successivi e l'implementazione ulteriore del lavoro agile. Il ricorso alla Cassa integrazione prevista dal Decreto Cura Italia e la costituzione del Comitato previsto dal protocollo, invece, sono rimasti soltanto delle ipotesi accennate dall'accordo aziendale.

Infine **Wärtsilä**, azienda specializzata nella fabbricazione di sistemi di propulsione e generazione d'energia per uso marino e centrali elettriche, ha siglato un accordo che ha proseguito sulla scia di quanto già stabilito nel mese di febbraio: in esso vengono definite misure condivise che cercheranno di tutelare sia la sicurezza e la salute dei dipendenti, sia la continuità operativa dello stabilimento. Sono stati previsti interventi quali il potenziamento delle attività di pulizia e sanificazione dei locali comuni, e l'efficientamento dei turni mensa al fine di limitare gli accessi contemporanei dei dipendenti. A partire da Lunedì 16 Marzo la produzione è stata organizzata mantenendo attive le fasi lavorative necessarie in questo momento e garantendo che il personale non debba lavorare a stretto contatto fisico. I lavoratori che, a seguito della riorganizzazione temporanea, non saranno operativi in officina, avranno accesso alla Cassa Integrazione Ordinaria, mentre i dipendenti che già hanno aderito al sistema di lavoro in *smartworking* continueranno a lavorare utilizzando le stesse procedure. È interessante notare come Wartsila Italia, già da febbraio, avesse attivato un Tavolo di controllo aziendale relativo all'emergenza Coronavirus.

Diverso è invece il discorso relativo a quelle grandi aziende del settore metalmeccanico che hanno optato per sospendere temporaneamente la produzione e ricorrere agli ammortizzatori sociali previsti dall'ultimo decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ("dl Cura Italia").

**Fiat Chrysler Automobiles**, in primis, ha annunciato nei giorni scorsi che le sue controllate FCA Italy e Maserati sospenderanno temporaneamente la produzione nella maggior parte dei loro stabilimenti produttivi in Europa almeno fino al 27 marzo 2020. Inoltre, il giorno 18 Marzo è stato concordato l'utilizzo della cassa integrazione.

**Whirpool**, almeno inizialmente, aveva siglato intese per proseguire l'attività produttiva con previsioni relative alla restrizione degli spazi comuni e alla riduzione delle presenze per garantire le distanze minime di un metro fra lavoratori; visto l'aggravarsi della situazione epidemiologica e gli scioperi effettuati, il 19 marzo l'azienda ha comunicato l'apertura della cassa integrazione speciale per Covid-19. Nonostante le attività produttive proseguano con l'adozione delle misure imposte dal Protocollo fra governo e parti sociali – si legge in un comunicato sindacale – la cassa verrà aperta in tutto il gruppo poiché la situazione di emergenza potrà rendere necessarie chiusure parziali o totali in qualsiasi fabbrica o ufficio. Sulla stessa scia anche **Magneti Marelli** e **Sirti**, che hanno previsto l'apertura per un periodo massimo di 9 settimane la cassa integrazione speciale.

Per quanto riguarda **CNH Industrial**, tale gruppo ha previsto la chiusura momentanea di alcuni siti italiani non strettamente necessari alle esigenze produttive. In modo unitario le organizzazioni sindacali hanno chiesto l'utilizzo della cassa integrazione prevista nel Decreto, per coprire le fermate in corso e il rallentamento della produzione e la conseguente diminuzione del numero dei lavoratori impiegati ed anche per chi si trova in concreto nell'impossibilità di recarsi a lavoro. Il confronto sulla tematica continuerà sia presso gli stabilimenti che a livello nazionale. Novità di rilievo è

l'elaborazione di una check list da parte della stessa Direzione aziendale, che prende in esame ogni misura prescritta dal Protocollo con relativa azione intrapresa o da intraprendere. Questo strumento di confronto fra sindacato e azienda sarà sicuramente molto utile per agire in modo accurato e utilizzare le fermate in corso al fine di assicurare le migliori condizioni di sicurezza.

Dalla panoramica di queste realtà è emerso come in più di un comunicato sindacale si ribadisce l'importanza della partecipazione delle Organizzazioni Sindacali per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, e non mancano dichiarazioni di vertici aziendali che sottolineano il lavoro di squadra con i rappresentanti dei lavoratori: in questi momenti di grande difficoltà emerge quel senso di responsabilità che accomuna le Parti Sociali e che spinge a decisioni e a percorsi condivisi. E non potrà che essere questa anche la strada da seguire per le prossime settimane: l'incertezza della durata dell'epidemia, l'eventualità di ulteriori disposizioni governative e lo scenario di un'Unione Europea colpita dal Covid-19 sono elementi in gioco che richiedono valutazioni complesse che solo valide relazioni industriali possono affrontare.

## I più recenti sviluppi della contrattazione aziendale nella metalmeccanica\*

*di Lorenzo Citterio, Valerio Marini*

Già si è evidenziato, in un precedente intervento, il contributo della contrattazione aziendale al non facile bilanciamento tra la tutela della salute come bene pubblico e altri beni di rilevanza costituzionale che concorrono alla sostenibilità di una economia e di una intera organizzazione sociale (vedi L. Citterio – V. Marini, “La contrattazione collettiva aziendale dei grandi gruppi aziendali del settore metalmeccanico ai tempi del Covid-19”, in *Bollettino ADAPT* del 23 marzo 2020, n. 20). Di seguito un aggiornamento che fotografa lo scenario e le prospettive dei grandi gruppi aziendali del settore metalmeccanico degli ultimi giorni. Sullo sfondo il contesto delineato da Federmeccanica che segnala come il 93% delle aziende abbia chiuso e l’88% dei lavoratori non sia più in fabbrica.

In **Fincantieri** si è avuto un confronto tra rappresentanza aziendale e sindacale, a seguito di un periodo di mobilitazione nei vari siti scaturito anche dalla comunicazione aziendale di voler utilizzare le ferie collettive dell’anno 2020, anticipandole, a copertura del periodo di fermata per Covid 2019 intervenuto dal 16 Marzo 2020 al 27 Marzo 2020. Comunicazione che ha visto il parere sfavorevole di lavoratori e organizzazioni sindacali. Dopo un ampio dibattito, le parti hanno convenuto che le due settimane in oggetto non sarebbero state più considerate come ferie collettive, bensì come ferie maturate nell’anno 2019 o, se non disponibili, come permessi a recupero o istituti maturati nel 2020 su richiesta individuale volontaria del lavoratore. Si è inoltre stabilito per il periodo dal 30 Marzo 2020 al 03 Aprile l’avvio della Cigo per Covid con possibilità su base volontaria di optare per istituti individuali in alternativa della Cassa. Ulteriore punto dell’accordo è stato quello del superamento delle intese sulla fermata del mese di agosto, riprogrammando le ferie attraverso il godimento individuale delle due settimane secondo quanto discusso all’interno di ciascun sito o sede Fincantieri.

Aggiornamenti anche per la situazione in **ABB**: lo scorso 26 Marzo si è svolto in remoto un incontro con le rappresentanze aziendali. La richiesta delle organizzazioni è stata quella di ridurre le attività di tutti gli stabilimenti, limitandosi principalmente a produrre per i settori essenziali. La direzione aziendale ha dichiarato però di non voler chiudere nessuno dei siti italiani -conformandosi alle previsioni legislative – in quanto le proprie attività sono ricomprese nel decreto-legge del 25 marzo 2020 dove sono elencati tutti i codici Ateco delle attività non oggetto di interruzione di attività.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14](#).

Nonostante l'attività produttiva non si sia fermata, ABB ha dichiarato una riduzione di attività dal 30 al 50% a causa di un minor numero di ordini da parte dei clienti, e al minor numero di lavoratori presenti nei siti produttivi. Inoltre, il gruppo ha informato le OO.SS rispetto al fatto di aver avviato la richiesta di cassa integrazione ordinaria Covid-19 per il sito di Vittuone e di Genova Molo Giano, e probabilmente nei prossimi giorni anche per il laboratorio di Bergamo, mentre per i rimanenti siti verrà dato un aggiornamento successivo.

**Caf Italia**, a causa della comunicazione ricevuta da parte del suo cliente principale, Trenitalia, circa la chiusura temporanea di alcuni impianti e della riduzione di altre attività, ha provveduto ad attivare di comune accordo con le rappresentanze sindacali FIM e UILM la richiesta di CIGO per massimo 262 lavoratori operai, per 3 settimane, a partire dal 17 marzo 2020 fino al 4 aprile 2020. Laddove necessario, si pianificherà un programma di rotazione tra i lavoratori. Inoltre, l'azienda si è resa disponibile ad anticipare l'erogazione della Cassa integrazione per le tre settimane di vigenza, mentre se alla fine delle tre settimane ci sarà bisogno di ricorrere ad ulteriori periodi di CIGO, sempre legati all'emergenza COVID 19, si provvederà ad informare le Organizzazioni Sindacali.

**Bosch**, nella giornata del 26 marzo 2020, ha annunciato la procedura di cassa integrazione avviata dalla divisione Energy and Building Solutions. Le parti hanno sottoscritto l'accordo a decorrere dal 30 marzo 2020 e per nove settimane anche non consecutive. Tra i vari punti l'accordo prevede l'anticipo delle spettanze Inps da parte dell'azienda; la rotazione dei lavoratori dove possibile, il riconoscimento di tutti i ratei (tredicesima, ferie e PAR) e lo smaltimento di ferie e PAR pregressi 2019 prima di essere collocati in CIGO.

**Ducati**, attraverso un accordo sottoscritto lo scorso 24 Marzo con le rappresentanze sindacali FIM FIOM UILM di Bologna per gestire la chiusura – al momento prevista fino al prossimo 3 aprile 2020 – ha disposto l'utilizzo dello strumento della Cassa Integrazione (con causale Covid- 19). Anche qui l'accordo, oltre all'avvio della cassa, prevede l'anticipazione da parte dell'Azienda per tutti i lavoratori degli importi di cassa integrazione, nonché la maturazione (a prescindere dal numero di giorni di cassa integrazione) integrale degli istituti contrattuali: ferie, permessi, tredicesima e una integrazione economica degli importi di cassa, a carico dell'azienda, pari a 10 euro lordi per ogni giorno di cassa. Viene prevista la possibilità di utilizzare, al posto della Cigo, diversi istituti contrattuali quali ferie e permessi dell'anno 2020, nonché i “permessi speciali”, già introdotti con il contratto aziendale. Punto importante alla luce dell'emergenza sanitaria è quello inerente all'implementazione di welfare aziendale, di servizi aggiuntivi di servizio a domicilio per bambini e anziani e un'assicurazione covid-19 per tutti i dipendenti che va ad affiancare la polizza sanitaria. Ulteriore punto è la previsione al momento della ripresa lavorativa dell'adozione di un sistema di turni di lavoro nelle aree dei montaggi volto a ridurre la presenza di lavoratori in fabbrica, come previsto dal Protocollo 14 Marzo.

In **Lamborghini** il giorno 26 Marzo è stato sottoscritto un accordo tra le parti per l'avvio della Cassa Integrazione Covid-19 per tutti i 1.774 dipendenti del sito di Sant'Agata Bolognese a causa della chiusura prevista fino al 3 aprile 2020. Tra i punti aggiuntivi rispetto a quelli previsti nell'accordo vi è la possibilità di utilizzare lo *smart working* oltre il limite di 24 giornate annue e la possibilità – in via eccezionale durante il periodo di emergenza – di cumulare lo strumento del lavoro agile con altri istituti (cassa, ferie/par, congedi, etc...) e la messa a disposizione di 12 ore mensili di formazione in modalità *e-learning* (per le quali sarà quindi riconosciuta la normale retribuzione) per tutti i lavoratori che, a partire dal mese di aprile 2020, avranno giornate di chiusura coperte dalla CIGO e non abbiano più residui di ferie degli anni precedenti. Inoltre, l'accordo richiama anche quanto già condiviso in data 11 marzo 2020, a partire dal pagamento anticipato del Premio di Risultato 2019 con la mensilità del mese di marzo anziché con la mensilità del mese di aprile.

**Schindler**, nella giornata del 24 marzo 2020, attraverso l'esame congiunto con le rappresentanze sindacali ha avviato la procedura alla Cassa integrazione Covid-19 a decorrere dal 23 Marzo 2020 e per un periodo di 9 settimane massimo, per tutti quei lavoratori che non rientrano nelle attività essenziali e nel lavoro agile. L'accordo riguarda vari aspetti: tra i più rilevanti sono da considerare l'anticipo delle spettanze Inps da parte dell'azienda, lo smaltimento ferie e Par pregressi 2019, come previsto dal CCNL e la possibilità di eventuale smaltimento di una parte delle ferie e par 2020 esclusivamente su richiesta volontaria del lavoratore.

Nel medesimo settore anche **Kone** ha previsto la sospensione delle attività e il ricorso alla Cassa integrazione Covid-19 in data 25 Marzo, attraverso un incontro con le rappresentanze sindacali e le relative strutture territoriali. L'avvio della cassa integrazione decorrerà dal 30 marzo per 9 settimane consecutive. Tra i punti, oltre all' anticipo delle spettanze Inps da parte dell'azienda, viene prevista la possibilità di smaltimento ferie e PAR pregressi 2019 prima di essere collocati in CIGO e su richiesta del lavoratore anche l'utilizzo ferie e PAR maturati nel 2020.

Importanti sono anche le decisioni prese da **Leonardo**. Il gruppo, dopo aver gestito l'emergenza in due distinti periodi fino al 25 marzo, attraverso un ulteriore accordo con le Organizzazioni Sindacali ha disposto il rallentamento produttivo sino al giorno 10 aprile. Per la copertura delle assenze dei lavoratori che non saranno coinvolti nell'operatività, saranno utilizzate diverse giornate festive, quali 25 aprile, 15 agosto, 26 dicembre, 1° novembre, il giorno di festività del Santo Patrono dei territori su cui sono presenti siti di Leonardo e la festività soppressa del 4 novembre. Successivamente, la copertura sarà gestita con gli istituti arretrati, questi individuati nei residui conto ore e ferie degli anni precedenti. Sarà garantita la possibilità di richiedere individualmente e su base volontaria istituti dell'anno corrente o altri permessi previsti dalla Legge, inclusi quelli introdotti dal Decreto c.d. "Cura Italia" del 17 marzo u.s.. Viene confermata, inoltre, l'attivazione a livello locale di tutte le misure organizzative in tema di sicurezza e di orario di lavoro, e si continuerà con l'attivazione in sede locale di incontri di verifica e applicazione di quanto previste nel presente protocollo anche alla luce dello sviluppo organizzativo delle attività produttive che saranno

condivise con le Rsu/Rls per garantire il massimo livello di sicurezza e prevenzione a tutela della salute dei lavoratori.

**Siram Veolia Industry & Building Spa**, facente parte del più ampio Gruppo Siram, in data 27 marzo e attraverso una riunione tra FIM, FIOM, UILM nazionali, le segreterie territoriali, e le RSU, ha illustrato nel corso dell'incontro virtuale le motivazioni del ricorso alla cassa integrazione Covid-19. L'avvio della cassa si è resa necessaria a seguito della contrazione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica in atto sul territorio nazionale.

La rappresentanza aziendale di **Althea**, leader nella gestione delle tecnologie biomediche, parte integrante di *Althea Group*, ha incontrato il 30 Marzo 2020 in videoconferenza le OOS FIM-FIOM-UILM. Attraverso l'accordo sottoscritto si è prevista l'apertura della Cassa Integrazione sempre con causale Covid-19 a decorrere dal 1° aprile sino al 2 Giugno, per 9 settimane, che interesserà 1540 lavoratori. Oltre all'apertura della cassa l'accordo prevede la turnazione delle presenze, l'anticipo mensile aziendale dell'importo CIGO, il pagamento dei ratei di ferie, rol e mensilità aggiuntive a prescindere della riduzione CIGO, la fruizione di ferie e par 2019 e su base volontaria anche di quelli maturati nel 2020 prima dell'intervento dell'ammortizzatore sociale.

Un breve cenno merita anche **Sirti**, che dopo aver previsto l'apertura della Cassa Integrazione per Covid-19 lo scorso 23 marzo u.s., ha deciso di anticipare gli importi della cassa ai lavoratori, dimostrando grande sensibilità sul tema.

**CNH Industrial**, dopo aver previsto nei giorni precedenti la chiusura di alcuni siti italiani ha comunicato alle rappresentanze sindacali – al netto di ulteriori e differenti decisioni del Governo- la proroga della chiusura fino al 17 aprile.

Il Gruppo **FCA**, intanto, pianifica la futura ripresa delle attività. Si è tenuto in data 31 Marzo un incontro in remoto tra i Segretari Generali di Fim-Fiom-Uilm-Fismic-Uglm e Aqcf, il CEO e il responsabile delle relazioni industriali del Gruppo Fca per un approfondimento sull'emergenza Covid 19 in Italia che ha causato la fermata produttiva di tutti gli stabilimenti ed il conseguente ricorso alla cassa integrazione per i 66mila lavoratori del gruppo. Oltre alla discussione che proseguirà sui tavoli nazionali nei prossimi giorni e che riguarda la condivisione di tutte le future iniziative da introdurre per elevare ancora di più gli standard di sicurezza negli stabilimenti (oltre al rispetto delle normative vigenti), il CEO ha dichiarato che il piano industriale per l'Italia proseguirà nella sua interezza, ma è probabile che subirà dei ritardi dovuto soprattutto alla difficile situazione nel settore automobilistico (a Marzo il Gruppo Fca ha visto calare le vendite del 90%). Di grande rilevanza sociale, infine, è la decisione del gruppo FCA che, insieme a Ferrari, ha deciso di rinforzare attraverso le proprie tecnologie la produzione di apparecchiature per la ventilazione polmonare della ditta Siare in Italia e di convertire la produzione di uno stabilimento in Asia per le mascherine.

Alla luce di quanto mappato, seppure in termini ancora approssimativi date le poche informazioni a disposizione, possiamo ritenere che la situazione nel settore metalmeccanico ha registrato un'evoluzione: tante aziende hanno sospeso le attività, centinaia di migliaia di lavoratori hanno dubbi ed incertezze su quella che sarà la ripresa. Proprio in questo percorso, e ancor più in questa fase così delicata, è importante un clima di dialogo e confronto attraverso un processo di coinvolgimento e di responsabilizzazione di tutte le parti sociali, istituzioni competenti e lavoratori. Le misure restrittive hanno avuto molteplici ricadute su quasi tutti gli aspetti della nostra quotidianità. Ebbene proprio in questo momento in cui il “lavoro” è più minacciato, l'obiettivo non deve essere solo quello di “sterilizzarlo”, bensì quello di rilanciarlo. La grande emergenza dettata dalla diffusione del Covid-19 ha reso obbligatoria l'introduzione di misure straordinarie che richiederanno grandi sforzi anche nella ripartenza dell'economia: in questa seconda fase sarà altrettanto importante che il dialogo sociale mostri la sua capacità affinché sul tavolo di chi governa possano arrivare le voci di lavoratori e aziende..

## **Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?\***

*di Andrea Sitzia, Giulio De Luca*

È passata quasi inosservata all’attenzione dei giuslavoristi, nel profluvio di norme emergenziali introdotte dal Governo nelle ultime settimane, una disposizione, contenuta nel c.d. “decreto liquidità” (D.L. n. 23/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l’8 aprile), recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali“, che merita, invece, un breve esame.

Dedicando ampi approfondimenti agli interventi di integrazione salariale, ai divieti di licenziamento e alle altre misure volte a dare sostegno alle famiglie (pensiamo alle diverse tipologie di congedi) e invocando esenzioni dai divieti vigenti per i contratti flessibili a tempo determinato e di somministrazione per le imprese beneficiarie di ammortizzatori sociali (poi effettivamente attuate con l’art. 19-bis introdotto al decreto “Cura Italia” dalla legge di conversione approvata in via definitiva dalla Camera il 23 aprile), gli interpreti non sembrano aver finora dedicato particolare attenzione all’art. 1, comma 2, lett. l), del “decreto liquidità”.

**Questa norma, tuttavia, è particolarmente interessante e problematica.**

**Rispetto alle altre norme che hanno inciso sul lavoro, il contesto in cui si iscrive il “decreto liquidità” è diverso; il provvedimento, infatti, non interviene direttamente in materia di lavoro, cui dedica poche disposizioni, perlomeno integratrici rispetto al decreto c.d. “Cura Italia” di metà marzo.** Il D.L. 23/2020 implementa una serie di misure di sostegno creditizio e fiscale in favore delle imprese. In tal senso, la prima forma di ausilio consiste nell’assicurare agli imprenditori la garanzia del credito ottenuto da Istituti di credito con contratti di mutuo o di finanziamento da parte di SACE S.p.a. (garanzia che peraltro viene richiesta dagli stessi istituti di credito, sulla base dell’accertamento dei requisiti di cui al “decreto liquidità”, come specificato dalla Circolare ABI del 23 aprile 2020).

Le condizioni per l’accesso a questa particolare forma di garanzia sono numerose: nel lungo elenco contenuto nel comma 2 dell’art. 1 v’è anche, per quanto qui interessa, quella consistente nell’assunzione dell’impegno, da parte dell’impresa ammessa al beneficio, di “gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

**La norma è estremamente generica e non detta alcuna indicazione in merito ai requisiti di rappresentatività dei Sindacati ammessi a concludere gli “accordi sindacali”, non precisa quale debba essere l’oggetto degli accordi medesimi, e non chiarisce cosa debba intendersi per gestione condivisa dei “livelli occupazionali”.**

**Il primo problema interpretativo che pone la norma in esame attiene al significato giuridico da assegnare al termine “impegno”, che all’impresa beneficiaria è richiesto di assumersi.**

Al riguardo, la norma sembra introdurre un onere a carico dell’impresa, al fine di consentirle di conservare la garanzia riconosciutale. Il vantaggio conseguente all’assolvimento dell’onere, in particolare, consiste nel mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a., non già nel riconoscimento di tale beneficio. Questo perché l’assolvimento dell’impegno alla stipulazione dell’accordo sindacale di gestione dei livelli occupazionali non sembra configurabile quale condizione di accesso al beneficio; sembra cioè da escludersi che esso debba intervenire necessariamente in via preventiva rispetto alla richiesta e all’ammissione della garanzia da parte di SACE S.p.a.

**Al momento della richiesta, infatti, l’imprenditore non deve aver già sottoscritto l’accordo sindacale; deve, invece, “assumere l’impegno” di una gestione occupazionale condivisa con le parti sociali:** ciò significa che l’impegno vale per il futuro, o, comunque, per il periodo successivo alla concessione del finanziamento garantito, e per tutta la durata dello stesso.

Se ciò è vero – cioè se il datore di lavoro può ottenere la garanzia da parte di SACE S.p.a. mediante l’assunzione di un “impegno” per il futuro a non porre in essere provvedimenti in materia occupazionale senza aver prima concordato tali provvedimenti con i Sindacati – la norma sembra introdurre una condizione risolutiva della garanzia, nel senso che il mancato assolvimento dell’onere comporta il venir meno della garanzia stessa. Peraltro, la riconduzione del rispetto dell’onere di cui alla lett. l) nell’ambito della condizione risolutiva non elimina del tutto i dubbi, in particolare con riferimento all’individuazione del soggetto abilitato a contestare la sua violazione, così da portare all’estinzione della garanzia.

Se, come detto, l’accordo cui si riferisce l’art. 1, comma 2, lett. l), è funzionale esclusivamente al mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a., il soggetto dotato di legittimazione e di interesse all’accertamento della violazione datoriale ed al conseguente venir meno della garanzia sembra non poter essere altri che, per l’appunto, la sola SACE S.p.a.

**Il meccanismo della condizione risolutiva produce un effetto paradossale in quanto, evidentemente, l’unico soggetto che potrebbe subire un danno dalla violazione dell’impegno assunto dal datore di lavoro al momento della richiesta di garanzia** (sotto forma di mancata stipulazione dell’accordo sindacale imposto dalla norma del decreto legge) risulterebbe essere l’istituto di credito che ha erogato il finanziamento, trovandosi così ad essere privato della garanzia rilasciata da SACE

S.p.a. È dunque verosimilmente che le banche spingeranno per l'introduzione di clausole di restituzione a prima richiesta per il caso del venir meno della garanzia. Ciò detto, occorre chiedersi se anche Sindacato e lavoratori siano titolari di un interesse nel senso indicato.

Per quanto concerne il Sindacato si deve considerare, innanzitutto, che la norma non individua alcun criterio di selezione delle Associazioni sindacali ammesse alla “gestione condivisa” dei “livelli occupazionali”.

**Tale circostanza conduce all'attribuzione di un “diritto” alla conclusione dell'accordo sindacale a qualsiasi Associazione sindacale**, purché non di comodo, e di qualsiasi livello, ferma la limitazione all'estensione “nazionale” ai soli fini della legittimazione attiva degli organismi locali abilitati all'introduzione del ricorso per la repressione della condotta antisindacale di cui all'art. 28 St. lav.

Semmai, l'insussistenza del requisito della maggiore rappresentatività del Sindacato presta effetti in merito alla natura e all'efficacia soggettiva dell'accordo sindacale di cui si discute, ma non può che condurre al riconoscimento del diritto di qualsiasi Sindacato ad intervenire nella cogestione. Con il che, si ripete, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non ottemperi all'“impegno” assunto prima della concessione del finanziamento garantito e intervenga sui livelli occupazionali in maniera unilaterale senza il preventivo coinvolgimento del Sindacato, qualsiasi Associazione nazionale potrebbe essere legittimata alla proposizione di un'azione *ex art. 28 St. lav.* per lesione di un diritto tipico riconosciuto dalla legge.

**L'attribuzione a qualsiasi Sindacato, in termini del tutto generici, di un inedito diritto alla codeterminazione gestionale dei “livelli” occupazionali dell'impresa sconta inoltre la difficoltà di individuare il contenuto di tale gestione condivisa.**

L'art. 1, comma 2, lett. l), tace in merito alla natura incrementale o decrementale delle operazioni imprenditoriali aventi ricadute in termini di “effetti occupazionali”, che debbono transitare attraverso gli accordi sindacali imposti *ex lege*.

Stando al mero dato testuale il termine “livello” (riferibile, linguisticamente, all'altezza di ciascun punto di un piano orizzontale rispetto a un altro piano di riferimento, dal Latino classico *libella*, intesa come strumento che serve, appunto, a livellare), pare rimandare ad un mero dato quantitativo comparatistico, tra un prima e un dopo, del numero di dipendenti, verosimilmente solo subordinati. Intesa la “livella” in questo senso, si può immaginare che un'assunzione a termine, una nuova assunzione a tempo indeterminato, il ricorso alla somministrazione, potrebbero ricadere all'interno del nuovo obbligo; non così, forse, la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale perché questa è neutra rispetto al livello occupazionale, salvo si tratti di un eventuale meccanismo di solidarietà, che già di per sé, comunque, richiede l'accordo sindacale ai sensi del d. lgs. n. 148/2015.

Il dato testuale sembra così imporre di ritenere che anche un incremento del numero di dipendenti debba essere cogestito, ed in questo senso milita anche la successiva lett.

n) dell'art. 1, comma 2, del Decreto, a mente della quale il finanziamento deve essere destinato "a sostenere costi del personale" oltre che "investimenti".

**La norma trova, se vogliamo, un suo precedente soltanto nel d.lgs. n. 25/2007 che, nel recepire la direttiva 2002/14/CE, ha istituito un (debole) quadro generale in materia di informazione e consultazione sindacale**, obbligando (all'art. 4, comma 3) le imprese con più di 50 dipendenti a consultare i sindacati, secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi, in merito alla "situazione, la struttura e l'andamento prevedibile dell'occupazione nella impresa, nonché, in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto".

L'obbligo di informazione e consultazione di derivazione eurounitaria, riferendosi all'"andamento prevedibile dell'occupazione nell'impresa", sembra tale da ricomprendere al suo interno anche i progetti di ampliamento dell'organico.

**Il decreto del 2007, in coerenza con la direttiva europea, tuttavia, prevede un obbligo di (mera) informazione e consultazione e non certo una gestione congiunta dei "livelli occupazionali" mediante accordi aziendali.** Il Sindacato è titolare di un diritto all'informazione e non di un diritto alla gestione condivisa dell'impresa sotto il profilo occupazionale/quantitativo, come invece sembra emergere dalla norma del decreto dello scorso 8 aprile, sia pur alla limitata condizione del mantenimento della garanzia del finanziamento erogato.

**Il decreto legge richiede, invero, il raggiungimento di un "accordo collettivo" in vista, si deve intendere, dell'assunzione di ogni provvedimento imprenditoriale di riduzione o di ampliamento del numero del personale occupato, rispetto a licenziamenti o a nuove assunzioni.**

Se, dunque, questo è lo spazio riconosciuto all'accordo sindacale, e fermo restando che il mancato assolvimento dell'"impegno" dell'impresa richiedente il finanziamento garantito da SACE S.p.a. comporta 'soltanto' il venir meno della garanzia e non anche l'invalidità del provvedimento datoriale (della nuova assunzione, del licenziamento, e così via), occorre chiedersi se al Sindacato sia attribuita una sorta di "potere di veto" in merito ad eventualmente prospettati licenziamenti economici o ad altre operazioni incidenti sui livelli occupazionali da parte del datore di lavoro.

A tale conclusione sembrano ostare, in primo luogo, rilievi di compatibilità costituzionale.

L'art. 46 Cost., infatti, rinvia alla legge per l'individuazione delle forme di "collaborazione" dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Ora, non sembra potersi affermare che la nozione di "collaborazione" di cui alla norma costituzionale possa essere estesa sino a ricomprendere al suo interno la necessità di addivenire ad un accordo sindacale in relazione ad un provvedimento imprenditoriale. La collaborazione dovrebbe restare confinata a forme di cooperazione informativa e consultiva, nel senso fatto proprio (anche) dalla direttiva sopra citata.

**Un ulteriore problema riguarda la natura dell'accordo sindacale territoriale o aziendale e, di conseguenza, la sua efficacia soggettiva.**

A tale riguardo, per un verso, si potrebbe sostenere che l'accordo abbia natura gestionale: la sua previsione quale “onere” è finalizzata a governare i livelli occupazionali del datore di lavoro per la durata del finanziamento, e in tal senso la norma potrebbe avere un fine protettivo delle posizioni dei lavoratori attuato mediante il riconoscimento del ruolo sindacale in chiave di “cogestione”.

**A tale interpretazione si potrebbe tuttavia obiettare che, a prescindere dalla finalità divisata dal legislatore, l'impegno del datore di lavoro ad una gestione condivisa con le Associazioni sindacali,** e dunque a stipulare l'accordo cui si riferisce l'art. 1, comma 2, lett. l) del decreto legge n. 23 in ogni caso in cui intendano assumere provvedimenti di gestione dell'impresa con possibili effetti sul piano occupazionale, è funzionale soltanto al finanziamento (e al mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a.), e non è pensato come accordo gestionale. In tal senso, il raggiungimento di un accordo con il Sindacato esplicherebbe l'unica funzione di far ritenere realizzato l'intento di meritevolezza del beneficio della garanzia rilasciata da SACE S.p.a., che non può spettare se non nell'interesse ultimo dei lavoratori (come sembra affermare la successiva lett. n) del comma 2 dell'art. 1 del “decreto liquidità”). Una tale ricostruzione – e segnatamente ogni caso in cui non sia possibile agganciare l'accordo sindacale ai contratti di prossimità di cui all'art. 8 del D.L. n. 138/2011 – potrebbe legittimare il dissenso dei lavoratori non iscritti alle organizzazioni stipulanti.

Ora, nel silenzio dell'art. 1, comma 2, lett. l), non sembra possibile ricondurre automaticamente l'accordo collettivo nell'ambito dei contratti di prossimità: nella norma mancano possibili agganci ad un qualsiasi meccanismo che possa ritenere di considerare detto accordo di cogestione come un accordo *erga omnes*.

**In particolare, non è presente alcun riferimento a parametri di rappresentatività in capo ai Sindacati stipulanti e di democraticità all'interno del gruppo dei dipendenti,** elementi presenti invece nell'art. 8 (elementi considerati decisivi, secondo parte della dottrina, per impedire una violazione dell'art. 39, seconda parte, Cost.).

**Soltanto qualora fosse possibile, invece, ricondurre l'accordo sindacale considerato dalla norma nell'ambito dei contratti di prossimità di cui all'art. 8 del D.L. n. 138/2011, si potrebbe attribuire efficacia generale all'interno dell'azienda anche ai dipendenti dissenzienti rispetto al contenuto dell'accordo.** Del resto, nulla impedisce alle parti di qualificare l'accordo sindacale in questione quale “specifica intesa” ai sensi dell'art. 8, proprio allo scopo di estendere l'efficacia soggettiva rendendola generale all'interno dell'azienda.

**Infine, se, come visto, il “diritto” del Sindacato di sottoscrivere un accordo sindacale cogestivo dei livelli occupazionali riconosce a suo favore la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 28 St. lav. ma non anche a lamentare la violazione dell'impegno datoriale in vista del venire meno della garanzia, anche con riferimento al singolo lavoratore dovrebbe applicarsi lo stesso principio.**

#### 4. Contrattazione collettiva

Sembra infatti da escludere la sussistenza di un interesse del lavoratore che, in ipotesi, abbia a subire un danno dall'operazione datoriale assunta unilateralmente senza previa condivisione con il sindacato (immaginiamo un lavoratore licenziato per giustificato motivo oggettivo) ad attivarsi per far valere l'inveramento della condizione risolutiva.

## La “Fase 2” in Thales Alenia Space: un impegno a consolidare il dialogo sociale e un invito alla solidarietà tra i lavoratori\*

*di Lorenzo Citterio*

**La “Fase 2” nella contrattazione aziendale ruota intorno a due temi fondamentali:** da un lato, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori per il quale si adottano documenti integrativi del Protocollo nazionale, e dall’altro l’organizzazione del lavoro che consegue all’applicazione delle regole finalizzate alla prevenzione e al contrasto di possibili nuovi contagi.

**L’accordo del 24 aprile 2020, raggiunto dal gruppo Thales Alenia Space Italia con le Segreterie Nazionali FIM, FIOM e UILM e con il Comitato aziendale congiunto, è da considerarsi un esempio di come la contrattazione collettiva di secondo livello possa affrontare il tema organizzativo consentendo la progressiva crescita delle attività dell’azienda:** esso è stato giudicato dalle stesse OO.SS. come un’intesa positiva, perché consentirà di puntare alla piena occupazione entro il mese di maggio ed eviterà il ricorso ad ammortizzatori sociali. Alla base dell’evoluzione organizzativa le Parti Sociali hanno posto un modello di relazioni industriali incentrato sul confronto dal livello nazionale fino ad arrivare alle strutture territoriali sindacali e ai singoli siti aziendali: le attività di analisi e di monitoraggio, già previste dall’accordo del 10 aprile attraverso e funzionale alla ripresa in maniera scaglionata delle attività, continueranno ad avvenire attraverso sopralluoghi territoriali con la presenza della direzione aziendale, dei rappresentanti sindacali e degli RLS che verificheranno la tenuta delle misure poste in essere a tutela della salute dei lavoratori. In questo modo, i passi avanti verso la riapertura saranno sempre concordati tra le Parti e avverranno sulla base di un confronto costante che impedirà l’assunzione di decisioni affrettate e potenzialmente rischiose per la salute dei lavoratori.

**L’accordo del 24 aprile 2020, in modo particolare, ha segnato l’avvio della “Fase 2” per lunedì 4 maggio 2020, data a partire dalla quale le turnazioni definite nel precedente accordo del 28 marzo 2020 sono state modificate.** Tutto il personale c.d. residente sarà coinvolto in due turni avvicendati da lunedì a venerdì e con un orario giornaliero di 7 ore lavorative: il turno diurno inizierà alle ore 6.30 e terminerà alle 13.30, mentre il pomeridiano inizierà alle 14.30 e terminerà alle 21.30. Una volta ogni due settimane, i dipendenti lavoreranno anche dalle 8 alle 13 della giornata di sabato: l’accordo ha introdotto una riduzione dell’orario settimanale da 40 ore a 37,5 ore (da calcolarsi in un periodo di due settimane, vista l’alternanza al sabato)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19.](#)

pur mantenendo la corresponsione della retribuzione secondo l'orario settimanale normale di lavoro da CCNL, fissato appunto in 40 ore. L'avvicendamento dei due turni, distanziati appositamente di un'ora, consentirà, da una parte, di evitare possibili assembramenti nel cambio dei turni, e dall'altra di garantire l'impegno assunto dall'azienda di sanificare le postazioni lavorative al termine di ogni turno; inoltre, l'accordo ha escluso la possibilità di ore di lavoro straordinario durante la settimana, ha mantenuto l'indennità di turno prevista dal CCNL e ha garantito la copertura del pasto con il sacchetto da asporto. Per quanto riguarda la flessibilità dell'orario, invece, se in settimana la stessa sarà soggetta ad una verifica di fattibilità con le società di fornitura dei servizi (ad esempio, le imprese che si occupano di sanificazione), nella giornata di sabato il personale potrà iniziare l'attività nella fascia oraria dalle 8.00 alle 9.00 e concluderla dalle 13.00 alle 14.00.

**Il rientro *on site* riguarderà progressivamente circa 800 lavoratori: si passerà da circa 300 a 100 dipendenti coinvolti dalle turnazioni finalizzate alla riduzione della compresenza, escludendo qualsiasi posizione di totale inattività.** Al fine di garantire che tale alternanza non comporti un'astensione dal lavoro senza retribuzione, l'accordo ha introdotto una Banca delle ore solidale che interverrà nel caso in cui i lavoratori avranno terminato la fruizione degli istituti contrattuali secondo un preciso ordine di utilizzo: ferie degli anni precedenti, conto ore ed eventuali giornate di festività previste dai precedenti accordi e non utilizzate. Le Parti hanno dato attuazione al Verbale di Intesa del 26 marzo 2018 tra Federmeccanica, Assistal e FIM, FIOM e UILM: la Banca delle ore solidale, infatti, può essere attivata anche per le situazioni di grave necessità che abbiano determinato tra i lavoratori dell'azienda l'esigenza di aiutare i colleghi interessati attraverso la cessione, a titolo gratuito, di istituti individuali degli anni precedenti maturati e non goduti. Nello specifico, le ferie solidali cedute saranno quelle accantonate per le quali non sia già stata versata la contribuzione previdenziale e saranno valorizzate sulla base della retribuzione goduta dal cedente al momento della cessione: la massa monetaria sarà divisa per la retribuzione oraria del soggetto fruitore in modo da identificare il numero di ore di ferie cui si ha diritto. In ogni caso, quest'ultime non potranno essere inferiori ad un'unità oraria e non saranno frazionabili. L'azienda, secondo quanto previsto dal punto 7 dell'"Accordo sulla valorizzazione e promozione dell'istituto della Banca ore solidale nell'industria metalmeccanica", parteciperà donando 400 giornate; dirigenti, quadri, impiegati e operai conferiranno liberamente e anonimamente le proprie ore di ferie attraverso una mail alla direzione delle risorse umane. L'accordo ha anche stabilito un ordine preciso nella modalità di fruizione di quanto donato: saranno smaltite per prime le ore destinate dai dirigenti e a seguire le 400 giornate dall'azienda, i conferimenti dei quadri e, infine, quanto donato dagli impiegati e dagli operai. Si potrà usufruire della Banca delle ore solidale durante il periodo di emergenza legato alla diffusione del Covid-19 e, nel caso in cui vi saranno ore o giornate non utilizzate, quest'ultime rientreranno nella disponibilità dei cedenti in misura proporzionale rispetto alla quantità ceduta e non saranno monetizzabili qualora dovesse cessare il rapporto di lavoro con il soggetto fruitore.

**Le Parti, infine, si sono impegnate a fissare riunioni periodiche a livello locale con la partecipazione di RSU, RLS e Segreterie territoriali:** tra la direzione

aziendale e le rappresentanze sindacali è emersa la consapevolezza del fatto che un simile emergenza non possa essere affrontata senza l'analisi e il monitoraggio delle evoluzioni organizzative su tutti i livelli della contrattazione aziendale. L'accordo siglato in TAS Italia, senza dubbio, rappresenta un esempio riuscito di un modello di relazioni industriali incentrato su un confronto costante e programmatico e su un impegno comune ad alimentare il dialogo sociale e la solidarietà tra i lavoratori.

## **Il protocollo Sapio per una piena ripresa in sicurezza delle attività\***

*di Gioele Iacobellis, Francesco Lombardo*

**Con la graduale ripresa di molte attività, legata all'inizio della c.d. 'Fase 2', molte aziende hanno disciplinato in maniera puntuale, attraverso la contrattazione aziendale, le misure di contrasto e di contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, così come previste prima dal protocollo condiviso del 14 marzo 2020 tra Governo e Parti sociali, e poi integrate dal protocollo del 24 aprile 2020. Il Gruppo Sapio srl, che non ha mai chiuso l'attività, operando in ambito tecnico-medico, ha sottoscritto il 27 aprile 2020 lo specifico protocollo di sicurezza aziendale, con le organizzazioni sindacali FILCTEM CGIL, FEMCA CISL e UILTEC UIL, le RSU e gli RLS del gruppo e il Medico competente coordinatore, per la ripresa di tutte le attività all'interno degli uffici e degli stabilimenti del gruppo.**

**Sin dalla premessa del protocollo vengono presentati due elementi importanti: innanzitutto, viene formalizzata l'avvenuta costituzione del Comitato di Sicurezza Covid-19, composto da rappresentanti dell'azienda e dei lavoratori e dal Medico Competente Coordinatore, che ha il compito di assicurare una ripartenza con la massima sicurezza per tutti i dipendenti chiamati a svolgere l'attività lavorativa. In secondo luogo, viene specificato che il protocollo è da considerarsi come parte integrante dei Documenti di Valutazione dei Rischi (DVR) in vigore nei diversi siti del Gruppo, nonché degli specifici documenti di valutazione del rischio biologico e di gestione dell'emergenza e dei piani di emergenza Covid-19 per i dipendenti ed i terzi che operano come appaltatori o subappaltatori per le società del Gruppo. Viene quindi specificato che le misure andranno adottate in ogni luogo in cui si svolgano le attività lavorative dei dipendenti dell'azienda e di eventuali terzi che a vario titolo interagiscano con il personale dell'impresa e che il protocollo sarà inviato, a tal fine, anche ai titolari di ditte esterne ed a lavoratori in appalto.**

**Entrando nel merito delle misure adottate dal Gruppo Sapio per contrastare e contenere la diffusione del virus, e di conseguenza per garantire la tutela della salute e della sicurezza dei dipendenti e dei terzi che operano come appaltatori o subappaltatori, il Protocollo disciplina una attenta organizzazione delle attività volta a ridurre l'esposizione dei lavoratori al contagio. Infatti, come in numerosi altri**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20.](#)

protocolli aziendali stipulati per regolare la ripresa delle attività, anche in questo caso **viene presa in considerazione non solo l'adozione di specifiche misure a protezione dei lavoratori ma anche l'adozione di nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa**, maggiormente confacenti alle nuove esigenze di sicurezza.

Le misure promosse nel protocollo in oggetto volgono, innanzitutto, a favorire una **minor densità nei luoghi di lavoro**, attraverso una **nuova turnazione dei dipendenti**, **l'adozione della modalità di lavoro in smart working per tutti i ruoli compatibili** e **l'incentivazione all'utilizzo di ferie pregresse**. Per quanto riguarda, invece, le specifiche **misure di sicurezza sui luoghi di lavoro**, è stato previsto, *in primis*, lo **scaglionamento degli ingressi dei lavoratori in orari diversi** e la **predisposizione di nuove procedure organizzative *ad hoc*** per operare in sicurezza e nel rispetto della giusta distanza. Nella fase di ingresso è prevista anche la **misurazione della temperatura corporea** tramite termo scanner da parte di un addetto a tale operazione (con allontanamento del dipendente se questa supera i 37,5°C). Inoltre, in aggiunta alla **distribuzione di gel igienizzanti ed alla previsione di operazioni di sanificazione dei luoghi e dei mezzi necessari per lo svolgimento delle attività**, è stata prevista l'adozione di **DPI aggiuntivi** che, oltre alla mascherina ed ai guanti, includono anche tute ed occhiali. A queste prime disposizioni si aggiunge infine **l'introduzione di una specifica copertura assicurativa** per tutti i dipendenti in caso di ricovero per Covid-19.

**Di particolare rilievo sono le previsioni specifiche destinati ai terzisti che operano in azienda.** Oltre naturalmente alla **dotazione dei DPI**, essi disporranno della **medesima copertura assicurativa per covid-19 dei dipendenti**. **Si tratta di un'estensione delle misure molto importante, poiché considera l'impresa non come un luogo isolato dove operano soltanto i dipendenti, ma come un centro di incontro di diverse attività tra esse collegate e interconnesse** (si pensi a fornitori, appaltatori, sub appaltatori). Il **rispetto dei protocolli** da parte di **tutti coloro che accedono ai locali aziendali** appare quindi come un **passaggio fondamentale affinché le misure siano realmente efficaci**.

**L'applicazione del Protocollo avverrà sotto la vigilanza dei responsabili di stabilimento, affiancati da RSPP, RLS e RSU**, che rivestiranno importanti compiti di **controllo e sorveglianza**. In conformità a quanto disposto dal Protocollo tra il Governo e le Parti sociali del 14 marzo 2020, **è stata disposta, poi, la creazione dei comitati aziendali di sito composti dal responsabile del sito, RSPP/ASPP, RLS/RSU, e medico competente**. Importante appare inoltre, in vista di una piena ripresa delle attività in sicurezza e in un clima aziendale favorevole, **il coinvolgimento del medico competente per garantire a tutti i lavoratori la possibilità di un confronto sugli aspetti pratici e gli eventuali rischi legati al rientro al lavoro, con particolare attenzione verso i lavoratori che presentino varie problematiche di salute**.

**Alla luce di quanto appena descritto appare evidente come il tema della sicurezza dei dipendenti risulti centrale.** Il protocollo del Gruppo Sapio ha infatti posto l'accento sulle specifiche misure organizzative adottate per evitare assembramenti, sulla fornitura di adeguati dispositivi di protezione e sulla corretta informazione dei lavoratori, anche specifica, da parte del medico competente, riguardo i rischi legati a questa fase. Si tratta di misure rivolte peraltro non solo ai dipendenti dell'azienda ma anche ai terzisti che vengano in contratto con i dipendenti dell'azienda.

**In conclusione, anche il protocollo del Gruppo Sapio,** così come altri numerosi protocolli aziendali anti-contagio adottati in questo periodo, evidenzia quanto sia importante, in questa fase emergenziale, lasciare che sia la **contrattazione aziendale a individuare le singole e specifiche misure che maggiormente si adattano all'attività ed al contesto dell'impresa.** Sono infatti i protagonisti delle relazioni industriali a livello aziendale che possono riuscire ad armonizzare le misure di sicurezza con l'organizzazione dell'attività produttiva, in modo da soddisfare le esigenze dei lavoratori e delle imprese.

## **Proroghe e rinnovi dei contratti a tempo determinato: gli interventi anti-Covid\***

*di Stefano Rizzotti*

**La disciplina del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato è regolamentata dagli artt. 19 e ss. del D.Lgs. 81/2015.** Sebbene il D.Lgs. n. 81/2015 abbia inizialmente introdotto maggiore flessibilità nell'utilizzo della tipologia contrattuale, ad oggi, il testo normativo è stato in parte modificato con misure di carattere restrittivo dal D.L. 87/2018, il c.d. Decreto Dignità.

Ne emerge un quadro complessivo di regole sostanzialmente mutato rispetto alla sua struttura e *ratio* originaria. Infatti, a partire dal 14 luglio 2018, gli operatori non hanno più potuto stipulare contratti a termine la cui durata massima era fissata a mesi 36, trovando invece efficacia le modifiche introdotte dal Decreto Dignità. In particolare, è stato introdotto l'obbligo di inserire la causale ogniqualvolta la durata superi i 12 mesi oppure quando s'intende procedere con il rinnovo del contratto.

**Recentemente, il legislatore è tornato ad interessarsi della regolazione del contratto a termine; infatti, sono state introdotte alcune misure al fine di contrastare gli effetti negativi generati dalla crisi epidemiologica.** Con specifico riguardo agli istituti del rinnovo e della proroga, si evidenziano due nuove previsioni: l'art. 19-bis del D.L. 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia) e l'art. 93 del D.L. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio). Per quanto riguarda l'art. 19-bis del D.L. 18/2020, lo stesso stabilisce che «considerata l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ai datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali di cui agli artt. da 19 a 22 del D.L. n. 18/2020, nei termini ivi indicati, è consentita la possibilità, in deroga alle previsioni di cui agli artt. 20, co. 1, lett. c), 21, co. 2, e 32, co. 1, lett. c), del D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, di procedere, nel medesimo periodo, al rinnovo o alla proroga dei contratti a termine, anche a scopo di somministrazione».

**In altre parole, per i datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali potenziati dal c.d. Decreto Cura Italia e nel solo periodo di fruizione degli stessi, non trovano applicazione le seguenti previsioni del D.Lgs. 81/2015:**

a) l'apposizione di un termine alla durata di un contratto subordinato non è ammessa presso unità produttive in cui operano una sospensione del lavoro o riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine, ex art. art. 20, co. 1, lett. c);

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

- b) con l'eccezione delle attività stagionali, se il lavoratore è riassunto a termine entro 10 giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a 6 mesi, ovvero 20 giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a 6 mesi, il secondo contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato, ex art. 21, co. 2;
- c) il contratto di somministrazione di lavoro è vietato presso unità produttive in cui sono operanti una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione di lavoro, ex art. 32, co. 1, lett. c).

**Va inoltre precisato che tali deroghe interessano solo il rinnovo o la proroga dei contratti a termine già in essere nelle unità produttive in cui opera una sospensione o una riduzione dell'orario, in cassa integrazione, ma non la stipula di un nuovo contratto, da intendere come primo contratto a termine stipulato con un determinato lavoratore.** Per quel che concerne invece l'art. 93 del D.L. 34/2020, lo stesso stabilisce che «in deroga all'articolo 21 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, per far fronte al riavvio delle attività in conseguenza all'emergenza epidemiologica da COVID-19, è possibile rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 23 febbraio 2020, anche in assenza delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81».

La disposizione può essere complessivamente accolta in maniera positiva, trattandosi comunque di un primo allentamento dei vincoli imposti al contratto a termine dal c.d. Decreto Dignità. Tuttavia, a parere di chi scrive, occorre evidenziare che la formulazione letterale della norma presenta in ogni caso profili di criticità.

**Andando per ordine, in primo luogo ci si può chiedere se l'espressione «per far fronte al riavvio delle attività» rappresenti una condizione di accesso alla deroga, cioè che la stessa sia riservata alle sole imprese che sono state soggette ad un fermo dell'attività in forza di provvedimenti di legge.** In realtà si può ragionevolmente ritenere che il senso di tale espressione sia più semplicemente di carattere giustificatorio dell'introduzione della deroga, evidenziandone il carattere provvisorio. Pertanto, non è necessario che il datore di lavoro abbia fermato completamente la produzione, essendo possibile usufruire della deroga anche nel caso in cui l'azienda sia stata colpita da uno stato di crisi.

**In secondo luogo, uno dei profili di maggiore criticità si riscontra nell'espressione «è possibile rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato».** Anzitutto non si comprende il perché «è possibile rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020» e non fino al 31 agosto 2020, ossia fino alla fine del mese. Ma, oltretutto, si osserva che questo termine andrebbe, per ragioni di sistematicità, coordinato con quello, indirettamente derivante dall'art. 19-bis del D. L. 18/2020, ossia dalla norma che, come già specificato in precedenza, consente in deroga il rinnovo e la proroga dei contratti a termine ai datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali previsti dagli artt. 19 e ss. dello stesso D.L. 18/2020 e ciò per il periodo individuato da tali norme. Nella misura in cui queste disposizioni vengono modificate dal D. L. 34/2020, che di fatto ne proroga gli effetti

fino al 31 ottobre 2020, sembrerebbe più logico, in una prospettiva sistematica, che anche il termine identificato dall'art. 93 sia fissato al 31 ottobre 2020.

**Secondariamente non è chiaro se i rinnovi e le proroghe possano essere realizzati fino alla data del 30 agosto 2020, cioè nel senso che la data indicata rappresenta l'ultimo giorno utile per compiere l'ultima proroga o l'ultimo rinnovo, ovvero, se la disposizione debba essere interpretata nel senso che la durata del rinnovo o della proroga senza causale debba esaurirsi entro il 30 agosto.**

Ragioni di prudenza e l'utilizzo del termine "contratti", anziché rapporti di lavoro, potrebbero far prediligere la prima interpretazione tale per cui è possibile prorogare o rinnovare i contratti a termine, senza l'apposizione di una causale, fino al 30 agosto 2020, inteso come termine di scadenza della prestazione lavorativa a seguito di proroga o di rinnovo, indicando invece la causale se il nuovo termine di scadenza del rapporto riguarda una data successiva.

**La problematica interpretativa da ultimo accennata è così sentita che ha spinto la Commissione Colao ad intervenire con una proposta che intende ulteriormente allentare, in via temporanea, i vincoli, in termini di proroghe e rinnovi, dei contratti a tempo determinato in corso la cui scadenza sopraggiungerà entro il 2020, o appena scaduti dopo l'avvio del blocco (cfr. *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*).**

La Commissione ha ipotizzato che il periodo compreso tra l'inizio del blocco e il 31 dicembre 2020 sia di fatto neutralizzato rispetto al maturare del limite dei 24 mesi complessivi. Inoltre, per i contratti in scadenza entro il 31 dicembre 2020, potrebbe essere prevista la possibilità di una proroga eccezionale e straordinaria, in deroga sia a quanto è previsto in termini di causali sia rispetto al numero massimo di proroghe attualmente consentito.

## **Il “modello ACC”: la ripartenza nel segno della partecipazione dei lavoratori e dell’attenzione al territorio\***

*di Lorenzo Citterio*

È ancora presto per sapere in quale direzione si muoveranno le relazioni industriali, eppure dalla Provincia di Belluno è arrivato un segnale interessante. L’**accordo sindacale siglato il 10 giugno 2020 nel Consiglio di Sorveglianza di ACC (Wanbao) S.r.l.** ha introdotto nel nostro Paese un significativo elemento di novità dato da un modello di partecipazione dei lavoratori alla vita dell’impresa che rappresenta un *unicum* nel panorama italiano e che ci spinge inevitabilmente ad una riflessione di senso e sul senso del dialogo sociale.

**Negli ultimi mesi del 2019 i lavoratori dell’azienda bellunese ACC, che conta ad oggi circa 300 dipendenti e che produce compressori per frigoriferi per il gruppo Electrolux, hanno dovuto fare i conti con la pesante decisione della proprietà cinese – che nel 2014 aveva rilevato la società – di chiudere lo stabilimento.** La reazione delle organizzazioni sindacali non si è fatta attendere e la richiesta di un intervento governativo si è concretizzata con l’avvio della procedura concorsuale di amministrazione straordinaria e la nomina di Maurizio Castro, già in passato responsabile delle relazioni industriali del gruppo Electrolux-Zanussi, a commissario straordinario.

**È da qui che ha preso le mosse il Consiglio di Sorveglianza del 10 giugno 2020, che ha visto la presenza di numerose istituzioni,** tra cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento D’Incà, l’Assessore al Lavoro della Regione Veneto Donazzan, il Sindaco di Borgo Valbelluna e il Presidente della Provincia di Belluno: in questa sede è avvenuto l’incontro tra il Commissario Straordinario, Confindustria Belluno, le Segreterie Territoriali di Fim-CISL, Fiom-CGIL e Uilm-UIL e le RSU dello stabilimento bellunese che ha portato al raggiungimento di un accordo interessante sul fronte della partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale.

**Non si può certo affermare che sia mancato il coraggio ai soggetti firmatari: guardando al primo punto dell’intesa, basta il richiamo all’articolo 46 della Costituzione e alla prospettiva sostanzialmente inattuata di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, per sorprendere operatori ed esperti di relazioni industriali.** Ulteriori richiami riguardano poi il decreto legislativo attuativo della Direttiva 2002/14/CE sull’informazione e la consultazione dei lavoratori e la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

legge regionale del Veneto n. 5/2010, che all'articolo 1 stabilisce che "La Regione del Veneto promuove e sostiene la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla proprietà, alla determinazione degli obiettivi e alla gestione delle imprese venete". Tra istituzioni e Parti Sociali firmatarie è emersa una certa consapevolezza della "necessità di una costante cooperazione, basata su un'informazione e su una consultazione aperte e leali e finalizzata alla continuità industriale e occupazionale e al rafforzamento competitivo dello stabilimento durante la procedura di amministrazione straordinaria". L'auspicio a una continua cooperazione nasce quindi dalla comune volontà delle parti di porre al centro due elementi centrali per l'impresa e per i lavoratori, e cioè la prosecuzione dell'attività produttiva e la tutela dei posti di lavoro. Non solo: la crisi di ACC è affrontata con spirito collaborativo anche in un'ottica di valorizzazione del contesto produttivo del territorio bellunese, e lo dimostra il fatto che sia il Sindaco di Borgo Valbelluna a coordinare il tavolo, "insostituibile sede di consultazione a livello territoriale", e che intorno ad esso siedano anche altri amministratori locali e regionali che hanno portato l'Assessore Regionale al Lavoro della Regione Veneto a parlare di "gioco di squadra" con messaggi uniti e organici dal territorio, con la collaborazione del Ministro D'Incà e con l'obiettivo di ricercare l'appoggio della finanza territoriale per garantire la continuità dell'azienda e del sistema universitario per la ricerca e lo sviluppo.

**L'enfasi sulla necessità di una costante interazione e l'attenzione delle istituzioni al territorio sono senza alcun dubbio due fattori chiave che hanno creato un clima di reale collaborazione, favorendo la costituzione, sancita nel testo dell'intesa, del CO.I.CO.PER** (Comitato Industriale di Consultazione Permanente), un organismo paritetico composto da tre rappresentanti aziendali, e cioè dal commissario straordinario e in due rappresentanti da lui designati tra dirigenti e consulenti di ACC, e da tre rappresentanti designati dalle Organizzazioni Sindacali tra i dirigenti territoriali e i rappresentanti sindacali aziendali. Stando ai contenuti dell'accordo, il Comitato si riunirà almeno ogni quindici giorni ed "esaminerà tutti gli aspetti relativi alla gestione industriale di ACC, con particolare riferimento ai fattori-chiave il posizionamento competitivo (clienti, volumi, prezzi, costi, qualità, prodotti, organici, ecc.), al processo di cessione degli *asset* aziendali, al contenzioso con fornitori, clienti e concorrenti, all'approvvigionamento di risorse finanziarie e ad ogni altra questione significativa per l'andamento della procedura di amministrazione straordinaria". Il ruolo del CO.I.CO.PER sarà dunque quello di attuare un modello di collaborazione alla gestione di ACC con l'espressione di pareri preventivi per le decisioni del Commissario straordinario: il passo compiuto nell'accordo va nella direzione della valorizzazione della corresponsabilità delle Parti per affrontare una fase assai delicata come l'amministrazione straordinaria. E se il punto n. 7 si occupa di come gestire informazioni e valutazioni dell'azienda che necessitano di essere segrete, l'ultimo punto dell'accordo dispone che i processi di consultazione in sede CO.I.CO.PER siano integrativi e non sostitutivi delle sedi e delle attività di informazione, consultazione e negoziazione già previsti dalla normativa contrattuale vigente e dalle prassi aziendali.

**Lo striscione che era apparso sui cancelli dell'azienda – "Questa storia ora la scriviamo noi" – con l'accordo del 10 giugno 2020 ha trovato una sua**

**realizzazione in un modello che rappresenta una scommessa per la ripartenza di ACC nel segno della collaborazione tra lavoratori e impresa, al tempo stesso, un esempio reale di coesione territoriale e istituzionale che può offrire una importante riflessione anche a livello nazionale.** L'emergenza epidemiologica che ha colpito in modo significativo il nostro Paese ha visto l'impegno delle Parti Sociali a garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori: ora, la ripresa graduale delle attività e il duro confronto con i dati economici e occupazionali lasciano aperto più di un interrogativo sul ruolo del dialogo sociale nella ripartenza delle imprese e quindi del Sistema Paese. Che sia un momento propizio per ritornare a parlare di partecipazione?

## **Il contratto collettivo di riferimento ai fini previdenziali: riflessioni critiche sulla circolare INL n. 1/2020\***

*di Giovanna Pistore*

In piena emergenza Covid-19, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha diramato la **circolare n. 1 dell'11 marzo 2020**, ove si forniscono istruzioni operative in materia di vigilanza sull'inquadramento previdenziale delle imprese.

Tra le varie questioni affrontate, l'Ispettorato si pronuncia anche sull'individuazione del contratto collettivo di riferimento per determinare la retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Secondo la circolare, **la classificazione previdenziale dei datori di lavoro effettuata dall'Inps in base all'attività svolta ha delle ricadute anche sull'individuazione del C.c.n.l. applicabile per determinare la retribuzione da assoggettare a contribuzione ai sensi dell'art. 1, c. 1, d. l. n. 338/1989**. In particolare – prosegue l'Ispettorato – la categoria dell'attività di impresa di cui all'art. 2070 c.c. rileva sia per l'inquadramento aziendale ai sensi della l. n. 88/1989, sia per il calcolo della contribuzione obbligatoria sugli importi delle retribuzioni previste dai contratti collettivi c.d. *leader* nella categoria di riferimento.

Infine, la circolare conclude ritenendo che in via amministrativa **il concetto di categoria, menzionato nelle predette norme, possa essere direttamente ricondotto al codice contributivo statistico attribuito dall'Inps all'azienda** e pertanto, qualora l'Ispettore riscontri l'applicazione di un contratto collettivo non rispondente al settore produttivo di appartenenza dell'impresa, potranno essere adottati i relativi provvedimenti di recupero contributivo.

L'interpretazione proposta solleva alcune perplessità alla luce dei principi della materia.

Il combinato disposto dell'art. 1, c. 1, d. l. n. 338/1989 e dell'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995 rinvia per la determinazione del minimale contributivo ai contratti collettivi stipulati nella categoria dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative su base nazionale.

Le norme si riferiscono alla categoria merceologica, ma non specificano in cosa consista tale concetto né quali criteri debbano essere utilizzati per determinarne la latitudine.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

L'Ispettorato adotta il canone *ex* art. 2070, c. 1, c.c., ai sensi del quale «l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore».

Tuttavia questo criterio – elaborato nella vigenza dell'ordinamento corporativo – è incompatibile con il principio di libera autodeterminazione sindacale enunciato dall'art. 39 Cost., per cui **i confini della categoria possono essere individuati solo dalla volontà delle parti che hanno stipulato il contratto collettivo e, dunque, nel contratto stesso.**

Di conseguenza, un conto è la classificazione ai fini previdenziali tradottasi nell'attribuzione del codice contributivo statistico, che rileva per la determinazione delle aliquote contributive, per l'accesso a sgravi contributivi o ai trattamenti di integrazione salariale<sup>[1]</sup>; un altro invece è la definizione della categoria merceologica di riferimento nell'applicare la contrattazione collettiva, che pertiene unicamente alla stessa contrattazione.

Ne discende che **la latitudine della categoria, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, deve essere individuata secondo gli ordinari canoni ermeneutici previsti dagli artt. 1362 ss. c.c., validi anche per i contratti collettivi in quanto contratti di diritto comune** (sui criteri di interpretazione, cfr. Cass. 30 settembre 2014, n. 20599). Ciò comporta una lieve ma importante sfumatura concettuale rispetto alla mera applicazione dell'art. 2070, c. 1, c.c., nel senso che senz'altro rileva l'attività svolta dall'imprenditore, ma la categoria di riferimento può essere delineata unicamente dalle parti, datoriali e sindacali, che hanno stipulato il contratto e non dall'Ispettorato, né dall'Istituto previdenziale.

Alla luce delle norme codicistiche, la ricostruzione della volontà sindacale tradottasi nel contratto collettivo deve in primo luogo fare riferimento alla regola che impone il rispetto del significato letterale delle espressioni usate, quando esso risulti univoco e, ove ciò non avvenga, anche a criteri sussidiari, come ad esempio il comportamento delle parti.

In concreto, l'operazione interpretativa dovrebbe articolarsi nei seguenti passaggi:

1. **devono essere esaminate le clausole che definiscono l'ambito di applicazione del contratto**, attraverso un'operazione sussuntiva che verifichi se le attività svolte dall'impresa siano espressamente richiamate;
2. ove tale operazione desse esito incerto, si dovrà procedere all'**analisi di altre clausole contrattuali**, e in particolare di quelle relative alle declaratorie professionali, per verificare se le figure ivi ricomprese siano analoghe a quelle presenti in azienda;
3. inoltre dovrà valutarsi **il comportamento delle parti** successivo alla stipula del contratto. Sotto quest'ultimo profilo, potrà rilevare anche l'eventuale iscrizione del datore di lavoro all'associazione stipulante, qualora da tale iscrizione discenda l'inquadramento dello stesso nei livelli associativi territoriali, settoriali e/o categoriali corrispondenti alla sua attività economica, a conferma di come l'attività esercitata sia ricompresa nella sfera di applicazione del contratto. Quindi,

nell'ambito del criterio oggettivo riaffiora e assume rilevanza anche la libera scelta soggettiva di applicare il contratto.

Da ultimo, preme ricordare che nel caso di concorrenza tra più contratti collettivi un'eventuale contestazione dell'Ispettorato **deve poggiare non solo sull'individuazione della categoria di riferimento, ma anche sulla dimostrazione della maggiore rappresentatività comparata delle associazioni stipulanti il contratto, pena altrimenti l'infondatezza dell'accertamento** (così Cass. 23 aprile 1999, n. 4074).

## Contrattazione aziendale: chi può rappresentare i lavoratori? Spunti margine di una recente pronuncia della Cassazione\*

*di Francesco Lombardo*

**L'ordinanza della Corte di Cassazione n. 8265 del 28 aprile 2020** è di particolare interesse perché prova (forse) a porre uno squarcio nella consolidata tela dottrinale della concezione della rappresentatività sindacale dal punto di vista sostanziale piuttosto che formale, secondo cui, ai fini dell'individuazione della definizione di attività sindacale, non conta la "veste giuridica" ma l'interesse perseguito. Ciò a maggior ragione stante la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. Pertanto, dovrebbe ritenersi che un'organizzazione è sindacale in funzione dell'attività che viene svolta e non meramente dallo *status* che viene assunto sotto il profilo organizzativo.

Tanto premesso, è sicuramente sorprendente, però, che nell'ordinanza sopra citata, la Cassazione, abbia affermato che **gli accordi sottoscritti dal datore di lavoro con un rappresentante dei lavoratori non sindacalista non possano essere considerati accordi collettivi aziendali**. Per comprendere meglio questo principio, occorre fare un breve sunto della questione. La Corte d'Appello di Bologna aveva accolto l'appello proposto dall'INPS nei confronti di una società avverso una sentenza del Tribunale di Forlì, che aveva inizialmente accolto l'opposizione della società alla cartella con la quale l'Istituto aveva disposto che la medesima società pagasse le differenze sulla contribuzione dovuta sui **premi di risultato erogati in esecuzione di un accordo aziendale**. La decisione del giudice di secondo grado poneva le basi sul fatto che **tale accordo aziendale era stato sottoscritto dalla società e da un rappresentante dei lavoratori** ritenuto dalla Corte di Appello **non idoneo ad integrare i presupposti per la fruizione della decontribuzione** prevista dall'art. 2 del decreto-legge n. 67/1997 (oggi abrogato dalla legge n. 247 del 2007).

La Corte d'Appello di Bologna, in sintesi, ha ritenuto, partendo dalla nozione accolta anche dalla giurisprudenza di legittimità, che **per contratto aziendale si deve intendere un atto di autonomia generale che**, concernendo una collettività di lavoratori indistintamente considerati e soggettivamente non identificati col contratto stesso se non attraverso il loro inserimento nella organizzazione aziendale, **realizza una uniforme disciplina nell'interesse collettivo di costoro**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28](#).

Pertanto, per il giudice di secondo grado, laddove il contratto sia stipulato senza il tramite di una organizzazione sindacale, si realizza una ipotesi di **contratto plurimo**, inteso come **somma di contratti individuali identici, ma che non può essere definito come sindacale**. Per tali motivi la Corte d'Appello di Bologna ha ritenuto insussistente il diritto della società a fruire della decontribuzione per il premio di risultato. La Corte di Cassazione ha confermato tale impostazione, affermando che “*occorre mutuare dall'ordinamento sindacale la nozione di contratto collettivo aziendale richiesto per l'operatività del beneficio contributivo in esame*”.

La Corte di legittimità ha rigettato, quindi, il ricorso della società ribadendo che gli accordi oggetto della controversia, stipulati da un rappresentante dei lavoratori non sindacalista ed il datore di lavoro, non hanno natura di contratti collettivi aziendali ma di contratti individuali di lavoro, ancorché plurisoggettivi o plurilaterali. È doveroso evidenziare, in ogni caso, che il giudice di legittimità non ha ritenuto *tout court* che un rappresentante dei lavoratori “non sindacalista” non abbia facoltà di esercitare ciò che dovrebbe essere costituzionalmente garantito dal diritto alla libera organizzazione sindacale. Infatti, **la Corte ha reputato che, per la peculiarità della materia dei premi di produttività e delle conseguenze che ne scaturiscono dal punto di vista contributivo, il rinvio che la legge conferisce alla contrattazione aziendale sia da destinarsi ai rappresentanti sindacali iscritti ad una organizzazione**.

Infatti, la Corte osserva che la legislazione inerenti i premi di produttività rappresenta “*una delega ampia e fondata su una pluralità di parametri di riferimento alternativi il cui esercizio avrebbe anche potuto determinare il rischio di fenomeni collusivi delle parti, posto il comune interesse del lavoratore che si vede riconosciuta una maggiore retribuzione netta e dell'impresa che affronta un minor costo del lavoro*”. Per questa ragione, **non è consentito a tutti i rappresentanti sindacali poter attivare un negoziato in materia**; ma, nell'ottica della Corte, trattandosi di un vantaggio reciproco delle parti contraenti, il fatto che il rappresentante dei lavoratori non sia RSA o RSU, aumenta il rischio di collusione e conseguentemente di danno agli interessi collettivi dei lavoratori. Questo approccio interpretativo consente di sollevare qualche perplessità, soprattutto se si presta attenzione all'andamento ondivago della giurisprudenza in materia di installazione di impianti di videosorveglianza ai sensi dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori.

Su tale tema, infatti, inizialmente, la Corte di Cassazione (cfr. Cass. pen. n. 22611/2012), ammetteva l'installazione di un impianto di videosorveglianza per consenso di tutti i lavoratori, anche in assenza di un accordo sindacale. **La Corte**, infatti, **riteneva che il consenso di tutti i lavoratori fosse legittimo e che esso fosse equivalente al consenso di organismi di categoria rappresentativi dei lavoratori medesimi**, escludendo un eventuale differenza di “posizione” o di “veste giuridica” tra lavoratori e rappresentanze sindacali. Un importante cambio di orientamento è poi giunto con la sentenza n. 22148 del 2017, con la quale la Corte ha mutato prospettiva rispetto al valore sostitutivo del consenso individuale del lavoratore in materia di videosorveglianza sul luogo di lavoro, affermando che il consenso dei dipendenti non sostituisce le procedure sindacali previste dalla norma.

Il cambio di orientamento tra il 2012 e il 2017 si fonda sull'analisi dei soggetti portatori dell'interesse collettivo. Mentre nel 2012 si era svolto un semplice ragionamento logico sulla base di un **criterio quantitativo** (la somma del consenso di tutti i lavoratori sopperisce al consenso dei rappresentanti sindacali), con la sentenza del 2017 si passa ad un **criterio qualitativo del soggetto portatore dell'interesse**: il sindacato, in virtù della sua posizione e forza nelle relazioni sindacali, è maggiormente indicato alla tutela del diritto dei lavoratori. Tale visione della Suprema Corte è stata poi ribadita da altre successive sentenze (sul punto cfr. Cass. pen. n. 38882/2018; Cass. pen. n. 50919/2019; Cass. pen. n. 1733/2020).

Tornando alla fattispecie oggetto dell'ordinanza del 28 aprile, si potrebbe ritenere che la Corte abbia fatto un ragionamento analogo a quello appena richiamato; tuttavia gli assunti di partenza sono totalmente diversi. Nel caso oggetto della presente riflessione **un rappresentante portatore dell'interesse collettivo c'era**. Ciò che mutava era soltanto il mero "ruolo formale", non essendo egli appartenente ad un sindacato.

## Lavoro domestico: un rinnovo contrattuale con al centro la qualità del lavoro\*

*di Alessandro Lupi*

Più diritti per i lavoratori ma anche maggiori vantaggi per le famiglie, soprattutto per quelle che ogni giorno devono confrontarsi con la non autosufficienza grave e la disabilità. Non è stato semplice, né tantomeno scontato ma il rinnovo del contratto collettivo nazionale del settore domestico sottoscritto lo scorso 8 settembre (decorrenza dal 01/10/2020 e scadenza il 31/12/2022) è riuscito ad introdurre elementi migliorativi per entrambe le parti: lavoratori e datori. Due soggetti economicamente ‘deboli’ e socialmente fragili ma allo stesso tempo tanto indispensabili per la tenuta del welfare italiano e per il sistema sanitario nazionale. Una responsabilità che come parti sociali firmatarie del Ccnl abbiamo sentito pesare sulla trattativa ogni volta che si riuniva il Tavolo sindacale. Proprio l’atipicità e l’unicità dell’impresa-famiglia ci ha guidato in questi lunghi mesi di contrattazione, consapevoli che, banalmente, aumentare le retribuzioni dei lavoratori (categoria svantaggiata, composta al 90% da donne e per il 70% da stranieri) per quanto necessario, avrebbe comportato inevitabili aggravii economici per le famiglie. Madri in cerca di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che, molto spesso, sono costrette a rinunciare alla carriera perché lavorare non è conveniente. Anziani, malati e disabili che ogni giorno devono scontrarsi con le criticità pratiche e logistiche della non autosufficienza quando una pensione non basta per permettersi un aiuto qualificato in casa. Famiglie che si affidano ad altre famiglie indossando i panni di datori di lavoro ma senza per questo poter godere degli stessi vantaggi fiscali concessi a qualsiasi altra categoria che assume personale dipendente.

A loro in particolare sono dedicate le importanti novità introdotte nel Ccnl domestico.

Dal 1° ottobre p.v., infatti, per chi ha bisogno di un’assistenza continua sarà economicamente più conveniente assumere la badante ‘notturna’ o una lavoratrice in sostituzione della titolare grazie ad un orario convenzionale per il versamento dei contributi di assistenza contrattuale che è stato concordato per le **‘discontinue prestazioni notturne’** descritte all’articolo 10 e per le **‘prestazioni esclusivamente di attesa’**, articolo 11. Nel primo caso si potranno versare i contributi su 8 ore giornaliere, con un risparmio per le famiglie di 24 ore alla settimana. Nel secondo caso il versamento potrà essere calcolato su 5 ore giornaliere, con una riduzione settimanale di 36 ore. Un taglio delle spese necessario considerato che chi assume una lavoratrice per discontinue prestazioni notturne o d’attesa nella stragrande maggioranza dei casi già si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

avvale di una badante diurna, con tutti i costi che questo comporta sia sotto il profilo retributivo che contributivo.

Un lavoro indispensabile non solo per le famiglie ma anche per la tenuta sociale del Paese a cui, però, non corrisponde un adeguato riconoscimento, economico e culturale, poiché troppo spesso è ancora relegato tra le attività di serie B, da svolgere come ripiego e senza alcuna preparazione.

Il nuovo Ccnl interviene anche su questo fronte cercando di arginare il *gap* che in questi anni si è creato, riconoscendo al domestico l'importante ruolo che ricopre nella casa e nella società, a partire dalle definizioni. Dal 1° ottobre, infatti, le figure di colf, badante e baby sitter saranno tutte riconducibili alla più ampia **categoria dell'assistente familiare**<sup>9</sup>. Ciò per uniformare la terminologia a quella utilizzata nella recente norma tecnica UNI 11766/2019 emanata nel dicembre 2019 anche grazie al contributo della bilateralità del comparto.

Sempre in materia di inquadramento è stata inserita nei profili professionali la figura dell'**educatore formato**, lavoratore dipendente della famiglia, inquadrato nel profilo D Super e volto a favore l'inserimento o il reinserimento di persone in condizioni di difficoltà perché affette da disabilità psichica oppure da disturbi dell'apprendimento o relazionali.

Concordato, altresì, un aumento del **periodo di prova** (a 30 giorni di lavoro effettivo) per tutti i lavoratori inquadrati nei livelli D) e D Super) e per tutti i lavoratori conviventi a dimostrazione che crescenti professionalità e competenze necessitano di verifiche accurate.

Previste anche **nuove indennità economiche** e **aumenti retributivi** che scatteranno in due diversi *step* (dal 1° ottobre 2020 e dal 1° gennaio 2021). In particolare gli aumenti retributivi permetteranno alla categoria un recupero del potere di acquisto perso negli ultimi 4 anni a causa dell'inflazione. I nuovi valori saranno definiti con una specifica tabella nel mese di gennaio che introdurrà piccoli incrementi per tutti i livelli a partire dalla badante convivente (Bs), che avrà diritto a 12 euro lordi al mese in più in busta paga. Sempre sul fronte retributivo, alle assistenti familiari che si occupano di due o più anziani non autosufficienti sarà riconosciuta una specifica indennità mensile parametrata su € 100,00 lordi mensili per le lavoratrici conviventi. Novità anche nell'assistenza ai bambini: dal 1° ottobre 2020 la baby sitter sarà inquadrata in un unico livello, il Bs: il nuovo Ccnl ha semplificato questo aspetto eliminando la figura della baby sitter dagli altri due livelli di inquadramento previsti nel precedente testo, che erano rispettivamente As (baby sitter con mansioni occasionali e/o saltuarie) e Cs (per assistenza ai bambini sotto ai 3 anni). Dal punto di vista retributivo è stata, anche in questo caso, introdotta un'indennità *ad hoc* per le lavoratrici che dovranno assistere minori di 6 anni: € 0,70 lordi l'ora per le lavoratrici non conviventi, e € 115,76 al mese per chi convive. Per le persone già inquadrate a livello CS o che percepiscono una retribuzione superiore ai nuovi minimi tale indennità verrà assorbita.

Estremamente importante, inoltre, la progettualità connessa all'**aumento dei contributi di assistenza contrattuale** che passano da €.0,03 per ciascuna ora lavorata (€. 0,01 a carico lavoratore e €. 0,02 a carico del datore di lavoro) a €. 0,06 mantenendo invariate le proporzioni: oltre ad un progressivo miglioramento del piano di assistenza sanitaria integrativa che non ha nulla da invidiare a quello di altri settori, la contribuzione verrà in parte utilizzata per finanziare una forma di welfare a vantaggio delle famiglie datrici di lavoro. Le ipotesi sono ancora allo studio ma l'idea portata avanti dalla parte datoriale sarebbe quella di assicurare il datore di lavoro contro il rischio della non autosufficienza mediante prodotti di LTC (long term care) o similari. Si pensa, infatti, che con buone probabilità il datore di lavoro divenuto non autosufficiente e quindi bisognoso di assistenza spenderà la rendita di cui sarà beneficiario in assistenza creando quindi un circolo virtuoso interno al comparto.

Ultima in ordine di citazione ma non certamente per importanza **la formazione**: viene aumentato il monte ore di permessi retribuiti a disposizione dei lavoratori per seguire i corsi dell'Ente bilaterale Ebincolf (da 40 a 64 ore retribuite) e viene nel contempo previsto un aumento retributivo (€. 8,00 o 10,00 lordi mensili a seconda dei livelli di inquadramento) per coloro che potranno dimostrare di essere in possesso della certificazione delle competenze, la cosiddetta 'patente di qualità' introdotta con la norma tecnica Uni 11766/2019.

Complessivamente, riteniamo che con il nuovo Contratto collettivo del lavoro domestico si sia riusciti a trovare un buon compromesso tra la tutela dei diritti dei lavoratori della categoria e quelli delle famiglie. Un punto di partenza sul quale urge avviare a livello istituzionale un dibattito più ampio sul welfare italiano. Restiamo, infatti, convinti che anche lo Stato, a fronte della crescente domanda di assistenza e del progressivo arretramento del welfare pubblico constatato negli ultimi anni, debba fare la sua parte, riformando il sistema degli aiuti ed ampliando le agevolazioni fiscali attualmente concesse ai datori di lavoro domestico. Solo in questo modo il comparto potrà fare quel salto di qualità che merita e che è già realtà nei numeri.

## **Rinnovato il CCNL formazione e istruzione: smart working, didattica a distanza e welfare al centro del negoziato\***

*di Francesco Lombardo*

Il 7 luglio 2020 è stato sottoscritto il rinnovo del **CCNL formazione e istruzione**, con decorrenza dal 1° settembre 2020 fino 31 agosto 2023, tra le organizzazioni sindacali **Federterziario Scuola** e **UGL Scuola**. La fase di rinnovo ha visto anche la partecipazione dell'**Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro (ANCL)**, volta a fornire il supporto tecnico per la negoziazione dell'accordo. Il ricorso ad un'associazione terza con il compito di coadiuvare le parti, fornendo **assistenza dal punto vista tecnico-giuridico**, nella stesura degli articoli che disciplinano i vari istituti contrattuali è **una delle maggiori novità rispetto al precedente accordo**.

Altra peculiarità dell'accordo in commento è possibile riscontrarla nel suo **ampio campo di applicazione**, in quanto destinato al personale dipendente di datori di lavoro operanti sia nei settori della formazione e dell'istruzione (sono inclusi tutti gli istituti, di ogni ordine e grado, comprese le scuole per l'infanzia e gli asili nido), che in quelli della formazione professionale.

Volgendo lo sguardo ai contenuti, il tema che principalmente si pone come elemento di innovazione rispetto al precedente accordo è certamente lo **smart working**, che sarà ancora a lungo protagonista nella lunga stagione di rinnovi contrattuali che verranno. Se ne disciplinano i diversi aspetti individuati dalla legge n. 81/2017, ma per quel che più attiene ai settori cui si riferisce il contratto, è di particolare rilievo l'individuazione di quelli che vengono definiti "**gli elementi essenziali del lavoro agile per i docenti**", in cui si tratta anche l'annoso problema della registrazione della lezione a distanza.

Ebbene, in questo accordo si fa espresso **divieto di registrare la lezione**, in particolare l'interazione alunno-docente. Vi è, però, in aggiunta la possibilità, previo accordo tra formatore/docente ed ente, di prevedere la registrazione della sola parte di spiegazione del formatore/docente per generare del materiale eventualmente funzionale alla creazione di successivi corsi virtuali. Di rilievo è, inoltre, l'importante riconoscimento al ruolo della **didattica a distanza come modalità di affiancamento alla didattica frontale**, di cui però viene ribadita la preminenza.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33](#).

Nell'accordo di rinnovo viene, inoltre, confermata la tendenza, in tema di miglioramento della redditività e delle condizioni di vita dei dipendenti, a concentrarsi principalmente su un rafforzamento delle **politiche di welfare** rispetto al precedente contratto, in modo tale da permettere la concessione di benefici maggiori per i dipendenti, senza un eccessivo aumento dei costi per l'impresa. Ampio spazio è poi concesso alla disciplina delle **collaborazioni coordinate e continuative**, a conferma del grande utilizzo di questo tipo di rapporto nel settore formazione ed istruzione.

In conclusione, non è da trascurare come, in uno scenario in cui i CCNL scaduti sono tanti e la pandemia ha incrementato le difficoltà di confronto tra lavoratori e datori di lavoro, questo rinnovo sia arrivato invece **in anticipo rispetto alla sua scadenza**, a conferma che, anche ai tempi del Covid-19, un dialogo tra le parti è possibile e che le relazioni industriali possono essere il viatico giusto per individuare delle soluzioni veloci ed efficienti per uscire dalla crisi post-pandemica

## CCNL Assodelivery-UGL: un quadro di sintesi\*

*di Paolo Dammacco*

Sta già facendo molto discutere il recente contratto collettivo sottoscritto il 15 settembre 2020 da Assodelivery e l'Organizzazione Sindacale UGL per regolare il lavoro dei rider. Il nodo di fondo – e non è una novità in Italia – resta sempre quello della rappresentatività delle parti firmatarie in un settore che tuttavia è nuovo e non registra, allo stato, alcun intervento contrattuale specifico espressamente dedicato, infatti il CCNL della logistica, ad esempio, che ha inserito nel 2018 un riferimento ai rider, ha un campo di applicazione decisamente più vasto.

In questa sede non interessa tuttavia affrontare un tema che affaticherà, nei prossimi mesi, avvocati e sindacalisti e che richiederà anni per una sua chiara soluzione.

La novità del testo contrattuale impone, piuttosto, di ricostruire la sua genesi normativa e i suoi principali contenuti.

Il CCNL sottoscritto trova il suo fondamento normativo nel capo V-bis del D. Lgs 81/2015 “Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali” e nell’art.2, co.2 lett. a) dello stesso decreto e si va ad applicare alla disciplina dell’attività di consegna di beni per conto altrui, svolta da lavoratori autonomi, c.d rider e avrà vigore per anni tre a partire dal 3 novembre 2020.

La sottoscrizione del CCNL – che ha destato le proteste dei sindacati confederali e portato il Ministero del Lavoro ad un intervento immediato – si inserisce all’interno di un percorso di evoluzione nella attenzione da parte del Governo e, in particolare, del già citato Ministero del Lavoro rispetto al fenomeno della gig-economy.

Appena insediatosi come ministro, nel giugno del 2018, Luigi Di Maio aveva annunciato che le possibili strade per garantire diritti e tutele ai rider erano due: inserire norme ad hoc nel decreto Dignità, le cui bozze prevedevano che i rider fossero inquadrati come lavoratori subordinati, o avviare un tavolo con le aziende del settore con l’obiettivo di arrivare a un contratto collettivo nazionale.

Le negoziazioni promosse dal Ministero tra aziende di food delivery, associazioni dei rider e parti sociali non portarono, però, ai risultati desiderati, cosicché, con il cambio di governo e di ministro, nell’autunno dello scorso anno il Governo decise di intraprendere la seconda delle strade.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

Il 3 settembre 2019 con il Decreto-legge n. 101, pubblicato su Gazzetta Ufficiale del 4 settembre 2019, n. 207, recante “Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”; convertito, con modifiche, dalla Legge n. 128 del 2 novembre 2019, il legislatore interviene direttamente sul settore del food delivery via app.

Il Decreto-legge introduce quello che si può definire come un doppio binario normativo: una disciplina specifica in favore dei riders e un tentativo di estensione delle tutele del lavoro subordinato tramite ampliamento e specificazione dell’ambito applicativo della nozione di eteroorganizzazione.

La disciplina specifica, applicabile di default ai lavoratori del food delivery, è conseguita introducendo il Capo V- bis nel d.lgs 81/2015. Vengono, infatti, previste una serie di tutele minime (art. 47-bis, 47-ter e 47-quater) che si applicano solo ai riders, qualificati come “prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato”, “impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l’ausilio di velocipedi o veicoli a motore ... attraverso piattaforme anche digitali”.

Accanto a questa serie di tutele minime, come detto sopra, l’ulteriore strada seguita dal Governo è stata quella di estendere le tutele previste per il lavoro subordinato. Tra le novità introdotte dal Decreto-legge vi è, infatti, la modifica dell’art.2 co.1 del d.lgs 81/2015. La norma, che applica la disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate, viene modificata nel senso di rendere più semplice l’applicazione tramite espansione del riferimento alla organizzazione di tempi e luoghi della prestazione, oltre che specificando il possibile ruolo delle piattaforme nella organizzazione rilevante ai fini del ricorrere dei requisiti applicativi.

Lo specifico riferimento dell’applicabilità alle piattaforme dovrebbe di conseguenza consentire una più facile riconduzione all’ alveo applicativo del diritto del lavoro subordinato.

A fronte di tali evoluzioni normative, il CCNL in questione si pone in un duplice inquadramento: da un lato, applicare la disciplina del nuovo Capo V- bis; dall’altro usufruire della delega prevista dal co.2 lett. a) dell’art.2 del d.lgs. 81/2015.

Quest’ultima, infatti, permette di limitare l’operatività del co.1 (che, si ricorda comporta l’applicazione della disciplina del lavoro subordinato) escludendo quelle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali, stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, giustificate da particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore.

In questo contesto, il tavolo di negoziazione è stato riconvocato al fine di gestire le deleghe previste all’interno della disciplina di default di cui al Capo V-bis. Mentre il

tavolo ancora discuteva senza trovare un accordo, avviene la stipulazione del CCNL che si riaggancia alla nuova normativa del 2019.

Passando ad una breve analisi dei contenuti dell'accordo, si deve evidenziare come l'accordo, innanzitutto, fornisca le definizioni di Rider, Piattaforme e Zone di servizio e delinea il quadro normativo di riferimento.

Tra le caratteristiche del Food delivery, anche queste precisate nel CCNL, vi è la qualifica degli accordi tra Piattaforme e Rider come contratti di lavoro autonomo ex Art.2222 cc o ex art. 409, n.3 c.p.c. Trattasi, secondo le parti del CCNL, di prestazioni di lavoro autonomo che si caratterizzano per la flessibilità: non sussistono obblighi di orario o reperibilità e la prestazione di servizi è meramente eventuale.

Il contratto individuale che dovrà essere stipulato in forma scritta dovrà contenere una serie di elementi tra i quali: il richiamo esplicito alla disciplina del CCNL, gli obblighi contrattuali delle parti, il richiamo e il rispetto degli obblighi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro stabiliti dal D. Lgs 81/2008, il rispetto e le modalità di applicazione della normativa nazionale (D.Lgs 196/2003) ed europea sulla protezione dei dati personali ( Regolamento europeo 2016/679-GDPR).

La norma del CCNL si ricollega a quanto previsto dal Decreto-legge al Capo V-bis. L' art. 47- ter stabilisce, difatti, che "I contratti individuali di lavoro...sono provati per iscritto e i lavoratori devono ricevere ogni informazione utile per la tutela dei loro interessi, dei loro diritti e della loro sicurezza".

Elemento centrale della disciplina approntata dalle parti è, senza dubbio, quello relativo al compenso dei rider. Ai sensi dell'art. 47-quater co.1 si prevede che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale possano definire criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente.

In assenza della stipula di un CCNL, i lavoratori non possono essere retribuiti in base alle consegne effettuate e, pertanto, ad essi dovrebbe essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il CCNL menziona la presenza di un compenso minimo che il Rider riceverà ma, solo dopo aver soddisfatto alcuni criteri prestabiliti.

Il compenso del Rider è legato all'esecuzione di una o più consegne e parametrato sulla base del tempo stimato per la realizzazione delle stesse. Questo è equivalente ad €10 per ora lavorata e può essere riparametrato nel caso in cui in cui il tempo stimato dalla Piattaforma per le consegne risultasse inferiore ad un'ora.

Le Parti individuano, poi, alcuni criteri che potranno essere implementati per determinare il compenso complessivo: distanza della consegna; tempo stimato per lo svolgimento della consegna; fascia oraria; giorno feriale o festivo; condizioni meteorologiche.

Nella parte finale della disciplina del CCNL riguardante il compenso si concorda che il Rider riceverà compensi in base alle consegne effettuate, ferma la possibilità per le Parti di determinarli in base a parametri ulteriori.

In aggiunta al compenso minimo, sono individuate una serie di circostanze che danno luogo ad un'indennità integrativa che riecheggiano alcune delle previsioni presenti nell' art. 47-quater co.3 del D.Lgs 81/2015 (prestazione di lavoro svolto di notte, prestazione di lavoro svolto durante le festività, prestazione di lavoro in condizioni meteorologiche sfavorevoli).

Il CCNL si preoccupa, poi, di alcuni aspetti relativi alla sicurezza nello svolgimento dell'attività lavorativa.

Questi aspetti sono, principalmente, la messa a disposizione di almeno un indumento ad alta visibilità per tutti i Rider e di casco per i Rider che svolgono consegne attraverso la propria bicicletta.

Come previsto dalla normativa, in particolare dall'art. 47-septies del D.Lgs. 81/2015, il Rider avrà diritto alla copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e verrà garantita una copertura assicurativa, indipendentemente dal mezzo utilizzato, contro eventuali danni a cose o a terzi che questi dovesse arrecare in occasione dell'esecuzione delle prestazioni di lavoro oggetto del contratto di lavoro autonomo.

In ultimo, le Piattaforme si impegnano ad adottare politiche non discriminatorie nell'offerta delle proposte di lavoro, anche relativamente ai sistemi di ranking che devono tener conto del diritto al riposo del rider.

Il CCNL si applicherà alle aziende facenti parte di Assodelivery e alle società che aderiranno alla medesima associazione, o alle aziende che inseriranno un riferimento al CCNL nel contratto individuale.

I contenuti dell'accordo raggiunto il 15 settembre, sono già al vaglio del Ministero, che come anticipato ha già sollevato alcuni rilievi rispetto alla possibilità di tale CCNL di esercitare le deleghe di legge.

Non resta che attendere l'evoluzione della vicenda per capire quale efficacia e quali effetti scaturiranno da tale atto negoziale.

## **Il CCNL Assodelivery-UGL Rider: le ragioni della contesa politico-sindacale e le (distinte) problematiche giuridiche che questo accordo solleva\***

*di Michele Tiraboschi*

**Il polverone sollevato nell'arena sindacale dall'accordo Assodelivery-UGL Rider** (sui cui contenuti vedi la sintesi ragionata proposta per ADAPT da Paolo Dammacco) e dalle conseguenti piccate reazioni di CGIL, CISL, UIL **tocca una serie di problematiche giuridiche di particolare complessità** che suggerirebbero, agli studiosi e agli analisti degli accadimenti che attraversano e plasmano il nostro sistema di relazioni industriali, estrema cautela. O, almeno, tempi di riflessione e reazione che non corrispondono a quelli del dibattito pubblico e della comunicazione politica in senso lato. Si tratta, infatti, di un **accordo che riporta alla luce**, condensandole nelle sue poche pagine e in quelle della nota Ministeriale di bocciatura che ad esso ha fatto seguito, **questioni giussindacali al centro della riflessione dottrinale e della elaborazione giurisprudenziale da svariati decenni** e che si spiegano con l'assenza, nel nostro ordinamento giuridico, di una legge statutale di "normalizzazione" del fenomeno sindacale in punto di rappresentanza e di efficacia giuridica della contrattazione collettiva.

**Cautela e prudenza** si dovrebbero poi accompagnare, in questo specifico caso, a una certa dose di realismo (o, meglio, a un sano "quieto vivere") che, almeno nel nostro Paese, suggerisce da sempre agli intellettuali più accorti di non avventurarsi in battaglie già perse in partenza o, comunque, di farle solo avendo le spalle ben coperte. Di questa vicenda, di cui **tanto parliamo senza mai pensare a cosa poi facciamo concretamente tutti noi nel nostro ruolo di consumatori** (si veda, al riguardo, l'utile contributo di F. Riccardi, *A Milano si indaga. Noi che facciamo?*, in *Avvenire* del 20 settembre 2019), sappiamo già chi sono i buoni e chi sono i cattivi: lo leggiamo ogni giorno sui giornali e lo vediamo nei non pochi *reportage* televisivi, così puntuali nel soffermarsi sui pochi lavoratori della *gig economy* e però così reticenti nel narrare le vicende dei 2 milioni di lavoratori domestici e collaboratori familiari molti dei quali un contratto di lavoro neppure lo hanno. E chi del resto tra di noi, nelle calde estati di luglio e agosto appena passate, non ha solidarizzato, anche solo per un istante e certamente con il cuore aperto, con i *rider* seduti su una panchina, all'ombra poco protettiva di qualche albero, in attesa della chiamata del cliente o intenti a pedalare, con enormi zaini sulle spalle, verso la meta dettata dalla *App*?

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

**Eppure, qui la contesa politica e sindacale non è tanto, in punta di diritto, tra i proprietari delle *App* o la loro associazione e i *rider* in carne e ossa ma, più a fondo, tra la triplice e l'UGL.** Nulla di nuovo sotto il sole, a ben vedere. Perché è nella storia del sindacato, in tutto il mondo, partire da un elemento cardine nella costruzione dell'interesse collettivo e delle conquiste del lavoro, ossia **quello di evitare la concorrenza tra i lavoratori** (disponibili alcuni ad accettare condizioni al ribasso pur di sbarcare il lunario) **attraverso l'imposizione di una regola comune che è al tempo stesso norma di tutela dei lavoratori ma anche standard di regolazione della competizione tra le diverse imprese del settore** (ne hanno magistralmente parlato, tra gli altri, i coniugi Webb e Seling Perlman nella sua storia del movimento sindacale). Ed è così che in Italia, mentre dilaga lo smart working a colpi di accordi individuali, in cui il sindacato è spesso scavalcato secondo logiche di organizzazione del lavoro incentrate su una personalizzazione delle condizioni di esecuzione del lavoro che manda silenziosamente quanto rovinosamente in frantumi la pietra angolare della azione sindacale (quella della “regola comune”), **il futuro del lavoro viene da noi discusso e aggredito in termini fortemente politicizzati**, complice l'iniziativa dell'allora Ministro del lavoro Luigi di Maio, che ha inteso focalizzare l'attenzione sui 25.000/30.000 *rider* italiani che rappresenterebbero simbolicamente l'espressione più cattiva della digitalizzazione del lavoro e della nuova modernità. Una conferma di ciò si è subito avuta con la nota di replica dell'**Ufficio legislativo del Ministero del lavoro** che, in una stagione che registra un massiccio ricorso alla cassa integrazione e la drammatica uscita dal mercato del lavoro di quasi un milione di persone, **trova il tempo e la forza di intestarsi per via formalistica e in fine punta di diritto una battaglia allo stato ancora tutta politica e che avrebbe meritato allora l'esposizione in prima persona del Ministro del lavoro**, e perché no anche del Presidente del Consiglio dei Ministri, se davvero si crede che è da qui, dalla stretta porta dei rider, che passi il futuro del lavoro e del sindacato in Italia.

**Chi scrive nutre, da tempi non sospetti, una profonda sintonia culturale e progettuale non con l'UGL ma con la CISL che, al pari di CGIL e UIL, contesta oggi duramente questo accordo al punto da dubitare della sua piena legittimità.** Parlo di una sorta di affinità elettiva (almeno da parte mia) che si spiega proprio per le modalità con cui la CISL ha da sempre inteso difendere la propria autonomia – non solo rispetto alle ingerenze statali nelle libere dinamiche della negoziazione collettiva, ma anche con riferimento alle comode lusinghe dei “falsi amici della rappresentanza”, come li definiva l'indimenticabile Mario Grandi parlando di quegli intellettuali “a cui tanto dà fastidio la competizione tra sindacati” (M. Grandi, *I falsi amici della rappresentanza*, in *Conquiste del lavoro* dell'11 gennaio 2011) – rifiutando con forza e ostinazione l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione (commi da 2 a 4). Anche per questo, consapevole che una stagione di riformismo e modernizzazione del mercato del lavoro italiano come quella aperta dalla Legge Biagi non ci sarebbe mai stata in un regime para-pubblicistico di governo (*rectius* ingabbiamento) del fenomeno sindacale, sono ben consapevole di partire subito in salita, anche in termini affettivi e di vicinanza valoriale a una parte ben definita del mondo sindacale, nel cercare di analizzare l'accordo Assodelivery-UGL Rider per quello che effettivamente è, almeno a legislazione vigente. Anche questa insomma sarebbe una buona ragione per nascondere la

testa sotto la sabbia e parlare di altro visto che, sulle tematiche del lavoro, non mancano certo continue sollecitazioni culturali e spunti pratici di riflessione dove è facile sentenziare in termini politicamente corretti senza però mai provare a fare i conti con la realtà e con le domande che pongono le persone in carne e ossa.

Se dunque mi spingo in questa direzione, senza le spalle coperte e anzi ben consapevole delle tante grane che questo piccolo contributo potrà comportarmi (ne ho già preso ampia consapevolezza non solo leggendo le feroci reazioni a qualche iniziale Tweet di primo commento ma anche respirando le reazioni sorprese e forse anche deluse di alcuni dei miei dottorandi), è solo perché **chi crede nella importanza del sindacato – non tanto in chiave storica e cioè come gloriosa istituzione del passato, ma come protagonista ineliminabile per governare e indirizzare nella giusta direzione la nuova grande trasformazione del lavoro – non può non provare a fornire un contributo di merito al dibattito portando al tavolo politico e sindacale anche punti di vista diversi e non condizionati da pregiudizi o logiche di parte. E del resto mai ho creduto**, pur con tutti gli errori che sicuramente ho commesso nella mia attività di ricerca e per una lunga stagione in quella progettuale a fianco del decisore politico, **di poter argomentare su un punto tecnico inequivocabile solo in virtù delle mie preferenze politiche o affinità culturali con questo o con quel sindacato**. Mi scuseranno quindi gli amici della CISL se svolgerò in questa sede riflessioni probabilmente non gradite. E sono anzi certo che lo faranno, consapevoli come sono che gli intellettuali abili nel dire agli interlocutori di turno solo quello che si vogliono sentir dire sono in realtà poco utili alla forza e alla crescita del movimento sindacale, e che una parola franca vale molto di più, rispetto alle tante voci schierate a prescindere da un lato o dall'altro del campo di contesa.

Dico questo perché leggere, sui social network e nelle prime analisi circolate in rete, commenti di brillanti ricercatori e accademici secondo cui UGL non può essere un sindacato, perché di destra, e che comunque non è un sindacato rappresentativo, mi pare un modo sbagliato di impostare la soluzione dei problemi sollevati dall'accordo in questione, **ben sapendo che, per la magistratura italiana e lo stesso Ministero del lavoro, UGL è soggetto sindacale genuino** (piacciono o non piacciono le sue posizioni e le sue parentele politiche) **dotato di maggiore rappresentatività storica**, presente ai principali tavoli istituzionali e firmatario di numerosi contratti collettivi nazionali di lavoro, anche insieme a CGIL, CISL e UIL. Chi crede nei sacri principi di libertà e pluralismo sindacale non può insomma liquidare la questione etichettando UGL (come si faceva con la CISL ai tempi della Legge Biagi) come un **sindacato di comodo**. E tanto meno, credo, la UGL stessa possa ora compiacersi quando, come accaduto ieri, in un comizio il leader politico della Lega (e sappiamo che molti lavoratori e operai votano la Lega) esalta questo accordo non certo per i suoi contenuti, che probabilmente neppure conosce, ma solo in chiave sfacciatamente politica come **clava per demolire quel “sacro tempio sindacale” storicamente “riservato alla Cgil”**.

Ma v'è di più. **Libertà e pluralismo sindacale significano anche e soprattutto libertà e pluralismo negoziale e contrattuale**. Per cui è davvero fuori luogo

ricondurre questo accordo (ancora una volta a prescindere dai suoi contenuti) nel novero dei **«contratti pirata»**, là dove per pirata non si può altro che intendere un fenomeno, ben presente nel nostro Paese come sappiamo e come più volte abbiamo denunciato con il gruppo di ricerca di ADAPT (tra i tanti contributi vedi P. Tomassetti, *Arginare la piaga dei contratti pirata*, in *Bollettino ADAPT* del 16 giugno 2014) di aggiramento o violazione della legge con accordi collettivi stipulati da soggetti inesistenti. Pensiamo, per intenderci, **al noto contratto collettivo dei façonisti del tessile dove la fantomatica rappresentanza datoriale è in realtà uno studio di consulenza del lavoro di Salerno**. Cosa che non può essere in questo caso visto che, in sé e in assenza di una legge sindacale, **l'accordo Assodelivery e UGL Rider, ha una piena copertura a livello costituzionale (art. 39 Cost.)** perché trattasi di un accordo collettivo firmato da soggetti sindacali genuini (Assodelivery rappresenta del resto il 90 per cento delle imprese del settore). **Fuori luogo, dunque, parlare di contratto illegittimo**. Ciò che deriva dalla Carta costituzionale non solo è legittimo, ma va rispettato proprio in ragione di quei sacri principi di democrazia e pluralismo che, come ci ha insegnato la gloriosa storia del sindacalismo in Italia rispetto alle ingerenze di un sistema totalitario come quello corporativo-fascista, non possono mai essere piegati alle ragioni dei più forti o alla suggestione delle ideologie.

**La migliore dottrina giuslavoristica ha da tempo sottolineato**, del resto, **come sia del tutto erroneo qualificare i c.d. accordi pirata sulla base della scarsa rappresentatività dei soggetti stipulanti**, poiché ciò implicherebbe «la loro sorprendente accettazione come il prodotto di una attività sindacale, seppure ritenuta deteriorata, mentre è vero l'opposto» (E. Gragnoli, *L'impresa illecita*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 358). Quando parliamo di contrattazione pirata occorre dunque **verificare se i soggetti coinvolti nella azione collettiva siano innanzitutto sindacati ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione** e se i sistemi di regole che dalla loro azione scaturiscono siano idonei a svolgere le funzioni che l'ordinamento civil-costituzionale gli riconosce (P. Tomassetti, *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza nel mercato globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in G. Rizzuto, P. Tomassetti (a cura di), *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019; G. Centamore, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 471 e ss.; E. Gragnoli, *L'impresa illecita*, in *VTDL*, 2018, n. 2, pp. 351-353; A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, n. 2, p. 261 e ss.; G. Pera, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, n. 4, pp. 381 e ss.). Discorso che vale non più soltanto per il lavoro subordinato, ma anche per il **lavoro autonomo di nuova o nuovissima generazione che reclama forme di rappresentanza su base professionale**, non certo riducibili agli angusti parametri e perimetri del sindacalismo di settore (P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2018, n. 3, p. 717 e ss.).

**Altra cosa è indubbiamente il criterio della maggiore rappresentatività comparativa con cui l'ordinamento giuridico, sempre più frequentemente, si fa carico di selezionare il contratto collettivo chiamato a coltivare deleghe e rinvii previsti da particolari norme di legge** come nel caso della determinazione della retribuzione imponibile a fini previdenziali o della possibilità di derogare a norme di legge

o contratto collettivo e altro ancora. In tal caso, come argomentato da autorevole dottrina, **la funzione del criterio selettivo non è quella di dare patenti di legittimità a questo o a quell'accordo collettivo, ma di promuovere «sistemi istituzionalizzati di relazioni intersindacali che assicurano la produzione dei contratti collettivi ai vari livelli»** (M. D'Antona, *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro*, Esi Roma, 1990, p. 561). Il che equivale a garantire che «siano gli stessi soggetti che normalmente amministrano, con i contratti collettivi ai vari livelli, le tipologie forti del rapporto di lavoro ad autorizzare quelle flessibili» (ivi).

**Non ritengo utile discutere in questa sede, come invece ha fatto con curioso e sospetto tempismo il Ministero del lavoro, se l'accordo in questione sia o meno riconducibile al criterio della maggiore rappresentatività comparata.** Lascio ben volentieri ai legali del Ministero, della triplice, di UGL e di Assodelivery affrontare un problema complesso che è tutto loro e su cui probabilmente sarà chiamata a pronunciarsi la magistratura a cui compete l'ultima parola. Come pure è bene **lasciare alla contesa politica e sindacale la decisione se quello dei rider sia ancora un mercato del tempo di lavoro (e quindi sia necessario pagare al lavoratore anche il tempo di attesa tra una chiamata e l'altra) o altro**, ben sapendo (ce lo hanno spiegato magistralmente, tra gli altri, Werner Sombart e Karl Polanyi) che il mercato del lavoro non è una entità naturale, ma il frutto di un processo storico fatto di conflitti, di mediazioni e di scelte.

In termini fattuali credo sia allo stato sufficiente riconoscere **l'estrema difficoltà di avviare quella comparazione tra sistemi di contrattazione collettiva incidenti sullo stesso settore di cui parlava Massimo D'Antona.** Per il semplice fatto che UGL sarà anche un attore sindacale meno consistente e rilevante di CGIL, CISL, UIL, cosa di cui nessuno dubita, **ma questo è oggi l'unico contratto collettivo che insiste sulla categoria dei rider** (così, in termini di categoria, l'ha espressamente battezzata, forse incautamente e con un classico autogol, lo stesso legislatore nell'articolo 47-quater del d.lgs. n. 81 del 2015 che peraltro parla di **maggior rappresentatività comparata dei sindacati e però anche delle associazioni datoriali**), là dove quello della logistica (per quanto normi la materia sulla carta) non è sottoscritto lato datoriale da alcun soggetto di rappresentanza delle imprese di *food delivery*. Con il che se l'accordo Assodelivery-UGL Rider ha più di qualche problema e impone una seria riflessione sulle modalità di fissazione del compenso (in tema vedi il contributo di G. Pignaliarmi, *Accordo Assodelivery-UGL Rider: il nodo del sistema di determinazione del compenso*, in *Bollettino ADAPT*), ben più rilevanti, rispetto alla chiara previsione di cui all'articolo 47-quater del d.lgs. n. 81 del 2015, sono le criticità del CCNL sottoscritto da Assologistica e Filt-Cgil, Fit-Cisl e UilTrasporti che, al più, possiamo considerare come un **contratto affine**, ma certamente **non come un contratto di regolazione della "consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli"**, settore tipizzato dal legislatore con invero qualche forzatura (se seguiamo la lettura che propone ora il Ministero del lavoro nel bocciare l'accordo Assodelivery-UGL Rider) rispetto alla libertà di auto-definizione della categoria professionale sancito dall'articolo 39 della Costituzione.

La mia convinzione è che **solo se ci lasciamo alle spalle argomenti inconsistenti e strumentali possiamo provare a capire la valenza giuridica e sindacale dell'accordo in questione** e sviluppare qualche riflessione attorno a cui cercare le soluzioni di alcuni dei tanti problemi da esso sollevati. In caso contrario rischieremo un brusco salto nel passato e l'intervento Ministeriale pare andare esattamente in questa direzione. Oggi è UGL Rider il soggetto di cui si discute la legittimazione a sottoscrivere un accordo collettivo. Ma **non possiamo dimenticare la lettera con cui**, in sede di trasposizione in Italia della direttiva europea del 1999 sui contratti a termine, **il Ministro del lavoro pro tempore Cesare Salvi**, mettendoci meritoriamente la faccia e assumendosene la piena responsabilità politica e senza nascondersi dietro tecnicismi formali, **rifiutò di recepire in legge un corposo avviso comune sottoscritto da tutte le rappresentanze d'impresa e sindacali solo perché alla firma mancava la CGIL** (la vicenda è ricostruita in M. Biagi, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in M. Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368*, Giuffrè, 2002, pp. 3-20).

Leggendo con la lente di ingrandimento la nota del Ministero del lavoro, con cui si boccia l'accordo in questione, qualche dubbio può allora sorgere anche per altri testi contrattuali, pensiamo ai contratti di CONFAPI, per esempio, di cui già un autorevole studioso del rango di Giuseppe Pera denunciava l'inconsistenza rappresentativa se comparati a quelli della Confindustria (G. Pera, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, n. 4, pp. 381 e ss., vedilo ora negli *Scritti di Giuseppe Pera. Il Diritto sindacale*). Insomma, il sassolino dell'accordo Assodelivery-UGL Rider potrebbe innescare una valanga che andrebbe a coprire sia le buone ragioni di chi, anche nel movimento sindacale, si è sempre speso per contrastare una legge sulla misurazione della rappresentanza (ne ho parlato diffusamente in M. Tiraboschi, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in *F. Carinci (a cura di), Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013 IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna*, ADAPT Labour Studies, e-book series n. 20) sia quelle di chi firma oggi contratti collettivi degni di tale nome pur non essendo dotato di un grado di rappresentatività qualificato in comparazione con altre sigle sindacali o datoriali.

**Il suggerimento, insomma, è quello di prendere atto che, per quanto problematico e controverso, quello di Assodelivery-UGL Rider è oggi l'unico contratto collettivo presente per la categoria dei rider, come definita dal decreto legislativo n. 81 del 2015 e successive modifiche e integrazioni** e che questo contratto, pur con qualche palese ingenuità e leggerezza tecnica (ben evidenziata da P. Ichino, *Contratto per i rider: è davvero «pirata»?*, in *La Voce Info*, con particolare riferimento alla **pretesa di qualificare per via contrattuale il lavoro dei rider come lavoro autonomo a prescindere**) è un punto di partenza iniziale per provare a risolvere la delicata questione di un mondo del lavoro in trasformazione che non può essere governato unicamente attraverso la categoria giuridica della subordinazione. Ben altra forza avrebbe infatti la triplice se prendesse atto di questo dato di fatto e provasse a risolvere i problemi e le criticità che con forza evidenzia nelle dure prese di posizione contro l'accordo Assodelivery-UFG Rider **sul tavolo della**

**contrattazione** piuttosto che sul tavolo, solo apparentemente più comodo, del Ministero del lavoro riconoscendo non tanto e non solo il valore del pluralismo sindacale (che, a ben vedere e come insegna la storia delle relazioni industriali in Italia, è la loro prima grande tutela), ma anche del **crescente pluralismo del mondo del lavoro che merita risposte articolate** andando oltre la subordinazione del Novecento industriale che è poi la prima fonte dell'attuale dualismo del mercato del lavoro e della divisione tra garantiti e non garantiti che poco ha a che fare con le peculiari vicende dei rider. Il tema di cui discutere dovrebbe insomma essere **quello di uno Statuto di tutti i lavori con garanzie minime, di giusta retribuzione e tutela della dignità, per ogni persona che lavora o che cerca lavoro** e non solo per chi riesce a conquistare la qualificazione giuridica di dipendente.

Sappiamo bene che nel nostro Paese le complesse tematiche del lavoro sono affrontate con semplificazioni eccessive, sul lato della comunicazione pubblica e politica, e con un altissimo tasso di conflittualità e demagogia. Ma almeno a chi si occupa di fare analisi e ricerca e dunque di fornire un contributo alla lettura della realtà e alla soluzione dei problemi che solleva, resta **il dovere di evitare impostazioni di comodo o di parte, o contro o a favore**, piegando poi l'analisi scientifica e i dati normativi a un risultato preconfezionato a priori.

## Accordo Assodelivery-UGL Rider: il nodo del sistema di determinazione del compenso\*

di Giovanni Pigliararmi

Uno dei punti più controversi dell'accordo sottoscritto da Assodelivery e UGL Rider è il sistema di determinazione del compenso. Il CCNL in commento sembrerebbe infatti introdurre un sistema riconducibile al c.d. cottimo misto, ritenuto da molti avverso alla *ratio* della normativa. In questa prospettiva riteniamo importante il tentativo di comprendere se le disposizioni dell'accordo siano, sul punto indicato, in sintonia o meno con quanto la legge ha delegato all'autonomia collettiva.

L'art. 47-quater, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015 prevede che le “*organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*” possono stipulare un contratto collettivo volto a “*definire criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente*”. Diversamente, qualora l'accordo di cui al comma 1 non venga stipulato, l'art. 47-quater, comma 2, prevede l'obbligatorietà per le piattaforme anche digitali di retribuire i rider con “*un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*”.

L'accordo sottoscritto da Assodelivery e UGL Rider, recependo anche la delega che il legislatore ha disposto nei confronti della contrattazione collettiva all'art. 47-quater, comma 1, disciplina il compenso dei rider nei seguenti termini. All'art. 11, comma 1, è previsto che al rider sia “*riconosciuto un compenso minimo per una o più consegne, determinato sulla base del tempo stimato per l'effettuazione delle stesse. Tale compenso è equivalente a euro 10,00 (dieci/00) lordi l'ora. Nel caso in cui il tempo stimato dalla Piattaforma per le consegne risultasse inferiore ad un'ora l'importo dovuto verrà riparametrato proporzionalmente ai minuti stimati per le consegne effettuate*”.

In aggiunta al compenso minimo proporzionato al tempo di consegna, l'art. 10, ai commi 3 e 4, prevede che **questo valore minimo possa essere implementato** in base alle modalità e alle condizioni in cui il rider sta lavorando e a titolo esemplificativo e non esaustivo (giacché le parti sul piano individuale potrebbero aggiungerne altre) **vengono elencati i seguenti criteri**: “*distanza della consegna; tempo stimato per lo svolgimento della consegna; fascia oraria; giorno feriale o festivo; condizioni meteorologiche*”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

L'accordo, infine, recepisce anche quanto stabilito dall'art. 47-quater, comma 3, introducendo delle maggiorazioni qualora il *rider* lavori in determinati periodi e condizioni: "**A. prestazione di lavoro svolto di notte; B. prestazione di lavoro svolto durante le festività; C. prestazione di lavoro in condizioni meteorologiche sfavorevoli**" (art. 11, comma 2). L'art. 11, comma 3, quantifica le maggiorazioni a seconda di come le circostanze si combinino tra di loro. Infatti, in caso di sussistenza di una sola delle tre circostanze elencate o, viceversa, nel caso in cui concorrano tra loro, la maggiorazione può variare. Pertanto, qualora il *rider* si trovi a lavorare di notte – che ai sensi dell'art. 11, comma 4 deve intendersi il lasso di tempo che va **dalle ore 00:00 alle ore 7:00** – ma in un giorno non festivo e senza condizioni meteorologiche sfavorevoli percepirà solo una maggiorazione del 10%. Diversamente, se alla consegna notturna si aggiunge una delle circostanze di cui all'art. 11, comma 2 (ad esempio, la ricorrenza di una festività), la maggiorazione sale al 20%. Giunge al 30% qualora si verificano tutte e tre le circostanze indicate dall'art. 11, comma 2.

Le parti hanno avuto cura di definire anche quando sussiste la festività e le condizioni meteorologiche avverse indicate dall'art. 11, comma 2, per far scattare la maggiorazione. Sempre **all'art. 11, comma 4, infatti, vengono definite come festività** le giornate del 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 1° gennaio, 6 gennaio, la Pasqua e il lunedì seguente, 15 agosto, 1° novembre, 8 dicembre, 25 dicembre, 26 dicembre e il Santo Patrono del comune in cui l'impresa ha la sede principale. Per quanto riguarda invece **le condizioni meteorologiche sfavorevoli**, le parti, consapevoli che la legislazione vigente non fornisce un'adeguata definizione in merito, rimettono ad una apposita **commissione paritetica** il compito di ricercare una definizione più precisa e, nell'attesa ed in via provvisoria, individuano come tali "*le precipitazioni di pioggia di almeno 2 millimetri l'ora o la neve, come risultante dai dati di un database meteorologico indipendente*". L'art. 11, comma 4 precisa che "**resta fermo che in condizioni di pericolo oggettivamente riscontrabili, relativamente alle condizioni meteo, le Piattaforme interromperanno il servizio**".

Questo meccanismo di determinazione del compenso è stato da taluni ritenuto non rispettoso dello spirito della legge proprio perché, secondo una opinione diffusa, avrebbe voluto scongiurare il pagamento a cottimo dei *rider*. Da qui la posizione interpretativa di chi ritiene che **il contratto collettivo di cui all'art. 47-quater, comma 1, sia obbligato a prevedere un compenso orario minimo a prescindere dai tempi di consegna**.

Nell'ottica di valorizzare la lettera della legge è tuttavia facile osservare come, in realtà, **solo l'art. 47-quater, comma 2**, preveda l'obbligatorietà per le piattaforme anche digitali di retribuire i *rider* con "**un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti**". Diversamente, l'art. 47-quater, comma 1, prevede che le organizzazioni sindacali possano stipulare un contratto collettivo volto a "*definire criteri di determinazione del compenso complessivo*" che siano coerenti con le modalità della prestazione e con l'organizzazione del committente. L'art. 47-quater, comma 1, non fa dunque riferimento, neppure indirettamente, ad un compenso minimo orario, ma sembrerebbe lasciare alle

parti stipulanti **la piena libertà di organizzare un sistema di determinazione del compenso** che sia funzionale a rispondere a determinate esigenze. Se così non fosse non si capirebbe allora, anche in termini di *ratio legis* e non solo di dato letterale, il senso della previsione di cui al comma 2 che introduce una imposizione solo là dove la contrattazione collettiva di categoria non sia giunta a una diversa determinazione, sia rispetto al compenso, sia rispetto alla volontà o meno di regolare la materia e il settore per via negoziale.

**L'art. 47-quater, comma 1, non pare in effetti porre particolari limiti all'autonomia collettiva circa la disciplina del compenso** non avendo peraltro nessun legame funzionale con il comma 2. Quest'ultimo ha il solo scopo di innescare un **meccanismo di salvaguardia** qualora le parti sociali non avessero attuato la delega normativa di cui all'art. 47-quater, comma 1. Vero anche che all'**art. 10, comma 2 dell'accordo**, viene precisato che il *rider* può “*accettare (e dunque effettuare) o non accettare consegne nell'ambito dell'intero rapporto*”; allo stesso non viene chiesto “*di effettuare consegne o, neppure, essere disponibile a ricevere proposte per un periodo di tempo determinato*”. Il *rider* “*non ha, pertanto, alcun obbligo al di fuori dell'eventuale svolgimento professionale e responsabile dei servizi accettati*” e rimane “*sempre libero nella medesima unità di tempo (ora o frazione di essa) di effettuare servizi per Piattaforme diverse, anche direttamente concorrenti tra loro*”.

Sul piano della politica sindacale, la scelta di UGL Rider di convenire con la posizione delle imprese del settore, circa la riconducibilità del modello organizzativo e di lavoro nell'alveo della autonomia, è certamente opinabile. Come è pure opinabile il contrario, come dimostrano le poche pronunce della magistratura in materia che non hanno mai qualificato espressamente questa forma di lavoro in termini di subordinazione giuridica. E tuttavia, una volta scelta questa impostazione, pare chiaro che una **determinazione del compenso esclusivamente in base all'unità di tempo sarebbe andata in diretta collisione con l'idea su cui questo accordo si fonda** e cioè che il *rider* sia un **lavoratore autonomo**. Non è casuale, infatti, che l'art. 10 parli di responsabilità collegata ai “*servizi accettati*” (e quindi consegne) respingendo, diversamente, l'idea che le piattaforme possano strutturare modelli organizzativi dove il *rider* non prenda in carico la consegna ma metta a disposizione il proprio tempo. Questo, a ben vedere, è il nodo giuridico del contendere e sui cui la dottrina è oggi chiamata a un non facile sforzo ricostruttivo e cioè quale sia il tempo di lavoro produttivo dei *rider* che apporta una utilità alla piattaforma. **È solo il tempo della consegna o anche quello della disponibilità alla prestazione?**

## Le relazioni industriali alla prova di maturità: politica o contrattazione?\*

*di Francesco Nespoli*

Le derive conflittuali alle quali si è arrivati contemporaneamente nelle trattative per il rinnovo del ccnl metalmeccanici e degli alimentaristi vanno oltre uno scenario, caro solo alla rappresentazione mediatica, di un “autunno caldo” post-covid. Esse sono la conseguenza di **trasformazioni profonde che interessando da tempo il mondo della produzione e che gli attuali assetti dei sistemi di relazioni industriali faticano a comprendere prima ancora che rappresentare e governare.**

Il clima di incertezza e le difficoltà finanziarie derivate dalla crisi sanitaria da Covid-19, giungono quindi solo a rendere più complessa la soluzione del nodo comune noto già da tempo, ossia quello del salario. Nodo che aveva prodotto un muro contro muro al tavolo dei metalmeccanici, mentre una breccia era stata faticosamente aperta per gli alimentaristi con la firma il 31 luglio scorso del rinnovo da parte solo delle aziende associate a Unionfood (ossia le grandi dell’industria alimentare), Ancit e AssoBirra. I sindacati del settore alimentare, che hanno indetto lo stato di agitazione già dal 24 agosto scorso, annunciando anche la volontà di proseguire eventualmente la mobilitazione con un nuovo sciopero il 9 novembre, puntano a convincere ad aderire al Ccnl siglato il 31 luglio le associazioni che non l’hanno già fatto (giovedì scorso per esempio ASSICA -carni e salumi- ha comunicato la sua adesione).

D’altro canto Confindustria e associate potrebbero puntare ad estendere il blocco degli aumenti dei minimi agli altri contratti in scadenza. Ma a ben vedere il nodo del salario non riguarda solo i minimi e implica un’interpretazione della sua composizione. I sindacati non vogliono aumenti legati solo all’inflazione, Confindustria avanza il principio della remunerazione della produttività laddove si verifica, con la diffusione dei premi di risultato, e quello del welfare come elemento del salario. Lo ha chiarito il presidente di Federmeccanica Alberto Dal Poz in un’intervista a La Stampa affermando che sia «riduttivo non considerare come questi elementi concorrano alla determinazione di tutta la componente economica».

Insomma, se queste vicende sono il segno di una tendenza in corso, questa va cercata non tanto nella dinamica salariale (altri contratti sono già stati chiusi post-covid affrontando questo nodo, si pensi al ccnl gomma-plastica, al vetro, alla sanità privata), quanto ai perimetri intrasettoriali che sembrano emergere fenomenologicamente dalle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

reazioni di alcune tipologie di aziende. Anche se queste fossero accomunate innanzitutto dal criterio dimensionale, o almeno da performance economiche che permettono risposte diverse e più agevoli di fronte alle rivendicazioni salariali. Lo ha sottolineato anche Dario Di Vico Sul Corriere Economia. Più che individuare quindi una correlazione diretta tra le recenti parole del presidente di Confindustria e la scelta di Federmeccanica di far saltare il tavolo dei metalmeccanici (Carlo Bonomi ha chiarito di fronte al segretario della Cgil Maurizio Landini che “è impensabile rinnovare i contratti chiedendo aumenti sul salario minimo”), è interessante notare come la posizione di Confindustria e di Union Food sul contratto degli alimentaristi firmato il 31 luglio sia vicina a riconoscere questa dinamica, prefigurando la possibilità di un contratto che coinvolga solo alcune aziende. Indipendentemente dal fatto che poi una soluzione tecnicamente possibile nell’attuale assetto organizzativo esista.

A fianco della dimensione contrattuale, corre anche la strategia politica. Sindacati e Confindustria stanno cioè tentando di aumentare la loro pressione sul governo in vista di alcuni obiettivi imminenti. In vista c’è infatti una manovra economica che deve trovare il modo di erigere un ponte verso l’arrivo dei primi fondi Ue del Next Generation Eu. Su questo aspetto (sul quale dai tempi di Renzi in avanti si misura l’intensità dei tentativi di disintermediazione) è stata chiara la segretaria della CISL Annamaria Furlan chiedendo al governo un confronto proprio sulla legge di bilancio. Inoltre, chiusa la partita della conversione in legge del decreto agosto (nella quale Confindustria e Assolavoro hanno ottenuto almeno il risultato dell’abrogazione della norma che prevedeva la proroga automatica dei contratti a termine e in somministrazione) si potrebbe aprire una partita per una possibile riforma che vada ad intervenire sugli undici punti contenuti nel piano per l’occupazione presentato dal Ministro del Lavoro Nunzia Catalfo (compreso il salario minimo sul quale sindacati e datoriali si trovano d’accordo costituendo un fronte del no).

Insomma, la contesa contrattuale costituisce in questo momento anche una leva per quella politica. E la segretaria della Fiom Re David e il segretario della Uilm Palombella lo hanno espresso chiaramente dicendo rispettivamente che «devono essere coinvolti tutti i partiti» e che ancora non si capisce da che parte stia il governo. Aggiungendo che sarà messa in campo comunque «qualsiasi azione a disposizione del sindacato per far cambiare idea alle imprese».

Diversa sembra essere la preoccupazione della Fim-Cisl, che punta a salvaguardare l’immagine di un sindacato innovativo, in grado di perseguire soluzioni contrattuali pertinenti rispetto alla realtà del mondo produttivo. «Guai a pensare che c’è un sindacato che viaggia nei suoi riti. Questo è un sindacato perfettamente consapevole di cosa significhi fare impresa nell’incertezza e per i lavoratori avere posti sicuri» dice il segretario Roberto Benaglia spiegando la scelta di ricorrere allo sciopero.

Quel che è evidente a tutti, è però che che arrivare allo sciopero e alla sospensione degli incontri in programma significa avere azzerato gli spazi per il confronto negoziale e aver spostato il confronto sulla misurare dei rapporti di forza conflittuale. In questa condizione non ci sono idee che possano cambiare, ma solo cedimenti di una

delle parti. Segno che probabilmente non esistono altre idee attorno alle quali verificare la possibilità di nuove convergenze. Oppure non esistono le condizioni per riproporre quelle individuate già nell'ultimo rinnovo dei metalmeccanici basato sulla combinazione tra aumenti ex-post dei minimi e welfare.

Sarebbe allora auspicabile che, a fianco degli appelli ai vari patti sociali o patti per la nazione che da mesi circolano nelle interviste di alcuni dei protagonisti della vita e politica e sindacale e che ancora di recente sono stati accolti dalla stampa come una novità assoluta, venissero presto individuate delle soluzioni che davvero siano in grado di avvicinare le parti. Il rischio altrimenti è quello di riprodurre un mantra volto solo ad assicurare le migliori intenzioni.

## **Rinnovo CCNL Sanità Privata: gli elementi più innovativi di un contratto atteso da 14 anni\***

*di Giacomo Pigni*

**Con la firma del testo definitivo del CCNL Sanità Privata, avvenuta l'8 ottobre 2020, è arrivata a sua conclusione una vicenda irrisolta da 14 anni.** Le cause che hanno rinvio per anni il rinnovo di questa importante intesa, che riguarda circa 100.000 lavoratori, sono di diversa natura. Esse, la cui analisi non è oggetto di questo approfondimento, sono da ritrovare nelle dichiarazioni e nei comunicati che si sono succeduti in questi anni. In ogni caso, il blocco totale della spesa pubblica e delle tariffe delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti (sistema DRG) dovuto alla crisi finanziaria del 2008-2011 ha rappresentato il nodo principale del mancato rinnovo del CCNL in questo settore, così come a livello pubblico. Come detto, la firma di questo contratto rappresenta la fine di un percorso tortuoso e apre – a detta di AIOP e ARIS, rappresentanti della parte datoriale – una nuova stagione di investimenti che si basa sul riconoscimento ai lavoratori della sanità privata i medesimi diritti da un punto di vista retributivo.

### ***Parte economica***

**Nello specifico, sul piano economico, viene stabilito un incremento medio mensile pari a 154 euro (categoria D), e un'una tantum di 1.000 € per tutti i lavoratori erogata in due tranches. È da sottolineare che questo sforzo a livello retributivo dovrà essere necessariamente sostenuto attraverso la compartecipazione del 50% degli oneri di rinnovo da parte delle Regioni.** In caso contrario, infatti, i costi derivanti da questo rinnovo potrebbero risultare insostenibili, rendendo vani anche gli sforzi compiuti dalle parti sociali anche su altri importanti capitoli che meritano di essere oggetto di un approfondimento maggiore.

### ***Relazioni industriali***

Sul piano delle relazioni sindacali, le parti si pongono degli obiettivi tanto chiari quanto alti. **Partecipazione, dialogo costruttivo, reciproca considerazione, comunione degli obiettivi sono caratteristiche ritenute fondamentali nello sviluppo dei loro rapporti. Per raggiungere queste finalità, l'intesa definisce una serie di strumenti tra i quali pratiche di informazione e confronto e l'istituzione di organismi paritetici.** Nello specifico, all'art. 8 viene fissato il diritto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38.](#)

all'informazione e confronto tra le parti che si articola sui tre livelli: nazionale, regionale e aziendale. L'oggetto del confronto del primo livello è costituito dall'analisi del settore dal punto di vista economico-occupazionale, dal monitoraggio riguardo l'applicazione del CCNL e dalla gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione. Al secondo livello invece è affidato – tra i molteplici compiti relativi a formazione permanente, pari opportunità e conciliazione vita-lavoro – quello di definire le linee di indirizzo per sviluppare la contrattazione aziendale decentrata. **Il livello aziendale, infatti, è indicato non solo come sede di un confronto proficuo riguardo a tematiche come l'organizzazione del lavoro e l'andamento economico ma anche come sede di contrattazione da prediligere.** All'art. 7 sono definite le materie oggetto della contrattazione aziendale decentrata, tra le quali spiccano le seguenti: i sistemi di incentivazione per la realizzazione di programmi aventi come obiettivo l'incremento di produttività, redditività, qualità ed efficienza, l'attuazione della normativa su salute e sicurezza, l'implementazione di orari flessibili e della banca delle ore.

**Tra gli strumenti volti a realizzare un clima di relazioni industriali distese e proficue si trovano inoltre alcuni organismi paritetici:** il comitato unico di garanzia per le pari opportunità e il benessere di chi lavora contro le discriminazioni (previsto per le strutture con almeno 200 dipendenti) e l'organismo paritetico per la prevenzione e il contrasto delle aggressioni al personale dipendente, il quale ha l'obiettivo di agire sugli aspetti strutturali, tecnologici e formativi per ridurre episodi di questo genere. Infine, è prevista, in attuazione degli artt. 2,8,10, 51 del d.lgs. n. 81/2008, una rete su tre livelli (nazionale, regionale e provinciale) di organismi paritetici per lo svolgimento di compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

#### ***Flessibilità e conciliazione***

**Un altro elemento che contraddistingue questo rinnovo è rappresentato dalla strutturata disciplina, enunciata nel titolo IV relativo allo svolgimento del rapporto di lavoro, riguardante le misure di conciliazione vita-lavoro.**

Per quanto riguarda la creazione di un sistema contrattuale che favorisca la conciliazione vita-lavoro, tra le molteplici disposizioni a riguardo, emerge ciò che viene definito agli artt. 20, 21, 27. Rispettivamente, all'art. 20 è indicato che la contrattazione di secondo livello possa introdurre **l'orario flessibile giornaliero**, caratterizzato dalla presenza di due fasce orarie (di ingresso e di uscita) flessibili, al fine di favorire una migliore conciliazione con la vita familiare anche in relazione alle esigenze logistiche di ogni singolo dipendente. All'art. 21 è indicato uno strumento ausiliare a quello identificato all'art. 20: **la Banca delle Ore**. Essa è intesa come luogo di accantonamento delle ore di lavoro supplementare e straordinario, le quali possono essere trasformate in ore di permesso richiedibili con un anticipo di 48 ore da parte del dipendente.

**Tra le misure di conciliazione vita-lavoro è possibile ritrovare all'art. 22 quanto disposto riguardo al *part-time*.** La norma, oltre a definire gli elementi essenziali di questa tipologia di rapporto di lavoro, indica la possibilità di stipulare con il lavoratore a *part-time* una clausola elastica in base alla quale poter richiedere (con la maggiorazione

del 15%) la variazione della collocazione o della durata della prestazione lavorativa. Inoltre, analizzando sempre questa misura, è necessario presentare i soggetti ai quali viene garantita una priorità nella trasformazione del rapporto, per comprendere appieno le sue finalità. Infatti, oltre a quanto stabilito dai commi 4 e 5 dell'art. 8 del d.lgs. 81/2015 (priorità a chi debba assistere il coniuge o i figli affetti da patologie gravi e a chi abbiamo un figlio convivente di età inferiore ai 13 anni), le parti prevedono che si debbano considerare prioritariamente le richieste che giungano da lavoratori che svolgano attività di assistenza del figlio con patologie dell'infanzia e dell'età evolutiva, di parenti fino al secondo grado affetti da gravi patologie e infermità, del figlio fino ai 12 anni nel caso di genitore single, del figlio di età non superiore ai 3 anni. Inoltre, sono riconosciuti come titolari di priorità coloro che debbano sottoporsi a percorsi di recupero per tossicodipendenza e coloro che debbano partecipare a corsi di formazione e di perfezionamento in ambito sanitario.

**Infine, è necessario citare la presenza all'art. 27 di una disciplina riguardo al lavoro agile** (da non confondere con il telelavoro disciplinato all'art. 28). Con questo articolo le parti si limitano a rimandare a quanto definito dalla legge 81/2017, a specificare gli elementi essenziali dell'accordo individuale e a prevedere un apposito percorso formativo per lo *smart worker* rispetto ad obiettivi e a modalità tecniche.

### ***Welfare e sviluppo professionale***

**Nel proseguo dell'analisi dell'intesa emergono altri importanti istituti ascrivibili all'area dello sviluppo professionale del personale dipendente e al welfare.** Nello specifico è possibile notare che, nell'ottica di dare gli strumenti per la gestione delle fragilità sul luogo di lavoro e per muoversi in direzione di una maggiore responsabilità sociale di impresa, le parti prevedano istituti come **la cessione solidale delle ferie e il congedo per le donne vittime di violenza**. Nel primo caso, è garantito al dipendente, il quale debba assistere in maniera costante figli o parenti fino al secondo grado affetti da patologie gravi, la possibilità di ottenere dalla Banca Ore Solidale fino ad un massimo di 30 giorni annui di ferie aggiuntive, cedute da parte dei colleghi. Rispetto al **congedo riservato alle donne vittime di violenza** – disciplinato all'art. 34 e quantificato in un massimo di 90 giorni – è necessario sottolineare la presenza di uno specifico **codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali** (contenuto nell'allegato 1). Tale codice contiene le procedure per prevenire, ed eventualmente denunciare gli episodi di violenza.

Sempre al fine di sostenere e valorizzare i dipendenti più fragili, **le parti prevedono agli artt. 34 e 35 delle misure a tutela dei dipendenti in particolari condizioni psicofisiche e a sostegno dei dipendenti diversamente abili**. In entrambi i casi sono riconosciuti il diritto a richiedere una aspettativa non retribuita per tutta la durata del progetto di recupero, permessi giornalieri non retribuiti, il passaggio al regime di lavoro *part-time* e, ove possibile, la collocazione a mansioni differenti rispetto a quelle abituali.

L'impegno delle parti si nota anche rispetto allo sviluppo professionale. **In particolare, all'art. 37 è istituito il Fondo per l'aggiornamento, la qualificazione e la riqualificazione professionale e il diritto allo studio.** Tale fondo è costituito mediante la destinazione di 12 ore annue per ciascun lavoratore dipendente destinate a favorire l'acquisizione del titolo di studio della scuola dell'obbligo o per l'ottenimento di qualifiche professionali (es. O.S.S) o di crediti formativi ECM. Accanto a questo fondo, che rappresenta lo strumento per garantire una sorta di **diritto alla formazione** in capo ai lavoratori del settore, le parti prevedono gli ordinari permessi retribuiti inerenti al diritto allo studio.

#### *L'impatto del COVID sul CCNL*

In conclusione di questa breve analisi degli aspetti più innovativi del CCNL Sanità Privata, è doveroso individuare quelli che sono gli istituti che, pur nella loro semplicità, dimostrano il passaggio della pandemia sulla trattativa. Si ritrovano nello specifico due istituti in questo senso rappresentativi: **i permessi per periodi contumaciali previsti per le malattie infettive e l'indennità per chi presta servizio all'interno di reparti di malattie infettive.** Nel primo caso le parti prevedono (art. 34) che i periodi della c.d. quarantena siano coperti da questa tipologia di permessi retribuiti mentre nel secondo caso (art. 61) è predisposta un'indennità di 5,16 € al giorno per il personale sanitario e di 1,03€ al giorno per il personale ausiliario che lavori nei c.d. reparti COVID.

Come noto, tale rinnovo interviene in un momento di forte crisi sia economica che sanitaria e per tale ragione porta con sé una valenza ulteriore rispetto a quella degli altri rinnovi contrattuali che stanno caratterizzando il sistema di relazioni industriali italiano. L'auspicio è senza altro che questo passaggio possa essere un elemento di rinforzo del sistema sanitario nazionale in un momento storico che necessariamente ne richiede le massime potenzialità.

## Contrattazione collettiva e dialogo sociale per la Just Transition: sintesi dei risultati del progetto Agreement\*

di Maria Cialdino

Di fronte all'imperativo globale di una **transizione verso un sistema economico a basso impatto ambientale e alle implicazioni che tale processo implica per il mercato del lavoro**, il progetto *Agreement: A Green Mentality for Collective Bargaining* ha indagato il ruolo della **rappresentanza e della contrattazione collettiva nella promozione dello sviluppo sostenibile e della Just Transition**. Co-finanziato dalla Commissione Europea, il progetto è stato guidato da ADAPT in collaborazione con numerosi *partner* accademici (Università Aix-Marseille, Università di Almería, Università Pompeu Fabra, Università di Szeged, Università di Warwick, Vienna University of Economics and Business).

La ricerca registra all'interno del perimetro geografico coperto – che abbraccia, oltre all'Italia, Francia, Olanda, Ungheria, Spagna e Regno Unito – una **crescente attenzione delle parti sociali alle tematiche della sostenibilità ambientale**, sebbene la sintesi conclusiva del progetto, elaborata da Juan Escribano Gutiérrez dell'Università di Almería, segnali un persistente e ingiustificato scollamento tra la disciplina del lavoro e le tematiche ambientali in tutti i paesi analizzati. Pur riconoscendosi alla contrattazione collettiva un ruolo chiave nell'elaborazione di percorsi di *Just Transition*, sul piano fattuale l'indagine consegna il dato di un **persistente trade-off tra lavoro e ambiente**.

### Il caso francese

Con l'obiettivo di studiare le motivazioni che hanno spinto l'autonomia collettiva ad integrare, seppur in dosi ancora modeste, il principio dello sviluppo sostenibile nella contrattazione collettiva, il gruppo di ricerca dell'Università Aix-Marseille, analizzando circa 300 contratti collettivi, ha portato alla luce rari ma significativi riferimenti normativi alla tutela dell'ambiente, con specifico riguardo alle tematiche del diritto alla salute e della sicurezza. E ciò anche in ragione di una **legislazione che nell'ultimo decennio ha gradualmente portato alla costruzione di una nozione globale di rischio**, con ricadute organizzative per le aziende sempre più incentivate ad integrare i profili di prevenzione tra tutela della salute e tutela ambientale. Si registrano non soltanto azioni di sensibilizzazione e promozione a favore di comportamenti eco-responsabili, ma altresì **percorsi di partecipazione nella definizione e**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

**implementazione dei programmi transizionali, che investono questioni riguardanti la formazione, i sistemi di inquadramento del personale e i meccanismi di retribuzione.** Eppure, la ricerca sottolinea che **l'innovazione in senso sostenibile dei modelli di produzione non potrà essere solo tecnica, dovendo interessare aspetti anche sociali e culturali.** Per tale ragione, l'analisi conferma la necessità di consolidare il ruolo di guida del dialogo sociale a tutti i livelli verso il cambiamento che le generazioni future dovranno affrontare.

In questa prospettiva, lo studio saluta positivamente la **istituzione in Francia di un ministero per la transizione ecologica, come pure la normazione nel codice civile francese di uno statuto speciale per le cosiddette società-benefit**, le quali hanno l'obbligo di bilanciare l'obiettivo del profitto con la valorizzazione dei lavoratori, dell'ambiente e delle comunità. Si tratta di uno sviluppo positivo nella misura in cui potrebbe favorire una evoluzione delle politiche di *corporate social responsibility*, generalmente rimesse alla discrezionalità manageriale, verso percorsi maggiormente partecipativi.

#### **Il caso ungherese**

Pur in assenza di ostacoli normativi all'inclusione nei contratti collettivi di previsioni sulla tutela dell'ambiente, il rapporto ungherese registra, sul piano pratico, uno **scarso interesse delle parti sociali alla sostenibilità ambientale.**

La spiegazione potrebbe derivarsi dalla più generale svalutazione del ruolo e della funzione della contrattazione collettiva nel Paese, specie a livello nazionale: la preoccupazione prevalente delle organizzazioni sindacali ungheresi riguarda la propria legittimazione nei confronti della controparte, limitando quindi le rivendicazioni a questioni "classiche" del diritto del lavoro. Il rapporto denuncia, dunque, la **carezza di un adeguato sistema di relazioni industriali** capace di ripensare, in ottica collettiva, l'utilizzo delle risorse umane, materiali ed energetiche nei sistemi di produzione e di anteporre i bisogni dei lavoratori, intesi come collettività, a quelli dei singoli individui. Non è escluso, tuttavia, che la situazione possa evolvere rapidamente nel prossimo futuro, in ragione di un **crescente interesse delle aziende al pilastro ambientale della sostenibilità, che comporterà la ristrutturazione di ampi settori produttivi e un più massiccio impiego di fonti energetiche rinnovabili nei sistemi di produzione.** Si tratta di processi rispetto ai quali il ruolo del sindacato potrebbe essere decisivo per bilanciare i diversi interessi in gioco che la transizione energetica ed ecologica coinvolge, innanzitutto attraverso la leva della formazione, della riqualificazione professionale e degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

#### **Il caso italiano**

Nonostante l'enfasi dottrinale sulla necessità di creare sinergie tra tutela del lavoro e dell'ambiente, riscontrabile nella letteratura giuslavoristica fin dagli anni Ottanta, il principio dello sviluppo sostenibile non risulta ancora parte integrante del diritto del lavoro italiano, né viceversa la legislazione ambientale contempla percorsi integrativi

con le norme di tutela del lavoro. Per converso, **il sistema italiano di relazioni industriali si presenta come un potenziale canale di integrazione e convergenza tra sostenibilità del lavoro e sostenibilità ambientale.**

A differenza di quanto riscontrato in altri paesi, questa conclusione ha anche un fondamento storico. La storia delle relazioni industriali italiane dimostra, cioè, l'esistenza di una tensione tra due spinte che hanno accompagnato lo sviluppo del paese fin dal secondo dopoguerra: quella ad anteporre la tutela dei redditi e dell'occupazione lavoro alla tutela dell'ambiente, da un lato; e quella a promuovere percorsi di integrazione tra salvaguardia ambientale e tutela del lavoro, dall'altro. Nonostante la prevalenza degli interessi legati allo sviluppo economico e occupazionale, **dagli anni Sessanta importanti vertenze sindacali e iniziative contrattuali hanno portato ad un miglioramento della qualità dell'ambiente ben oltre i confini fisici delle fabbriche.** L'onda lunga della giusta transizione osservabile nell'era industriale del capitalismo italiano sembra oggi rafforzata da **forme più esplicite di integrazione tra lavoro e ambiente attraverso la contrattazione collettiva e il dialogo sociale.** Si riscontra un diffuso consenso delle parti sociali sulla necessità di dissociare, mediante la leva tecnologica, dell'Industria 4.0 e dell'economia circolare, lo sviluppo economico e occupazionale dal degrado ambientale. In questa direzione si collocano numerosi esempi di contrattazione collettiva nazionale e aziendale volti a promuovere percorsi integrativi tra lavoro e ambiente, **sia attraverso l'attivazione delle leve contrattuali più tradizionali, relative all'organizzazione del lavoro e alla disciplina della salute e sicurezza, sia attraverso la promozione di percorsi transizionali** che, tramite un mix di politiche attive e passive, anticipino e riducano gli effetti sociali dei processi di riconversione ecologica della produzione e degli ambienti di lavoro.

Il rapporto segnala, tuttavia, che, in linea con lo sviluppo diversificato delle relazioni industriali nei diversi settori e nelle diverse aree geografiche del territorio italiano, buone prassi di contrattazione e dialogo sociale su questi temi, coesistono con fenomeni involutivi nell'ambito dei quali, anche nell'era della *Just Transition*, gli interessi del lavoro e del capitale tendono a prevalere ancora su quelli ambientali o comunque finiscono per essere declinati in termini oppositivi alla tutela dell'ambiente.

### **Il caso olandese**

Sebbene la lotta contro il cambiamento climatico abbia investito l'agenda politica dei Paesi Bassi, il rapporto olandese sottolinea **come l'attenzione negoziale delle parti sociali si concentri prevalentemente sul pilastro socioeconomico della sostenibilità e solo raramente su quello ambientale.**

Lo stesso Consiglio economico-sociale, l'organo tripartito costituito dalle parti sociali e da membri accademici indipendenti, espressione del processo decisionale collaborativo e consultivo in materia di definizione delle politiche del lavoro, si occupa esclusivamente di sostenibilità sociale ed economica, relegando le discussioni inerenti all'ambito ambientale dello sviluppo nel circuito di confronto politico con le associazioni ambientaliste. **L'impegno delle parti sociali verso la promozione dello**

**sviluppo sostenibile è declamato sia sul versante sindacale che datoriale, ma la contrattazione delle condizioni di lavoro resta la pietra miliare dell'attività delle organizzazioni sindacali.** Se molte aziende olandesi hanno da tempo imboccato la via alta della produttività, nell'ambito della quale tutela del lavoro e dell'ambiente possono trovare maggiori spazi di convergenza anche in sede di contrattazione collettiva, gran parte della produzione industriale adotta ancora modelli di business non sostenibili. Più in generale, quindi, la questione aperta circa il collegamento tra la sostenibilità ambientale, economica e sociale dovrebbe riguardare (oggi più che mai) la necessità di **ripensare e ridisegnare l'attuale modello di sviluppo.**

Anche su questo fronte le organizzazioni sindacali avrebbero un ruolo importante da giocare, ma il punto è che la partita non è ancora iniziata.

### **Il caso spagnolo**

Nonostante la tutela ambientale e il diritto del lavoro non abbiano interagito in maniera importante nel contesto della contrattazione collettiva spagnola, nell'ultimo decennio entrambi i settori si stanno gradualmente sovrapponendo e influenzando reciprocamente, **portando il ruolo delle parti sociali al centro del dibattito pubblico sulla lotta ai cambiamenti climatici.** Nella cornice del sistema spagnolo di relazioni industriali, le basi per un "diritto del lavoro verde" sono forse poco evidenti, ma attenta dottrina lavoristica ha sottolineato la **correlazione delle finalità delle politiche in materia di clima ed energia con il miglioramento delle condizioni di lavoro.**

In quest'ottica, il team di ricerca della Università Pompeu Fabra evidenzia come, anche nel contesto spagnolo, la contrattazione collettiva rappresenti una valida opzione per la trasformazione dei modelli produttivi in senso ampiamente sostenibile. Si pensi non soltanto al ruolo chiave nella transizione verso un'economia verde di forme di riduzione dell'orario di lavoro, ma anche al rafforzamento su tali tematiche della promozione dell'apprendimento permanente, in particolare attraverso la formazione, la ricerca, l'innovazione e l'uso di nuove tecnologie, nonché alla necessità di dotare, alla luce della loro funzione trainante verso modelli sostenibili di lavoro, di nuove competenze gli organi di rappresentanza datoriali e le organizzazioni sindacali.

Dall'analisi empirica condotta su un numero considerevole di contratti di categoria, aziendali e locali, **gli organismi e comitati di partecipazione emergono come contesto istituzionale che, ad ogni livello, può favorire un processo di convergenza tra tutela del lavoro e tutela ambientale.** L'ambito nel quale si registrano i principali percorsi integrativi, ovviamente, è quello della salute e sicurezza, che vede le competenze dei rappresentanti dei lavoratori espandersi anche a questioni legate alle politiche ambientali, fino a qualche anno fa rimesse alla discrezionalità manageriale.

### **Il caso del Regno Unito**

L'analisi condotta dalle ricercatrici dell'Università di Warwick consegna il dato di una **lunga esperienza dei sindacati britannici sulle questioni ambientali**, maturata in vertenze comuni portate avanti con i movimenti ambientalisti.

Le studiose muovono dall'obiettivo di valutare la potenziale capacità della struttura delle relazioni industriali britanniche, altamente decentralizzata, di sostenere l'integrazione delle preoccupazioni ambientali attraverso i meccanismi della partecipazione e contrattazione collettiva. Sulla base di un'ampia indagine condotta su numerosi documenti e interviste, la ricerca conferma che i sindacati britannici hanno tentato di cogliere le possibilità insite in un sistema volontaristico di relazioni industriali, ampliando gli interessi classici della rappresentanza del lavoro. La sostenibilità ambientale è riconosciuta come questione rilevante dalle organizzazioni sindacali ma anche dalle associazioni datoriali, che concordando circa la necessità di coinvolgere i lavoratori nell'elaborazione di programmi per lo sviluppo sostenibile al fine di ottenere un reciproco vantaggio.

Tuttavia, pur in presenza di numerose dichiarazioni di intenti e iniziative partecipative per favorire una conversione ecologica degli ambienti di lavoro, **sono stati conclusi relativamente pochi accordi incentrati sulla sostenibilità ambientale**. Sebbene la ricerca colleghi tale difficoltà alla carenza di consapevolezza e di comunicazione sociale, il problema più significativo viene individuato nelle barriere istituzionali e giuridiche che ostacolano un pieno sviluppo delle relazioni industriali nel Paese. **In conclusione, se il sindacato è culturalmente pronto a negoziare la *Just Transition*, l'attuale contesto politico e istituzionale non è abilitante.**

## **Il difficile rapporto tra inflazione e aumento delle retribuzioni nella contrattazione collettiva\***

*di Ruben Schiavo*

**Il 2020 si è dimostrato un anno difficile per i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro a causa della crisi economica derivante dall'attuale pandemia che ha colpito le imprese alterando inevitabilmente i rapporti sindacali.** Imprese e sindacati hanno dialogato a tutti i livelli – nazionale, territoriale e aziendale – su materie riguardanti la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Nonostante il prosieguo del dialogo sociale, tuttavia, nell'anno in corso si sono registrati numeri piuttosto contenuti sui rinnovi dei contratti nazionali: il sistema Confindustria, che in totale conta 57 contratti collettivi nazionali, ha registrato 6 accordi interamente conclusi nei primi undici mesi dell'anno. Per comprendere dove le parti hanno riscontrato maggiori difficoltà nel rinnovo dei contratti, ci si può basare sull'osservazione delle materie in essi negoziate. Gli accordi successivi all'inizio della pandemia non presentano complesse modifiche della parte normativa, né tantomeno modelli altamente innovativi riguardanti l'organizzazione del lavoro. Ciò potrebbe far presumere che le maggiori difficoltà siano da riferirsi, in particolar modo, nel rinnovo della parte economica dell'accordo.

### ***Il calcolo dell'incremento dei minimi retributivi nel sistema Confindustria***

Con il Patto della Fabbrica, ratificato il 9 marzo 2018, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno accordato, tra le tante, che l'incremento dei minimi retributivi – inteso quale trattamento economico minimo (TEM) – avvenga in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'IPCA – Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato, che rappresenta uno dei tassi d'inflazione – al netto dei prezzi dei beni energetici importati come calcolato da ISTAT, per il periodo di vigenza del contratto, seppure in ragione dei processi di trasformazione e o di innovazione organizzativa, le parti possono modificare il valore del TEM.

Nella pratica, il calcolo dell'incremento economico avviene applicando l'incremento dell'IPCA calcolato sulla vigenza del contratto, come sopra descritto, alla base di calcolo che è l'elemento retributivo:

- l'indice IPCA calcolato sulla vigenza si rileva dai dati comunicati annualmente dall'ISTAT "IPCA al netto degli energetici importati", divulgati solitamente intorno a fine maggio/inizio giugno, attraverso la somma con un tasso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

composto degli indici realizzati o previsionali (a seconda che si tratti di anni passati o venturi) riferiti agli anni di vigenza del contratto;

- la retribuzione come base di calcolo è composta dal minimo tabellare, dagli aumenti periodici di anzianità, considerata l'anzianità media di settore, e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria (v. punto 2.2 dell'Accordo Interconfederale 15 aprile 2009).

Ad esempio, prendendo di riferimento il periodo di vigenza triennale 2020-2022, gli indici previsionali comunicati dall'ISTAT – rispettivamente pari a 0,4, 0,7 e 1,0 – danno luogo ad un tasso composto pari a 2,11%, che andrebbe applicato alla retribuzione minima di riferimento per calcolare l'incremento per l'intera vigenza del contratto. Questo procedimento, seppur spesso utilizzato nelle trattative, non è l'unico. Negli anni scorsi è avvenuto in alcuni rinnovi che le parti non presero di riferimento gli indici previsionali di anni futuri per il triennio di vigenza, bensì che esse stabilirono di adeguare, incontrandosi annualmente, l'incremento della retribuzione direttamente all'IPCA realizzato comunicato dall'ISTAT (cfr. CCNL Metalmeccanici del 26 novembre 2016), ovvero utilizzando un elemento distintivo della retribuzione assegnandogli un innovativo ruolo di fondo per gli scostamenti inflattivi (cfr. CCNL Chimico-farmaceutico del 19 luglio 2018 e CCNL Energia e Petrolio del 19 settembre 2019).

#### Tavola dei rinnovi gennaio-novembre 2020 nel sistema Confindustria

| CCNL  | Parti firmatarie  | Aumento TEM  | Retribuzione di riferimento  | Vigenza contrattuale                | IPCA composto calcolato sulla vigenza |
|---|---|--|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Vetro-Lampade (19 giugno 2020)  | Assovetro, Filctem-Cgil, Mecacisl, Uiltec-Uil   | 63 euro  | 1.814,92 (livello D1)  | 1° gennaio 2020 – 31 dicembre 2022  | 2,11%                                 |
| Industria alimentare (31 luglio 2020, non firmatarie tutte le associazioni datoriali) | Unionfood, Ancit, Assobirra, Mineracqua, Assisica, Assolatte, Assobibe, Anicav, Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil | 119 euro   | 1.924,14 (parametro 137)   | 1° dicembre 2019 – 30 novembre 2023 | 3,20%                                 |
| Gomma-Plastica (16 settembre 2020)  | Federazione Gomma Plastica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil  | 63 euro  | Le parti avevano stabilito una retribuzione di riferimento di 1.844 euro | 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2022   | 2,47%                                 |
| Legno e Arredo (19 ottobre 2020)  | Federlegno Arredo, Fillea-Cgil, Fica-Cisl e Feneal-Uil  | 50 euro (25 recupero, 25 incremento di produttività) + | Paga base, contingenza, edr, tre aumenti periodici di anzianità          | 1° aprile 2019 – 31 dicembre 2022   | 2,65%                                 |

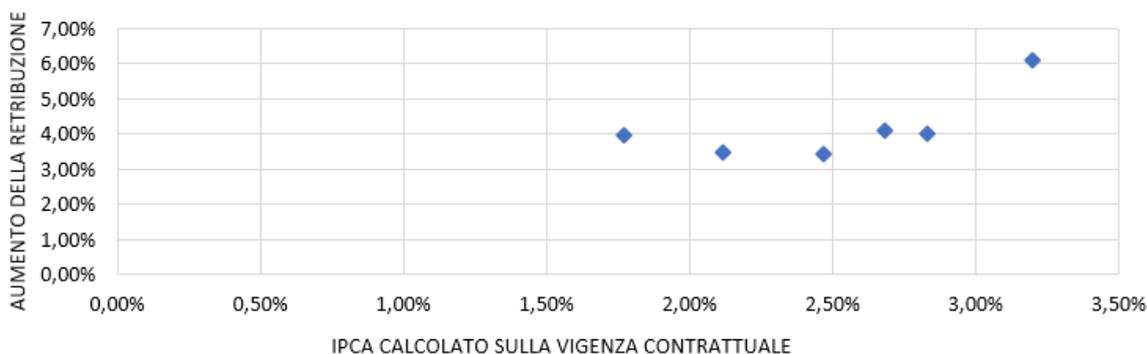
#### 4. Contrattazione collettiva

|  |   | adeguamento ad indice IPCA a gennaio 2021 e gennaio 2022 |                            |                                     |       |
|--|---|--|----------------------------|-------------------------------------|-------|
| Penne, spazzole e pennelli (29 ottobre 2020) | Assoscrittura, Assospazzole, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil | 68 euro  | 1.694,91 euro (livello 3S) | 1° gennaio 2019 – 31 dicembre 2022  | 2,83% |
| TLC (12 novembre 2020)                       | Asstel TLC, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil                     | 70 euro  | 1.778,73 (5° livello)      | 12 novembre 2020 – 31 dicembre 2022 | 1,77% |
| Ceramica (26 novembre 2020)                  | Confindustria Ceramica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil      | 76 euro  | 1.858,75 (livello D1)      | 1° gennaio 2020 – 30 giugno 2023    | 2,68% |

#### *La relazione tra indici IPCA e aumento delle retribuzioni*

Secondo l'accordo interconfederale del 9 marzo 2018, come già visto, l'aumento delle retribuzioni avviene in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'IPCA. Questo meccanismo dovrebbe dar luogo a una relazione positiva tra la quota di aumento della retribuzione di riferimento e l'indice IPCA calcolato sul periodo di vigenza contrattuale. Seppur l'aumento del TEM avvenga *in funzione* dell'indice IPCA, quindi la variazione non necessita di essere perfettamente sensibile ad esso, tuttavia si presuppone che l'aumento retributivo sia significativamente influenzato dall'indice IPCA e dai suoi scostamenti in funzione del tempo.

### IPCA E AUMENTI RETRIBUTIVI



Nel grafico qui riportato si può osservare la relazione tra l'indice IPCA calcolato per gli anni di vigenza di ogni contratto (asse orizzontale), sulla base dell'ultimo comunicato ISTAT dell'8 giugno 2020, e l'aumento dei minimi tabellari (TEM), in rapporto alla retribuzione di riferimento, che le parti hanno stabilito per il rinnovo contrattuale (asse verticale). I punti rappresentano i rinnovi dei contratti elencati nella tabella precedente. Nel grafico non è presente il

contratto del legno in quanto in esso le parti hanno stabilito di adeguare gli incrementi retributivi successivamente, sulla base dell'indice IPCA comunicato annualmente dall'ISTAT. Va specificato che la base di calcolo retributiva considerata non comprende altre voci fisse della retribuzione, quali ad esempio gli aumenti periodici di anzianità, che sono un elemento della base di calcolo, seppur trascurabili nella rappresentazione di cui sopra.

Seppur i rinnovi non siano un numero sufficientemente tale da trarre delle conclusioni sistematiche, tuttavia già da questa prima rappresentazione si possono evincere due tendenze importanti: innanzitutto, **la quota di aumento della retribuzione è sempre superiore dell'indice IPCA calcolato sulla vigenza contrattuale**, ovvero l'aumento concordato dalle parti è significativamente maggiore rispetto a quello che risulterebbe applicando gli indici IPCA direttamente ai minimi tabellari. Inoltre, secondo aspetto che si evidenzia nel grafico, non esiste alcuna correlazione positiva (ovvero esiste ma in misura trascurabile) tra i due elementi considerati. I punti nel grafico disegnano una curva che sembra piuttosto appiattita, fatta eccezione per il rinnovo dell'industria alimentare. Una curva pressoché orizzontale sta a significare che l'aumento delle retribuzioni concordato nei rinnovi non è sensibile (o lo è in misura non significativa) al variare dell'indice IPCA, ovvero che **davanti a un indice IPCA calcolato sulla vigenza contrattuale più alto, non corrisponde un adeguato aumento maggiore del TEM**. A conferma di quanto osservabile dal grafico, l'indice di correlazione, che dimostra la dipendenza tra le due variabili, risulta essere pari a 0,15 (escludendo il valore dislocato dell'alimentare). In altre parole, nei rinnovi avvenuti nel 2020, solo il 15% dell'aumento del TEM è dipeso da un maggiore indice IPCA calcolato sulla vigenza contrattuale.

Gli aumenti sottoscritti nei rinnovi si attestano su un valore di riferimento standard, non dimostrando alcuna significativa dipendenza dalle variazioni dell'indice IPCA calcolato sulla vigenza contrattuale. In tal modo, l'aumento del TEM, quale elemento di tutela e “risarcimento” della perdita di potere di acquisto delle retribuzioni generata dall'inflazione, viene concordato con uno sguardo di insieme dell'intero panorama contrattuale, al fine di non generare precedenti che possano avere ripercussioni sui successivi rinnovi contrattuali di altri settori. È così che l'IPCA è divenuto un valore di partenza e che gli aumenti concordati, come avviene già da tempo, siano solitamente superiori ad esso (v. F. FAZIO, E. MASSAGLI, M. TIRABOSCHI (2013), *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, p. 45), sganciando in tal modo l'aumento delle retribuzioni da quei meccanismi che le parti hanno stabilito a livello interconfederale. Meccanismi, ad oggi, non strettamente legati all'indice di inflazione – come sostiene Stirpe (vicepresidente di Confindustria con delega al Lavoro e alle Relazioni Industriali) nell'ultima lettera inviata alle associazioni aderenti a Federalimentare – che renderanno impossibile la strada dell'agganciamento del salario minimo legale al valore del trattamento economico individuato dalla contrattazione collettiva.

5.  
**CONTROLLI E PRIVACY**

## **Account aziendali e dati personali del lavoratore: la parola al Garante della Privacy\***

*di Alessandro Galasso*

L'account di posta elettronica aziendale del dipendente deve essere disattivato una volta terminato il rapporto di lavoro. Questo è quanto affermato dal collegio del Garante Privacy con il provvedimento n. 216 del 4 dicembre 2019, nell'ambito del quale l'autorità garante ha modo di ritornare sull'applicazione delle discipline in materia di trattamento dei dati nei contesti lavorativi, sancendo l'illiceità di quelle prassi datoriali volte a gestire e controllare gli account di posta elettronica aziendale degli ex dipendenti nel periodo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Nel caso in esame il reclamante, ex dipendente di una società, chiamato a difendersi da una azione intentatagli dalla stessa, veniva in tale occasione a conoscenza del fatto che l'account aziendale personale non era stato disattivato; i legali della parte attrice avevano infatti depositato in giudizio una mail estratta dal suddetto indirizzo di posta elettronica, inviata all'ex dipendente da un cliente della società più di un anno dopo la conclusione del rapporto di lavoro. Sebbene il contenuto della mail potesse confermare le presunte condotte contrarie al patto di non concorrenza lamentate dall'azienda in sede giudiziaria, al tempo stesso venivano a configurarsi gli estremi di una prassi datoriale contraria alla normativa nazionale e comunitaria in materia di trattamento dei dati.

La questione così descritta veniva sottoposta dall'ex dipendente al vaglio del Garante, chiamato quindi ad esprimersi in relazione alla liceità o meno della procedura adottata dalla società nel periodo successivo all'interruzione del rapporto di lavoro: non era infatti prevista una celere disattivazione degli account aziendali; inoltre venivano automaticamente reindirizzate al Responsabile ICT le mail ricevute su tali account. In questo modo l'azienda si assicurava di controllarne il contenuto in funzione di una «*corretta gestione dei rapporti commerciali*» e «*al dichiarato fine di non perdere contatti utili con i clienti*», prevedendo di disattivare lo stesso non appena l'ex dipendente avesse effettivamente avvisato i clienti aziendali con i quali era in contatto dell'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro.

Ripercorrendo le motivazioni fornite nel provvedimento nonché i principi ivi indicati relativi alla normativa nazionale (c.d. Codice Privacy, d.lgs. n. 196/2003, come da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020](#).

ultimo modificato dal d.lgs. n. 101/2018) ed europea (Regolamento (UE) 679/2019) in materia di privacy, il Garante affronta dapprima i profili inerenti alle modalità di corretta realizzazione dell'informativa sul trattamento dei dati che il datore deve adempiere verso il dipendente nel corso del rapporto lavorativo. In seconda battuta, analizza la condotta tenuta dalla società nel periodo successivo alla cessazione del rapporto valutando se, mantenendo attivo l'account di posta elettronica aziendale per un periodo di tempo, possa o meno configurarsi un'illecita violazione dei diritti dell'ex dipendente.

Sotto il primo profilo, il trattamento dei dati personali deve essere posto in essere nei confronti dell'interessato in ossequio ai generali principi di liceità, correttezza e trasparenza, caratteristiche queste che, trasposte all'ambito lavorativo, si concretizzano in un obbligo informativo gravante sul datore di lavoro nei confronti dei dipendenti.

**Nel caso affrontato, l'assenza di una documentazione cartacea non permetteva di stabilire il contenuto stesso dell'avviso operato dall'azienda verso il dipendente, in quanto realizzato dal datore (per prassi) in forma meramente orale.** In altre parole, non risultava possibile verificare se il reclamante fosse stato effettivamente portato a conoscenza, durante il rapporto di lavoro, del “*persistente*” periodo di attivazione dell'account, nonché dei termini e delle condizioni di utilizzo dei dati ivi contenuti. Si palesava quindi una prima violazione del generale obbligo informativo summenzionato, non potendosi infatti considerare lecito, corretto e trasparente un avviso realizzato in assenza di documentazione scritta.

**Superata la questione legata alla parte formale delle modalità di informativa sul trattamento, il collegio passa ad analizzare la liceità o meno della prassi tenuta dall'azienda verso i suoi ex dipendenti.** Secondo il Garante le operazioni di controllo poste in essere dalla società terza, sia con riferimento ai c.d. “dati esterni” (es. date, ora, oggetto, mittenti di mail private...), che – soprattutto – con riferimento ai contenuti delle comunicazioni, nonostante nell'intento fossero circoscritte alle sole mail aziendali, in concreto non potevano realizzarsi senza ottenere informazioni estranee rispetto a quelle inerenti all'attività professionale, realizzandosi quindi una violazione della sfera privata del soggetto sottoposto a tale controllo, nonché del suo diritto alla riservatezza.

**In altre parole, il provvedimento del Garante sostanzia nel panorama lavorativo le tutele costituzionali sulla protezione della dignità umana nonché sul pieno sviluppo della personalità dell'individuo nelle formazioni sociali;** una linea questa che trova conferma sia in alcuni precedenti dell'autorità medesima (provvedimento del 1° marzo 2007 n.58) sia a livello internazionale nella giurisprudenza della corte EDU, la quale ha più volte affermato che « *la protezione della vita privata si estende anche all'ambito lavorativo*». Nel caso di specie però il ragionamento va al di là dei limiti così tracciati, estendendo quell'aspettativa di riservatezza anche al periodo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, nell'intento di offrire all'individuo una tutela concreta ed esaustiva della vita privata.

A questo fine afferma che «il datore di lavoro, in conformità ai principi in materia di protezione dei dati personali, dopo la cessazione del rapporto di lavoro debba rimuovere gli account di posta elettronica aziendali riconducibili a persone identificate o identificabili (in un tempo ragionevole commisurato ai tempi tecnici di predisposizione delle misure), previa disattivazione degli stessi».

Aggiunge, inoltre, alcune importanti indicazioni operative per l'autotutela da parte delle aziende, le quali, per garantirsi da possibili condotte anti-concorrenziali, dovranno quindi agire preventivamente: da un lato sono intimate a dotarsi di sistemi automatizzati che permettono di avvisare i propri clienti dell'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro con il determinato dipendente. Al tempo stesso dovranno poi essere forniti ai medesimi clienti canali telematici alternativi (es. indirizzi aziendali...) in modo tale da non perdere eventuali contatti utili con gli stessi.

**Tali operazioni dovranno infine essere realizzate entro limiti temporali “ragionevoli”, valutati in funzione della complessità logistica necessaria per la realizzazione dell'operazione medesima.** A conclusione di tale periodo dovrà quindi essere disattivato l'account di posta elettronica aziendale, scongiurandosi quindi eventuali forme di controllo invasive del datore o di società terze, ormai da considerarsi illecite e per questo perseguibili anche in sede giudiziaria.

## **Il trattamento dei dati personali degli studenti per l'erogazione dei servizi di Formazione a Distanza alla luce del d.l. n. 18/2020\***

*di Gaetano Machì*

A partire dal 23 febbraio 2020, data del primo atto normativo che regola l'emergenza sanitaria relativa a COVID-19, **le attività didattiche sono state sospese progressivamente in tutto il territorio nazionale lasciando alla maggior parte degli enti di formazione la possibilità di svolgere le attività formative a distanza per garantire il diritto all'istruzione.**

**Il 6 marzo anche il Ministero dell'Istruzione è intervenuto pubblicando le sue prime indicazioni per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19** e affermando che le istituzioni scolastiche possono “attivare o potenziare le modalità di apprendimento a distanza ottimizzando le risorse didattiche del registro elettronico e utilizzando classi virtuali e altri strumenti e canali digitali per favorire la produzione e la condivisione di contenuti”.

**All'atto pratico è possibile determinare due tipologie di modalità di formazione a distanza: la FAD sincrona e la FAD asincrona.**

La prima è stata definita da ANPAL nella nota prot. 3616 del 10 marzo 2020 come l'attività formativa in cui i momenti di insegnamento e di apprendimento tra studenti e docenti avvengono in contemporanea attraverso il trasferimento diretto di informazioni grazie all'utilizzo di specifiche piattaforme telematiche “che possano garantire il rilevamento delle presenze dei discenti attraverso il rilascio di specifici output in grado di tracciare in maniera univoca la presenza dei discenti e dei docenti”.

La Formazione a Distanza in modalità asincrona, invece, avviene attraverso delle metodologie che scindono il momento di produzione del materiale formativo (videolezioni, dispense, testi) e la fruizione da parte degli studenti, lasciando una maggiore autonomia a questi ultimi.

**In entrambi i casi gli istituti formativi si trovano a dover trattare i dati personali dei propri studenti, in gran parte di minori, o dei loro genitori/tutori con modalità diverse rispetto a quelle ordinarie.** Infatti, è oggi necessario registrare la presenza degli studenti in via automatica attraverso software specifici e raccogliere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

delle informazioni di contatto degli stessi, ad esempio un indirizzo e-mail proprio dello studente o appartenente ad un genitore/tutore, per il trasferimento del materiale formativo o per permettere loro di eseguire l'accesso alle piattaforme per l'erogazione della Formazione a Distanza.

**Un primo aspetto da valutare è quello della c.d. base giuridica del trattamento.** Secondo l'art. 2-sexies del codice della privacy, i trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri in materia di istruzione e formazione in ambito scolastico, professionale, superiore o universitario sono da considerare "di rilevante interesse pubblico".

Di conseguenza, **il trattamento dei dati personali degli studenti posto in essere da scuole ed enti di formazione che sia strettamente collegato all'erogazione della formazione trova la sua base giuridica nella condizione di cui all'art. 6, lett. e) del Regolamento Generale in materia di Protezione dei Dati personali (GDPR)** per cui il trattamento è lecito nel caso in cui esso sia "necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento".

Alla medesima conclusione arriva anche il Garante Privacy italiano nel suo Vademecum sulla scuola, laddove afferma che **le istituzioni scolastiche pubbliche, private e paritarie possono trattare i dati personali necessari al perseguimento di specifiche finalità istituzionali o di settore senza la necessità di ottenere il consenso da parte degli interessati.**

Sebbene quindi non sia necessario ottenere il consenso al trattamento dei dati personali a seguito del passaggio da modalità formative ordinarie alla Formazione a Distanza, resta comunque obbligatorio rispettare diverse altre disposizioni previste dalla disciplina europea e nazionale in materia di protezione dei dati personali così come sottolineato anche dalla Circolare del Ministero dell'Istruzione del 17 marzo 2020.

In particolare, **è in ogni caso necessario rispettare i principi previsti dall'articolo 5 del Regolamento Generale in materia di Protezione dei Dati personali** affinché i dati siano trattati in modo lecito, corretto e trasparente nel rispetto dei principi di finalità e non eccedenza.

**L'informativa dovrà essere fornita agli interessati, siano essi gli studenti o i loro genitori/tutori, in applicazione del principio di trasparenza ex artt. 13 e 14 del Regolamento.** Nel caso in cui gli interessati siano dei minori, in fase di redazione del documento sarà opportuno tenere presente il contenuto del considerando n. 58 secondo cui "dato che i minori meritano una protezione specifica, quando il trattamento dati li riguarda, qualsiasi informazione e comunicazione dovrebbe utilizzare un linguaggio semplice e chiaro che un minore possa capire facilmente".

Infine, dato che il trattamento prevede l'uso di tecnologie che, considerati la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, è **altresì necessario sottoporre i trattamenti dei dati personali finalizzati all'attuazione della FAD a valutazione di impatto ex art. 35 del Regolamento.**

**Molto rilevante quando si mette in atto un'attività di trattamento di dati personali è il fattore umano.** Una corretta formazione degli insegnanti è condizione necessaria per evitare un *data breach*, ovvero la “violazione di sicurezza che comporta accidentalmente o in modo illecito la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati” (cfr. art. 4, comma 1, punto 12, Regolamento Generale in materia di Protezione dei Dati personali). **Il d.l. 18/2020 è intervenuto sul tema della formazione del personale scolastico stanziando 5 milioni** attraverso l'art. 120; tuttavia la norma pare essere totalmente incentrata sull'aggiornamento relativo alle metodologie e alle tecniche per la didattica a distanza e non sembra finanziare anche gli interventi formativi previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.

**Altro punto rilevante dell'applicazione della Formazione a Distanza è l'accessibilità delle piattaforme da parte degli studenti, anche disabili.** L'attuazione di policy che prevedono l'utilizzo di tecnologie, infatti, è spesso caratterizzata da problematiche relative alla effettiva possibilità di accedere ai servizi da parte dei beneficiari. In questo caso, ad esempio, l'accesso alle attività di Formazione a Distanza è necessariamente subordinato al possesso da parte dello studente di un *device* idoneo e di una connessione Internet di buona qualità attraverso cui accedere ai servizi. A differenza di quanto specificato nel punto precedente, questo aspetto è stato tenuto in considerazione dal Legislatore nella redazione del d.l. 18/2020 che stanziava 70 milioni di euro allo scopo di mettere a disposizione degli studenti meno abbienti dispositivi individuali per la fruizione delle piattaforme per l'apprendimento a distanza, nonché per la necessaria connettività di rete.

**Sebbene il trattamento di dati personali per l'erogazione della Formazione a Distanza non prevede la richiesta del consenso da parte del titolare del trattamento, resta comunque centrale la necessità di tutelare le informazioni personali dei beneficiari dei servizi di formazione.** Le scuole e gli enti di formazione dovranno quindi porre in essere misure tecniche e organizzative idonee a garantire il rispetto del diritto alla protezione dei dati personali degli interessati anche attraverso l'utilizzo delle risorse previste dall'articolo 120, comma 1, lett. a) che prevede l'utilizzo di 10 milioni di euro per dotarsi di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza o potenziare quelle già in dotazione, questa volta senza un vincolo dell'utilizzo per fini strettamente pedagogici come previsto per l'attività di formazione di cui alla lett. c).

## Applicazioni di *contact tracing* ed efficacia giuridica delle notifiche\*

di Gaetano Machì

### Le applicazioni di *contact tracing* in Europa e in Italia

Parte della strategia nazionale ed europea per il contenimento ed il superamento dell'epidemia di COVID-19 consiste nell'utilizzo di mezzi tecnologici al fine di raccogliere e analizzare le informazioni relative alla diffusione del virus.

A questo proposito, la Commissione Europea ha proposto con una Raccomandazione l'utilizzo di metodi condivisi di raccolta ed analisi dei dati allo scopo di contenere la diffusione del virus **SARS-CoV-2**. Sulla base di ciò, diversi Paesi si sono attivati per sviluppare su scala nazionale delle app nel rispetto degli Orientamenti in materia di protezione dei dati approvati dalla stessa Commissione.

**Secondo gli atti pubblicati dalla Commissione Europea, le applicazioni possono svolgere fino a quattro funzioni:**

- dare informazioni circa la pandemia in corso;
- offrire agli utenti questionari di autovalutazione e di orientamento per un primo controllo sui sintomi;
- garantire un canale di comunicazione tra pazienti e medici;
- allertare coloro che si sono trovati per un certo periodo di tempo in prossimità di una persona infetta, per dare informazioni sull'opportunità di mettersi in auto-quarantena e su dove sottoporsi ai test.

**L'applicazione di *contact tracing* adottata dal Governo italiano, denominata Immuni, sembra finalizzata a svolgere esclusivamente l'ultima funzione.** Infatti, l'articolo 6 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 conferma che l'applicazione ha il solo fine di “allertare le persone che siano entrate in contatto stretto con soggetti risultati positivi e tutelarne la salute attraverso le previste misure di prevenzione nell'ambito delle misure di sanità pubblica legate all'emergenza COVID-19”.

Eventuali step successivi all'invio della notifica, tra cui presumibilmente rientreranno l'auto-quarantena e la sottoposizione a misure di sanità pubblica e di cura, saranno determinati dal Ministero della Salute di concerto con altre autorità nazionali e regionali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20](#).

**Dalle informazioni attualmente pubblicate dal Ministero dell’Innovazione non è possibile delineare in modo preciso le modalità attraverso cui saranno processate ed inviate le notifiche**, tuttavia è ragionevole pensare che un eventuale utilizzo massivo dell’applicazione sia compatibile esclusivamente con l’utilizzo di decisioni automatizzate.

**Affinché una decisione non sia qualificabile come automatizzata, infatti, è necessario che l’intervento umano nel processo decisionale sia significativo.** Perché ciò avvenga nel processo di invio della notifica da parte delle applicazioni di *contact tracing*, dovrebbe essere prevista prima dell’invio una revisione della decisione da parte di un operatore che sia in grado di valutare il caso specifico e modificare, laddove necessario, l’output dell’algoritmo. Secondo il Working Party ex articolo 29, l’eventuale intervento umano nel processo di *decision-making* e la sua rilevanza dovrebbero risultare dalla valutazione d’impatto ex art. 35, GDPR.

Ciò è confermato anche dalle linee guida del Comitato europeo per la protezione dei dati, per cui “tutte le procedure e i processi, compresi gli algoritmi implementati dalle app per il tracciamento dei contatti, dovrebbero svolgersi sotto la stretta sorveglianza di personale qualificato al fine di limitare il verificarsi di falsi positivi e negativi. In particolare, le indicazioni fornite in merito ai passi da compiere successivamente alla ricezione di un alert non dovrebbero basarsi unicamente su un trattamento automatizzato”.

### **Applicabilità delle norme in materia di decisioni automatizzate**

**La norma europea che regola i processi decisionali automatizzati relativi a persone fisiche è l’articolo 22 del Regolamento 679/2016.** Esso, secondo l’opinione più diffusa, stabilisce un divieto da parte dei titolari del trattamento di sottoporre l’interessato a “una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona”.

Ad oggi non è ancora possibile comprendere quali siano le conseguenze successive all’invio degli *alert* né, quindi, se queste produrranno effetti giuridici o che incidano in modo analogo sugli utenti. È tuttavia presumibile che “gli ulteriori adempimenti necessari alla gestione del sistema di allerta e per l’adozione di correlate misure di sanità pubblica e di cura” che verranno determinati dal Ministero della Salute in applicazione del d.l. n. 28/2020 abbiano tali caratteristiche.

**Pur ammettendo l’applicabilità dell’articolo 22, paragrafo 1, è comunque possibile superare il divieto di sottoporre gli interessati a decisioni automatizzate** laddove ciò sia autorizzato dal diritto dell’Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisi altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell’interessato oppure con l’ottenimento del consenso esplicito dell’interessato. In quest’ultimo caso sarà necessario accertarsi

che il consenso abbia ad oggetto la decisione automatizzata e che sia informato e liberamente prestato.

**Affinché il consenso alla decisione automatizzata sia informato è necessario, in applicazione dell'art. 15, lett. h) del GDPR, che il titolare del trattamento fornisca all'interessato informazioni riguardanti l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, le informazioni significative sulla logica utilizzata e l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.**

### **Il principio di trasparenza in materia di decisioni automatizzate**

La necessità di fornire agli interessati informazioni precise sui trattamenti in essere ha inoltre una rilevanza che va ben oltre il rispetto della normativa europea. **È ormai opinione diffusa, infatti, ribadita anche per le applicazioni di *contact tracing* da diverse Autorità nazionali e sovranazionali, che una delle principali leve che incentivano l'utilizzo di nuove tecnologie da parte dell'utenza è la trasparenza.**

**Nodo centrale per la spiegazione della logica utilizzata dall'algoritmo è sicuramente la definizione di “contatto stretto” recepita all'interno del codice sorgente dell'applicazione.** Affinché vi sia un “contatto stretto”, il Centro Europeo per il Controllo e la Prevenzione delle Malattie, ripreso anche sul sito del Ministero della Salute, è necessario che un soggetto:

- abbia avuto un contatto diretto (faccia a faccia) con un caso COVID-19 a distanza inferiore ai due metri per almeno 15 minuti;
- sia entrato in contatto fisico con un caso di COVID-19;
- sia entrato in contatto diretto non protetto con le secrezioni di un caso COVID-19;
- si sia trovato in un ambiente chiuso per un caso COVID-19 per almeno 15 minuti;
- abbia viaggiato nel medesimo aereo di un caso di COVID-19 (in questo caso i criteri variano in base alla gravità dei sintomi del caso);
- sia un operatore sanitario od altra persona che fornisce assistenza diretta ad un caso di COVID19 oppure faccia parte del personale di laboratorio addetto alla manipolazione di campioni di un caso di COVID-19 e non abbia utilizzato i DPI raccomandati o ne abbia utilizzati di non idonei.

**Ad oggi non è chiaro come sia stato sviluppato l'algoritmo che determina la presenza o meno di un “contatto stretto”.** Tuttavia, nell'impossibilità di identificare preventivamente il soggetto possessore del *device* su cui è stata scaricata l'applicazione, i parametri utilizzati saranno gli stessi per tutti gli utenti, dunque non sarà possibile applicare in modo dettagliato i criteri relativi a particolari categorie di soggetti. Allo stesso modo, essendo esclusa la geolocalizzazione degli utenti ex art. 6, comma 2, lett. c) del d.l. 28/2020, non sarà neppure possibile applicare le regole specifiche previste per gli aeromobili.

## Conclusione e profili giuslavoristici

Sebbene l'utilizzo delle applicazioni di *contact tracing* sia rilevante per la gestione delle attività di tracciamento, trattamento e test nonché per la raccolta di informazioni utili ai fini statistici, **l'efficacia giuridica delle notifiche dipenderà profondamente dalla determinazione delle procedure amministrative previste dal d.l. 28/2020.**

**Ad oggi, sulla base della normativa vigente, l>alert ha una finalità puramente informativa.** Ciò, tuttavia, rischia di creare serie problematiche organizzative e di responsabilità ad esempio, in ambito lavorativo.

Il “Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro“, siglato da Governo e parti sociali, prevede che il datore di lavoro informi i propri lavoratori circa “la consapevolezza e l'accettazione del fatto di non poter fare ingresso in azienda e di doverlo dichiarare tempestivamente laddove, anche successivamente all'ingresso, sussistano condizioni di pericolo (sintomi di influenza, temperatura, provenienza da zone a rischio o contatto con persone positive al virus nei 14 giorni precedenti, etc.) in cui i provvedimenti dell'Autorità impongono di informare il medico di famiglia e l'Autorità sanitaria e di rimanere al proprio domicilio”.

Secondo le FAQ pubblicate dal Garante italiano, è possibile per il datore di lavoro chiedere un'autodichiarazione in merito all'eventuale esposizione al contagio da COVID-19 quale accesso per la sede di lavoro. Tuttavia, in ogni caso dovranno essere raccolti solo i dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da Covid-19, e astenersi dal richiedere informazioni aggiuntive in merito alla persona risultata positiva, alle specifiche località visitate o altri dettagli relativi alla sfera privata.

È necessario quindi chiedersi se **l>alert inviato dall'applicazione di *contact tracing* basti da solo a motivare tale dichiarazione e a giustificare il divieto di accesso nel luogo di lavoro ai sensi della disciplina del protocollo o dell'art. 20 del Testo Unico di Salute e Sicurezza (d.lgs. n. 81/2008) che prevede l'obbligo in capo al lavoratore di comunicare al datore eventuali situazioni di rischio di cui sia venuto a conoscenza.** Ad oggi rimane dubbio se laddove il lavoratore venga a conoscenza della possibilità di essere stato in contatto con un soggetto positivo, anche se attraverso un processo decisionale automatizzato caratterizzato dai profili critici sopra rilevati, sia comunque obbligato a comunicare il possibile rischio al datore di lavoro. **A ciò si aggiunge anche la problematica relativa all'incertezza della decisione automatizzata** causata in parte dall'approssimazione dei criteri per identificare uno “stretto contatto” e in parte dal fatto che la prossimità tra due soggetti viene valutata in realtà sulla base della posizione dei *device*. Ad oggi, infatti, non è possibile stabilire con certezza la corrispondenza tra la posizione del *device* e quella del possessore dello strumento.

Al fine di rendere più chiara l'efficacia delle notifiche delle applicazioni di *contact tracing*, sarà quindi necessario che il Ministero della Salute adotti, tra le misure tecniche ed organizzative di cui al secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge 28/2020, dei procedimenti che prevedano un intervento umano significativo nelle procedure di *decision-making* e che garantiscano un maggior grado di accuratezza delle decisioni. Alternativamente, si dovrà predisporre un metodo che permetta di raccogliere il consenso informato degli utenti anche con riguardo alla decisione automatizzata oppure, come proposto dal Garante italiano per la protezione dei dati personali, dovranno essere previste “le modalità di intervento umano sulla decisione algoritmica, così da soddisfare anche i requisiti di cui all'articolo 22, par. 2, lett. b) – del Regolamento”.

6.

## **DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

## Tagliato “cuneo fiscale” per i dipendenti\*

di Pierluigi Rausei, Marco Barbizzi

Attuando quanto disposto dall’art. 1, comma 7, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, il decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante “*Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente*”, interviene sulla riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, introducendo, dal 1° luglio 2020, un “*Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati*” (art. 1) e una “*Ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati*” (art. 2) per le prestazioni rese dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2020.

Entrambi gli istituti introdotti dal d.l. n. 3/2020 sono vincolati a specifici limiti di reddito annuale e non spettano per i redditi di cui all’art. 49, comma 2, lettera a), e all’art. 50, comma 1, a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi – TUIR), vale a dire che non possono essere riconosciuti a: titolari di pensioni di ogni genere, prestazioni pensionistiche e assegni equiparati; lavoratori soci delle cooperative di produzione e lavoro, delle cooperative di servizi, delle cooperative agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli e delle cooperative della piccola pesca (per i compensi percepiti, nei limiti dei salari correnti maggiorati del 20%); lavoratori dipendenti per le indennità e i compensi percepiti a carico di terzi a seguito di incarichi (ad esclusione di quelli che devono essere riversati al datore di lavoro o allo Stato); titolari di borsa di studio o di assegno, premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale (se il beneficiario non è lavoratore dipendente del soggetto erogante); titolari di uffici di amministratore, sindaco o revisore di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica; collaboratori a giornali, riviste, enciclopedie e simili; membri di collegi e commissioni; collaboratori coordinati e continuativi; sacerdoti; soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

| <b>Incremento retributivo mensile</b> | <b>Limiti di reddito</b>     |
|---------------------------------------|------------------------------|
| 100 euro                              | da 8.174 euro a 28.000 euro  |
| 80 euro                               | da 28.001 euro a 35.000 euro |
| da 80 euro a 0 euro                   | da 35.001 euro a 40.000 euro |

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

### **Cuneo fiscale e limiti di costituzionalità**

Il d.l. n. 3/2020 interviene sulla scorta di una pretesa “straordinaria necessità ed urgenza” di dare attuazione a specifici interventi finalizzati a ridurre il “cuneo fiscale” (*tax wedge*), che può essere individuato come l’indicatore percentuale che valorizza il rapporto tra il costo del lavoro complessivo e la pressione fiscale totale sul lavoro (sia con riferimento alle imposte dirette e indirette, sia con riguardo ai contributi previdenziali) ed è stato definito dall’OCSE come il rapporto tra le imposte pagate da un lavoratore medio e il corrispondente costo totale del lavoro per il datore di lavoro.

Rispetto al contesto regolatorio italiano, sia che si consideri il profilo fiscale, sia che si guardi a quello fiscale e contributivo insieme, le dimensioni di costo del lavoro e l’ampiezza del “cuneo fiscale” rivelano senza dubbio l’esigenza di un intervento normativo importante, dal “lato impresa” e non soltanto dal “lato lavoratore”, che il d.l. n. 3/2020 non integra neppure parzialmente.

Tuttavia, si fa sinceramente fatica a comprendere, specie in questa fase temporale della legislazione nazionale, la scelta del decreto legge, non riuscendo l’interprete a individuare i criteri richiesti dall’art. 77, comma 2, Cost. proprio rispetto alla straordinaria necessità ed urgenza dell’intervento normativo *de quo*, il quale invece avrebbe potuto trovare legittima sede in seno ad un testo legislativo di origine parlamentare o nel contesto di una riforma fiscale di ampio respiro, oppure in un decreto legislativo delegato, per una delega volta ad intervenire esclusivamente o principalmente sulla riduzione del costo del lavoro.

D’altra parte, la stessa errata valutazione di compatibilità costituzionale fu effettuata in occasione dell’introduzione del bonus già in vigore con il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che il provvedimento in esame abroga (cd. Bonus Renzi).

Un ulteriore aspetto di criticità costituzionale della norma potrebbe emergere con riguardo ai soggetti esclusi dal beneficio, in relazione all’art. 3 Cost., poiché nel novero dei lavoratori non ammessi, vi sono anche determinate categorie di soggetti, come i titolari di collaborazioni continuate e continuative, i quali, sotto il profilo fiscale, non meritano un trattamento così fortemente differenziato, potendosi, peraltro, estendere il ragionamento anche agli effetti evidentemente sperequativi che si determinano a seguito dell’esclusione dal beneficio tra il reddito disponibile dei lavoratori autonomi (non agevolati) e quello dei lavoratori dipendenti (destinatari del d.l. n. 3/2020).

### **Trattamento retributivo integrativo**

Come si accennava, l’art. 1 del d.l. n. 3/2020 prevede, a partire dal 1° luglio 2020, l’attribuzione di una somma a titolo di “trattamento integrativo”, che non concorre

alla formazione del reddito ai fini Irpef (e non vale quindi neppure ai fini della contribuzione previdenziale e assistenziale), alla stregua di un credito di imposta, di importo pari a 100 euro al mese (600 euro per l'anno 2020 e 1.200 euro a decorrere dall'anno 2021), se il reddito complessivo, da lavoro dipendente o assimilato (artt. 49 e 50, TUIR), non è superiore a 28.000 euro (fermo restando l'obbligo di rapportare al periodo di lavoro il trattamento integrativo).

Affinché il “bonus” possa essere riconosciuto ai lavoratori interessati, l'imposta lorda determinata sui redditi deve risultare di importo superiore a quello previsto per la detrazione spettante ai sensi dell'art. 13, comma 1, TUIR, con reddito superiore quindi a 8.174 euro.

L'art. 1, comma 3, del d.l. n. 3/2020 fa obbligo ai sostituti di imposta di riconoscere il trattamento integrativo ripartendolo fra le retribuzioni erogate a partire dal 1° luglio 2020, nonché di verificare in sede di conguaglio l'effettiva spettanza del “bonus”. Il che lascia presumere che si tratti di una prestazione automatica, non a richiesta dei lavoratori (ad eccezione di chi ha più rapporti di lavoro a tempo parziale che si ritiene debba optare per l'uno o l'altro datore di lavoro ai fini del riconoscimento del credito).

Nel caso in cui dal conguaglio emerga che il trattamento integrativo non spettava, in tutto o in parte, i sostituti d'imposta devono recuperare le somme che superano i 60 euro, in quattro rate di identico ammontare, a partire dalla retribuzione sulla quale operano gli effetti del conguaglio.

Peraltro, l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 3/2020 riconosce ai sostituti d'imposta il diritto a sfruttare il credito erogato mediante compensazione in F24 (art. 17, decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241).

Con il “bonus” così introdotto i titolari di un reddito annuo fino a 26.600 euro lordi hanno un innalzamento a 100 euro mensili del già esistente “bonus” mensile di 80 euro, mentre i titolari di un reddito annuo da 26.600 euro a 28.000 euro entrano per la prima volta nel campo di applicazione del “bonus” con un incremento netto di 100 euro nel prospetto paga.

A ben guardare, i lavoratori con reddito fino a 24.600 euro avranno un aumento effettivo di 20 euro mensili, rispetto al bonus già esistente (cd. Bonus Renzi), mentre l'incremento risulterà più elevato per i titolari di reddito da 24.601 euro a 26.600 euro, trattandosi di contribuenti che hanno percepito il bonus esistente con la prevista rimodulazione al ribasso in base al reddito.

L'elevazione della soglia reddituale a 28.000 euro appare comprensibile rispetto ad una analisi di sistema dell'odierno modello di tassazione dei redditi per le persone fisiche, che vede fissato a 28.000 euro il limite superiore del secondo scaglione di reddito per la determinazione delle aliquote Irpef.

## Detrazione fiscale

Sotto altro profilo, l'art. 2 del d.l. n. 3/2020, prevede, per le prestazioni rese dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2020, l'attribuzione di una ulteriore detrazione dall'imposta lorda ai titolari dei redditi da lavoro dipendente o assimilato (artt. 49 e 50, TUIR), da rapportarsi evidentemente al periodo di lavoro, di importo variabile, per i redditi superiori a 28.000 euro, ma inferiori a 40.000 euro.

Specificamente la norma prevede una detrazione annua per il secondo semestre 2020 pari a:

– 480 euro, aumentata del prodotto tra 120 euro e l'importo corrispondente al rapporto tra 35.000 euro (diminuito del reddito complessivo) e 7.000 euro (per redditi da 28.001 euro a 35.000 euro);

– 480 euro (per redditi da 35.001 euro a 40.000 euro), ma la nuova detrazione spetta soltanto per la parte che corrisponde al rapporto tra l'importo di 40.000 euro (diminuito del reddito complessivo) e l'importo di 5.000 euro.

Per l'effetto, l'ulteriore detrazione fiscale decresce progressivamente fino a giungere a 80 euro mensili per un reddito annuo di 35.000 euro lordi, e il *décalage* prosegue fino ad azzerare del tutto il valore della detrazione per i redditi di 40.000 euro annui.

Anche in questo caso, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 3/2020 obbliga i sostituti di imposta ad applicare l'ulteriore detrazione, ripartendola fra le retribuzioni erogate dal 1° luglio 2020, verificandone in sede di conguaglio l'effettiva spettanza: se emerge che essa non spettava, in tutto o in parte, i sostituti d'imposta devono recuperare le somme che superano i 60 euro, in quattro rate di identico ammontare, a partire dalla retribuzione sulla quale operano gli effetti del conguaglio.

## Profili ispettivi e sanzionatori

Su entrambi gli istituti introdotti dal d.l. n. 3/2020 incidono profili ispettivi e sanzionatori.

Anzitutto va richiamato il quadro sanzionatorio in materia di prospetto di paga, con riferimento alla incompletezza del prospetto paga, in quanto il datore di lavoro è punito per non aver consegnato, all'atto della corresponsione della retribuzione, ai lavoratori dipendenti, un prospetto di paga in cui devono essere indicati tutti gli elementi che compongono la retribuzione nonché, distintamente, le singole trattenu- te (artt. 1 e 5, legge n. 4/1953: sanzione amministrativa da 150 a 900 euro se la violazione interessa da 1 a 5 lavoratori o a un periodo fino a 6 mensilità; da 600 a 3.600 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o a un periodo superiore a 6 mesi; da 1.200 a 7.200 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori o a un periodo superiore a 12 mesi).

Inoltre, trovano applicazione anche le sanzioni in tema di Libro unico del lavoro quando si configura una omessa o infedele registrazione (art. 39, comma 7, d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008: sanzione amministrativa da 150 a 1500 euro se la violazione interessa da 1 a 5 lavoratori o un periodo fino a 6 mensilità; sanzione da 500 a 3000 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o a

un periodo superiore a 6 mesi; sanzione da 1.000 a 6.000 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori o a un periodo superiore a 12 mesi).

Infine, quanto meno con riguardo al trattamento integrativo (art. 1, d.l. n. 3/2020), gli Ispettori del lavoro, in base all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, potranno adottare nei confronti del datore di lavoro inadempiente, la “diffida accertativa per crediti patrimoniali”, diffidandolo a corrispondere al lavoratore le somme che risultano accertate come crediti patrimoniali (anche non di natura strettamente retributiva, in qualsiasi modo derivanti dalla corretta applicazione delle norme).

## La gestione dell'emergenza epidemiologica e della ripresa produttiva nel caso Fincantieri S.p.A.\*

*di Valeria Piccari*

Il diffondersi dell'emergenza epidemiologica COVID 19 ha posto aziende e lavoratori di fronte alla sfida di un ripensamento complessivo dell'organizzazione del lavoro e dei tradizionali modelli lavorativi.

Il Gruppo Fincantieri, tra i più importanti complessi cantieristici al mondo e leader nella progettazione e costruzione in tutti i settori della navalmeccanica ad alta tecnologia, ha affrontato tempestivamente l'insorgere delle problematiche legate al virus attraverso una pluralità di misure e strumenti organizzativi.

Tra le prime azioni messe in atto, già nel mese di gennaio, si è proceduto alla sospensione delle trasferte nei Paesi esteri in cui si era già manifestata la sindrome e il rientro dei lavoratori distaccati o in trasferta in Cina, disponendo per questi ultimi la misura della quarantena fiduciaria prima del rientro al lavoro nelle sedi italiane.

Due dispositivi di particolare rilievo nella gestione dell'imprevisto scenario di crisi sono individuabili nell'istituzione del **Crisis Management Team**, unità di crisi dedicata al costante monitoraggio dell'evoluzione dell'emergenza sanitaria e all'individuazione delle misure di prevenzione per la tutela e la salute dei lavoratori e nella predisposizione di un **Piano di emergenza sanitaria in caso di rilevazione di COVID-19** all'interno delle Unità Produttive, contenente tutte le misure da adottare per l'attuazione di un piano di emergenza e di prevenzione.

In tale contesto, **è stata stipulata un'apposita copertura assicurativa a favore di tutti i 9.600** dipendenti italiani del Gruppo, studiata specificamente per l'emergenza sanitaria COVID-19, che prevede sia il riconoscimento di indennizzi per la fase di eventuale ricovero e di convalescenza, sia servizi di assistenza post ricovero in grado di aiutare il recupero della salute e la gestione dei principali aspetti della vita familiare. Tale copertura, **estesa anche al personale delle ditte terze** che ne hanno sottoscritto l'adesione, **va ad integrarsi a quella attivata dal Fondo Metasalute dedicata alla copertura delle sindromi influenzali di natura pandemica COVID-19, per tutti i lavoratori del settore metalmeccanico.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25.](#)

**Sul piano organizzativo** l’Azienda, con l’obiettivo di ridurre i rischi di contagio e diluire durante la giornata la presenza all’interno dei singoli uffici, ha proceduto alla **definizione progressiva di fasce orarie differenziate** per lo svolgimento dei turni di lavoro, definendo un numero massimo di persone nello stesso ambiente e nelle aree comuni, all’intensificazione delle misure di sanificazione, alla limitazione del numero di persone presenti alle riunioni e alla sospensione di attività formative.

Per conciliare l’ineludibile istanza della salvaguardia della salute con l’esigenza della continuità delle attività produttive, Fincantieri ha altresì attivato misure di elasticità della prestazione lavorativa. Tra queste il ricorso allo **smart-working**, posto in essere in tutti i casi in cui risultasse di immediata fattibilità, sia nelle sedi che negli stabilimenti, rappresenta elemento cui prestare particolare attenzione sia in virtù della capillarità di adozione che in termini di tempestività dell’Azienda nell’aderire ad un diverso paradigma organizzativo.

L’implementazione di tale strumento in una fase emergenziale ha rappresentato un grande sforzo in termini di pianificazione e gestione ma al contempo una grande e indispensabile prova sia per l’azienda che per le persone. La possibilità di organizzare le attività per obiettivi e progetti, di poter coordinare il proprio lavoro con colleghi e responsabili anche da remoto, la maggiore conciliabilità tra vita lavorativa e vita familiare sono tutti elementi che potranno fornire nuove e innovative prospettive aziendali.

Oltre all’utilizzo dello smart-working è stata introdotta anche una maggiore **flessibilità oraria**, con la possibilità di fruire di **permessi a recupero** dilazionati entro l’anno solare e di **ferie** e **P.A.R.** senza condizionamenti per la fruizione.

**In seguito all’aggravarsi della situazione, in anticipo anche rispetto alle determinazioni governative**, l’Azienda ha deciso di effettuare preliminarmente **due settimane di fermata in tutti i siti**, mediante ricorso a ferie dal 16 al 29 marzo, continuando il ricorso in maniera massiva allo smart working.

Al fine di garantire il rispetto dei programmi produttivi l’Azienda non procederà, per l’anno in corso, alle consuete chiusure estive collettive in modo da assicurare la continuità produttiva.

Inoltre, in linea con le previsioni adottate tra le Parti Sociali attraverso il “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto in data 14 marzo 2020 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalle Parti Sociali, la Società ha definito **specifici Piani di Azione COVID-19** in merito alle azioni da adottare in occasione della ripresa delle attività. **In ciascun sito Aziendale i Piani di Azione COVID-19 sono stati condivisi con le RSU e gli RLS e successivamente da questi sottoscritti.**

Tra le principali indicazioni contenute in tali piani figurano l'obbligo dell'utilizzo delle mascherine di protezione, da indossare per tutta la durata di permanenza in Cantiere e da utilizzare anche in occasione di spostamenti a bordo di mezzi di trasporto pubblici, il divieto di accesso in stabilimento in presenza di sintomi influenzali o di contatto con soggetti positivi al Covid19 nei 14 giorni precedenti, la misurazione giornaliera della temperatura corporea di tutto il personale e di coloro che, a qualsiasi titolo, avessero motivo di accedere al Cantiere. In caso di temperatura superiore a 37,5°C o nell'eventualità che il singolo non sia disponibile alla misurazione, al lavoratore non sarà consentito l'accesso.

Di tali misure è stata data puntuale informativa anche alle imprese dell'indotto che operano in Stabilimento con l'invito a darne la massima diffusione al proprio personale, nonché ai dipendenti delle eventuali imprese Subappaltatrici. Le misure sono state inoltre oggetto di approfondimento e condivisione con le ASL territorialmente competenti.

Successivamente, a fronte della necessità di continuare con azioni rigorose ed incisive di contrasto al fenomeno epidemiologico, nonché dei contenuti del D.P.C.M. 22 marzo 2020, Fincantieri e le Organizzazioni Sindacali FIM, FIOM, UILM nazionali hanno sottoscritto **in data 25 marzo 2020 un accordo per ricorrere alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria per la causale "emergenza COVID-19"**, a zero ore, per il personale di tutti i siti aziendali, sia nel settore Cruise sia nel settore Militare, per il periodo dal 30 marzo al 3 aprile.

La Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, con successivi accordi, è stata **prorogata fino alla data del 30 maggio 2020**.

**In parallelo è stata pianificata una graduale ripresa delle attività:** in tutti i siti è stata effettuata una pianificazione dettagliata che ha previsto un rientro progressivo delle proprie risorse e di quelle dell'indotto completato nell'arco di sei settimane. La ripresa è stata attuata secondo criteri correlati alla tipologia delle attività da svolgersi.

Durante tutta la fase dell'emergenza epidemiologica l'Azienda ha posto sempre particolare attenzione nel mantenere costanti rapporti con **le istituzioni ed enti locali a vari livelli** (Comuni, ASL, Prefetture, Regioni, Aziende di trasporto) per individuare soluzioni idonee a contenere gli impatti che la ripresa poteva avere sui territori ove sono presenti le unità produttive Fincantieri, a cominciare dai sistemi di trasporto, in coerenza con la politica e gli obiettivi di sostenibilità che l'Azienda si è prefissata di perseguire.

**Dal punto di vista della comunicazione** – con l'obiettivo di dare la massima diffusione delle misure predisposte – sono state effettuate costanti informative a livello di singola sede e, inoltre, per facilitare la comunicazione e l'accesso agli aggiornamenti provenienti dalle fonti ufficiali, tutte le comunicazioni sono state pubblicate sulla intranet aziendale.

A supporto dei dipendenti è stato anche istituito un **numero telefonico costantemente operativo** e un **indirizzo mail dedicato** per rivolgere quesiti inerenti la tematica COVID-19.

Un momento estremamente delicato dunque, che l'Azienda ha affrontato, con grande determinazione, cercando di anticipare le principali problematiche attraverso una differente organizzazione delle attività produttive, una rigorosa applicazione delle misure di contrasto e l'adozione di nuovi strumenti per una gestione più flessibile della prestazione lavorativa.

Ad oggi l'Azienda è tornata ai livelli produttivi pre-COVID e questo è il risultato di una brillante strategia che ha consentito di superare una delle fasi più drammatiche dell'economia mondiale.

7.

## **DIRITTO DEL LAVORO**

## **Il comportamento acquiescente del lavoratore può essere interpretato come rinuncia tacita all'azione giudiziaria per l'accertamento di un appalto illegittimo?\***

*di Francesco Lombardo*

Con **sentenza n. 8200 del 7 ottobre 2019**, il **Tribunale di Roma** ha rigettato il ricorso di alcuni lavoratori che chiedevano di accertare la violazione, da parte della società appaltatrice presso cui lavoravano, del D.lgs. n. 276\2003 in materia di appalto e di dichiarare la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in capo alla società committente. Nel caso di specie l'attività appaltata consisteva nell'elaborazione delle buste-paga, delle pratiche di infortunio, delle certificazioni fiscali e contributive, utilizzando gli applicativi forniti dal committente. In tale quadro, **i lavoratori lamentavano la sussistenza di interposizione fittizia di manodopera principalmente perché essi lavoravano per la medesima azienda committente da oltre 15 anni**. Inoltre, essi ritenevano che a conferire legittimità alla loro richiesta era l'assenza di capacità in capo all'appaltatore di produrre un autonomo risultato produttivo rispetto all'organizzazione del committente, il quale, peraltro, esercitava poteri di direzione e controllo sui dipendenti dell'appaltatore.

Tuttavia, **il giudice di merito ha però ritenuto che la domanda dovesse essere respinta “per intervenuta acquiescenza dei ricorrenti alla condizione di dipendenza”**. Tale acquiescenza veniva individuata dal giudice per due motivazioni. Prima di tutto perché il caso di specie “*si caratterizza per la notevole durata, superiore a 15 anni, dei contratti di appalto succedutisi nel tempo tra i soggetti richiamati secondo modalità di svolgimento della prestazione rimaste sostanzialmente immutate*”. L'acquiescenza dei lavoratori si evincerebbe, in aggiunta, in quanto vi è stato “*regolare svolgimento della prestazione da parte dei ricorrenti in assenza di qualsiasi contestazione*”. Pertanto, il rigetto del Tribunale è motivato sulla base della intervenuta acquiescenza dei lavoratori alla condizione di dipendenza nei confronti della società appaltatrice, in quanto essi avevano svolto regolarmente la prestazione lavorativa, senza manifestare alcun tipo di dissenso.

A fondamento della decisione, il Tribunale ha anche richiamato il principio c.d. dell'oggettivazione del contratto, sancito dalla Corte di Cassazione (**Cass. n. 15264\2007**) secondo cui deve essere privilegiato il comportamento delle parti ed il relativo valore sociale rispetto alla volontà dichiarata. Osserva infatti il giudice di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020, n. 2.](#)

merito che *“spesso il rapporto contrattuale nasce e produce i suoi effetti non già sulla base di valide dichiarazioni di volontà, ma piuttosto in base al contatto sociale che si determina tra le parti”* e cioè in base al *“complesso delle circostanze e dei comportamenti, valutati in modo socialmente tipico, mediante i quali si realizzano di fatto operazioni economiche e trasferimenti di ricchezza tra i soggetti”*.

**Il Tribunale ha altresì ritenuto che il riconoscimento**, da parte dei ricorrenti, della qualità di datore di lavoro in capo alla società appaltatrice **è da rinvenirsi anche attraverso *“l'accordo, anche tacito, formatosi tra i lavoratori e la società appaltatrice in ordine alle vicende caratterizzanti il normale svolgimento del rapporto di lavoro, quali, a titolo esemplificativo, attribuzioni di mansioni, piani ferie, progressioni stipendiali e di carriera, congedi, malattia”***. Quindi, anche da questi elementi amministrativi e gestionali è stato possibile evincere la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato con la Società appaltatrice.

Le motivazioni riportate nella sentenza e qui sintetizzate offrono l'opportunità di formulare alcune considerazioni critiche. In merito al riconoscimento della qualità di datore all'appaltatore sulla base di compiti di gestione amministrativa del rapporto (quali retribuzione, attribuzioni di mansioni, piani ferie, progressioni stipendiali e di carriera, congedi, malattia) vi sono notevoli perplessità, soprattutto in relazione a precedenti giudiziari che prospettano soluzioni confliggenti con la pronuncia in questione. Infatti, vi è consolidata giurisprudenza che in riferimento agli appalti endoaziendali, come quello di specie, ha riconosciuto la sussistenza dell'interposizione fittizia di manodopera in quanto l'appaltatore metteva a disposizione del committente una prestazione lavorativa (compresa la parte gestionale del rapporto) senza che da parte sua ci fosse una reale organizzazione della prestazione stessa, finalizzata ad un risultato produttivo autonomo e dunque senza che l'appaltatore potesse considerarsi datore di lavoro (v. *ex multis* **Cass. n. 5648/2009; Cass. n. 18281/2007**).

Inoltre, va anche rilevato che tra i criteri che la giurisprudenza e la prassi hanno individuato per accertare la sussistenza di ipotesi di intermediazione illecita sulla scorta di quanto disposto dal D.lgs. n. 276/2003 (assenza di organizzazione in capo all'appaltatore di un'organizzazione di tipo imprenditoriale, mancanza dell'effettivo esercizio del potere direttivo da parte dell'appaltatore; utilizzo di macchine e attrezzature fornite dall'appaltante, ecc.) non figurano indici che pongano alla base della genuinità dell'appalto i comportamenti dei lavoratori. Peraltro, in linea generale, va detto che non sarebbe accettabile ritenere che il comportamento di accettazione del lavoratore debba considerarsi probatorio quando il datore di lavoro ponga in essere atti unilaterali che vanno a ledere un diritto del dipendente tutelato dalla legge.

**Semberebbe, allora, che la pronuncia “abusi” della teoria dell'oggettivazione del contratto sancita nella pronuncia della Suprema Corte.** A ben vedere, la controversia relativa alla sentenza n. 15264\2007 riguarda una fattispecie completamente diversa da quella in questione, in quanto caratterizzata da una risoluzione consensuale di un rapporto di lavoro a tempo determinato in un caso in cui l'attività lavorativa era stata svolta soltanto per un breve periodo e l'azione per il riconosci-

mento della nullità dell'apposizione del termine e dell'esistenza di un rapporto a tempo indeterminato era stata proposta mesi dopo dalla cessazione rapporto, quando il lavoratore aveva trovato altra occupazione. In questo caso, il principio sancito dalla Suprema Corte troverebbe una certa coerenza con il comportamento tenuto dal lavoratore, impegnato in una nuova occupazione. Dunque, applicare tale principio al caso di cui si è occupato il Tribunale di Roma, in cui vi è vigenza del rapporto di lavoro, sembrerebbe fuorviante.

Ritenere che il comportamento acquiescente del lavoratore possa essere interpretato come rinuncia tacita all'azione giudiziaria per l'accertamento di un appalto illegittimo significherebbe anche perdere di vista l'elemento fisiologico del rapporto di lavoro subordinato, che è inevitabilmente connesso alla soggezione socioeconomica e giuridica in cui si trova il lavoratore. La situazione di soggezione del lavoratore dipendente non dovrebbe consentire di individuare l'acquiescenza nel comportamento di quest'ultimo in relazione ad una fattispecie così complessa ed articolata come quella dell'interposizione fittizia di manodopera. È utile rilevare che la giurisprudenza, in casistiche meno articolate, aveva osservato che la possibilità di rivendicare giudizialmente i diritti connessi al rapporto di lavoro andava verificata con riferimento al concreto atteggiarsi del medesimo e in relazione alla effettiva esistenza di una situazione psicologica di “*metus*” del lavoratore e non meramente alla normativa garantistica che avrebbe dovuto astrattamente regolare il rapporto (cfr. **Cass. n. 23227/2004; Cass. n. 20987/2004; Cass. n. 11793/2002**; a tale orientamento si è ricondotta anche la recente giurisprudenza di merito – **Trib. Milano 16 dicembre 2015, n. 3640; Trib. Firenze 16 gennaio 2018, n. 25** – stabilendo che dall'entrata in vigore della legge n. 92/2012 la prescrizione quinquennale dei crediti retributivi non decorre più in costanza di rapporto ma dal giorno della cessazione dello stesso, poiché vi potrebbe essere nel lavoratore un “*timore del recesso nel far valere le proprie ragioni*”).

È proprio a causa dell'esistenza di questo timore, allora, e delle ripercussioni susseguenti a far valere le proprie ragioni che **il comportamento acquiescente del lavoratore non può e non deve essere ritenuto un corretto criterio di individuazione dell'interposizione fittizia di manodopera.**

## **Quando la giurisprudenza contraddice il sindacato. L'obbligo di repêchage nel contratto di somministrazione, secondo la Corte di Cassazione\***

*di Giorgio Impellizzeri*

**È illegittimo per violazione dell'obbligo di *repêchage* il licenziamento irrogato da un'agenzia di somministrazione che non prova l'impossibilità di ricollocare il lavoratore**, nonostante abbia adempiuto alle procedure prescritte dal contratto collettivo. Si è pronunciata in tal senso la Corte di Cassazione il 18 ottobre 2019, con sentenza n. 26607, confermando la legittimità della decisione assunta dalla Corte d'Appello di Milano che aveva condannato un'agenzia di somministrazione al pagamento del risarcimento di dodici mensilità a fronte di un licenziamento illegittimo per giustificato motivo oggettivo disposto nei confronti di una lavoratrice, in missione presso un'azienda utilizzatrice, assunta a tempo indeterminato.

**L'agenzia aveva fatto ricorso per due motivi. Anzitutto, la ricorrente lamentava la violazione e falsa applicazione di norme di diritto** in materia di licenziamento e di somministrazione di lavoro in quanto sosteneva, da un lato, di aver provato in giudizio l'impossibilità di re-impiegare la lavoratrice presso la stessa azienda utilizzatrice; dall'altro lato, di non avere, anche qualora fosse esistita una posizione disponibile presso l'utilizzatrice, il potere di disporre la ricollocazione, né tantomeno di esigerla da parte dell'azienda utilizzatrice, nel rispetto del carattere triangolare dello schema della somministrazione.

**La ricorrente, inoltre, contestava l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio**, sostenendo di aver adempiuto al suo obbligo di provare a ricollocare la lavoratrice prima di disporre il licenziamento **poiché aveva espletato correttamente la «Procedura in mancanza di occasione di lavoro» prevista dall'art. 25 del CCNL delle Agenzie di somministrazione**. Quella richiamata è una procedura concordata e presidiata dalle parti sociali, con il coinvolgimento di FormaTemp, il fondo bilaterale che si occupa della formazione e del sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione, che subordina la legittimità del licenziamento di un lavoratore all'espletamento di un percorso di riqualificazione, della durata di sei mesi (durante i quali il lavoratore percepisce 850 euro mensili).

**La Suprema Corte ha rigettato il ricorso**. In particolare, prima di respingere la tesi sostenuta dalla parte ricorrente, il Supremo Collegio ha osservato che la normativa

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3](#).

di riferimento non è quella contenuta nel d.lgs. 81/2015 ma quella, *ratione temporis*, del d.lgs. 276/2003 poiché il contratto di somministrazione è stato stipulato nel 2014 e che ai fini dell'integrazione del giustificato motivo oggettivo, non può «essere sufficiente la cessazione della missione presso l'utilizzatore [...]; ma deve anche escludersi che l'estinzione del contratto commerciale a tempo indeterminato possa di per sé giustificare il recesso dell'agenzia dal contratto di lavoro a tempo indeterminato». Il recesso da parte dell'agenzia di somministrazione, infatti, deve avvenire nel rispetto della normativa sui licenziamenti individuali. Normativa che, ribadiscono i giudici della Corte di Cassazione, prevede che il datore di lavoro dimostri la «impossibilità di reperire, per un congruo periodo di tempo, occasioni di lavoro compatibili con la professionalità originaria o acquisita del dipendente nonché dell'impossibilità di mantenere lo stesso in condizione di ulteriore disponibilità».

**Il primo motivo di ricorso non viene accolto poiché in discussione non vi è, secondo la Corte, l'applicabilità o l'interpretazione di una regola giuridica, nel caso di specie quella dell'obbligo di *repechage*, sulla cui esistenza tutti concordano, né la possibilità che l'agenzia di somministrazione possa imporre all'utilizzatrice la ricollocazione della lavoratrice.** In discussione vi è, piuttosto, il fatto che l'agenzia abbia o meno provato l'impossibilità di reinserire la dipendente presso l'utilizzatrice. La Corte d'Appello, infatti, sulla base della deposizione di alcuni testimoni, aveva accertato l'esistenza di «numerosi attività aperte e vacanti» alle quali la lavoratrice poteva essere assegnata.

**Neppure il secondo motivo viene accolto, poiché l'assunto difensivo secondo cui lo svolgimento della procedura di ricollocazione prevista dal CCNL delle agenzie di somministrazione sarebbe «sufficiente a soddisfare l'onere probatorio sull'obbligo di *repechage* non è in alcun modo fondato».** Infatti, sebbene l'art. 25, comma 20 del CCNL preveda che, una volta espletata la procedura di ricollocazione e una volta verificata la permanenza della mancanza di occasioni di lavoro, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia legittimo, **il contratto collettivo «non può costituire valida deroga alla disciplina legale in materia di licenziamento, dovendo la legittimità dell'atto risolutivo del rapporto di lavoro essere valutata dal giudice unicamente in relazioni alle nozioni legali».**

**Tirando, quindi, le fila del discorso, possiamo affermare che le agenzie di somministrazione hanno l'obbligo di accertarsi che presso l'azienda utilizzatrice non ci sia alcuna posizione vacante dove ricollocare il lavoratore licenziato.** Tuttavia, è vero anche che queste non hanno l'obbligo (né il potere) di ottenere l'effettiva ricollocazione, che rimane inevitabilmente nella disponibilità arbitraria dell'azienda utilizzatrice. **La Corte di Cassazione però non esplicita se l'estensione dell'obbligo di *repêchage* in capo a quel particolare datore di lavoro che è la somministratrice sia tale da imporre a questa il tentativo di ricollocare il lavoratore anche presso un'azienda utilizzatrice diversa.** Tra le articolate pagine con le quali i giudici di legittimità si sono impegnati a ricostruire la normativa sulla somministrazione, non figura un passaggio argomentativo

di questo aspetto, che non può che essere decisivo nel definire che cos'è l'obbligo di *repêchage* all'interno di un contratto di somministrazione.

**A ben vedere, anche sostenere che le agenzie di somministrazione, prima di licenziare per giustificato motivo oggettivo, abbiano l'obbligo di tentare la ricollocazione presso qualsiasi azienda, significa costruire un onere della prova diabolico.** Come si potrebbe provare, infatti, di aver fatto tutto ciò che era esigibile e nelle possibilità materiali dell'agenzia per trovare un nuovo impiego al lavoratore? Occorrerebbe individuare una soglia, superata la quale si possa dire che il tentativo di ricollocazione sia stato effettivamente espletato? Forse. Anche perché, senza tale limite, le alternative sarebbero solo due: **a)** quella di dare un potere ancora più grande (e totalmente arbitrario) al giudice; **b)** o, come accaduto nella sentenza in esame, vincolare il raggio d'azione dell'obbligo di *repêchage* limitatamente alla singola azienda utilizzatrice.

**Se si vuole tutelare il lavoratore somministrato ma, allo stesso modo, si vuole evitare di costruire un onere della prova diabolico in capo all'agenzia di somministrazione, ritorna utile allora il riferimento che la ricorrente fa alla procedura di ricollocazione prevista dalla contrattazione collettiva.** Essa, infatti, in quanto partecipata e supervisionata dalle parti sociali, potrebbe garantire che il tentativo di reinserimento del lavoratore sia effettivo, da un lato; dall'altro lato, consentirebbe di misurare e delimitare tale tentativo, anche nella durata (di sei mesi), senza costringere l'agenzia ad oneri della prova impossibili da integrare. Come è stato già detto, «la *ratio* sottesa all'art. 25 Ccnl è quella di arginare il rischio che l'(eventuale) licenziamento del lavoratore somministrato non sia motivato da ragioni effettive, esigendo un impegno reale dell'agenzia a favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro» (A. D'Ascenzo, *Agenzie per il lavoro e licenziamenti. Una recente pronuncia del Tribunale di Milano*, in *Bollettino ADAPT* 18 luglio 2016, n. 26).

**Il giudice non sbaglia quando afferma che il CCNL non può derogare la legge, se questa non lo prevede; però sembrerebbe, allo stesso tempo, irragionevole considerare insufficiente il tentativo di reimpiego valutato come effettivo da parte dei sindacati,** se si considera che proprio quella legge inderogabile in materia di licenziamento non prevede l'istituto dell'obbligo di *repechage* che, com'è noto, è di integrale creazione giurisprudenziale. In questa prospettiva, allora, resta da chiedersi se sia opportuno o meno valorizzare anche le creazioni delle parti sociali che, con specifico riferimento al contratto collettivo delle agenzie di somministrazione, sembrano costruire un sistema di tutele per il lavoratore incentrate sui servizi per l'impiego, piuttosto che sulla mera conservazione del posto, come invece sembra fare la giurisprudenza.

**Concludendo, possiamo notare che da questa pronuncia emerge chiaramente come giurisprudenza e sindacato si ritrovino ancora su due sponde opposte, realizzando il controsenso evidenziato già anni fa da Gino Giugni – e rievocato da M. Tiraboschi durante le giornate di studio AIDLASS del 2019 – per cui al po-**

tere dell'imprenditore è opposto «non uno ma due contropoteri, peraltro non sempre in sintonia o comunque comunicanti tra di loro: uno [...] quello del sindacato, l'altro quello del giudice».

## La decorrenza della prescrizione in corso di rapporto per i crediti di lavoro subordinato, a seguito della legge Fornero\*

di Federico Ubertis

**L'incertezza del giudizio, costante ineliminabile di un ordinamento, come il nostro, in cui è escluso il “vincolo del precedente”, rischia talvolta di portare conseguenze pratiche “assurde”.**

Tanto vale, in particolare, per la tematica della decorrenza della prescrizione dei crediti maturati dal lavoratore in corso di rapporto di lavoro, con particolare riguardo ai rapporti cui si applica la disciplina ex art. 18 St.lav., come modificata dalla L. 92/2012.

Sulla questione, si sono espressi i giudici di merito con orientamenti tra loro opposti. In favore della sospensione della decorrenza della prescrizione, fino al momento della cessazione del rapporto di lavoro, si sono pronunciati, ad esempio: Trib. Alessandria, 9 gennaio 2019, n. 4; Trib. Firenze, 16 gennaio 2018, n. 25; Trib. Milano 16 dicembre 2015 n. 3460.

In favore della tesi opposta, invece, secondo cui la prescrizione dei crediti *de quibus* decorrerebbe in costanza di rapporto si sono pronunciati, sempre a titolo esemplificativo: Trib. Milano 24 aprile 2014 e ancora Trib. Milano, 7 ottobre 2016, n. 2576.

Da ultimo, rileviamo che la Corte di Appello di Milano, con due pronunce pubblicate a distanza di circa due mesi l'una dall'altra, si è pronunciata in modo diametralmente opposto sulla questione.

**In un caso, è stata accolta la tesi in favore del lavoratore secondo cui, per i rapporti cui si applica l'art. 18 novellato dalla legge Fornero, il *dies a quo* inizia a decorrere dal giorno della cessazione del rapporto di lavoro (C. App. Milano, n. 376 del 30 aprile 2019).**

Nel secondo caso, invece, la medesima Corte di Appello –in diversa composizione – si è espressa in favore della parte datoriale, affermando che la prescrizione decorre in costanza di rapporto di lavoro (C. App. Milano, n. 35 del 19 febbraio 2019).

È curioso rilevare che, in entrambi i giudizi, la società coinvolta era la medesima (e per fattispecie del tutto analoghe).

Di là dai profili di incertezza del diritto, entrambe le pronunce di Appello meritano un approfondimento.

**Val la pena ricordare che l'odierno dibattito si innesta su principi giurisprudenziali consolidati, che sono così riassumibili: la prescrizione dei crediti retributi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

vi inizia a decorrere dal momento della cessazione del rapporto di lavoro, al fine di consentire al lavoratore di esercitare il proprio diritto al soddisfacimento del credito senza il timore che il proprio datore possa tenere un comportamento di carattere ritorsivo. Tale regola non si applica ai rapporti connotati dalla c.d. stabilità. Più precisamente, deve ritenersi assistito dalla garanzia di stabilità il rapporto di lavoro regolato da una disciplina che, sul piano sostanziale, subordina la legittimità e l'efficacia della sua risoluzione alla sussistenza di circostanze oggettive e predeterminate e che, sul piano processuale, affida al giudice il sindacato su tali circostanze e la possibilità di rimuovere gli effetti del licenziamento illegittimo. Tale ultimo aspetto va riconosciuto in tutti i casi in cui la normativa appresti, per l'ipotesi di illegittimità del licenziamento, una tutela cosiddetta "reale". E "reale" la tutela che consente non soltanto il risarcimento del danno di fronte all'illegittimo licenziamento, bensì anche la reintegrazione in servizio del lavoratore.

### **La tesi della sospensione della decorrenza della prescrizione**

#### **La sentenza della Corte meneghina che ha accolto la tesi del lavoratore si fonda su due considerazioni, tra loro collegate.**

Si è ritenuto che il regime sanzionatorio per illegittimità del licenziamento di cui all'art. 18 "post Fornero" non garantirebbe quella stabilità del rapporto di lavoro, richiesta dalla giurisprudenza ai fini della decorrenza della prescrizione nel corso del rapporto, avendo la L. 92/2012 approntato *"un articolato sistema sanzionatorio nel quale la reintegrazione è stata fortemente ridimensionata, riservata ad ipotesi residuali, che fungono da eccezione rispetto alla tutela indennitaria"*.

Tale ridimensionamento emergerebbe dal confronto tra la precedente e la nuova disciplina, la quale si limiterebbe a prevedere la tutela reintegratoria in ipotesi che vengono considerate minoritarie o residuali.

Da tanto ne conseguirebbe la seconda considerazione, per cui *"il lavoratore si trova in una condizione soggettiva di incertezza circa la tutela (reintegratoria o indennitaria) applicabile nell'ipotesi di licenziamento illegittimo"*.

La Corte conclude nel senso che sarebbe *"pertanto ravvisabile la sussistenza di quella condizione di metus"* in cui si trova il prestatore di lavoro, anche tenendo conto dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la condizione di *metus* debba essere verificata ed accertata in concreto dal giudice.

### **La tesi della decorrenza della prescrizione in costanza di rapporto**

**Di contro, con la sentenza n. 35 del 19 febbraio 2019, la Corte di Appello di Milano ha accolto la tesi datoriale**, ritenendo che le modifiche introdotte dalla L. Fornero non abbiano affatto *"sminuito [...] il grado di stabilità del rapporto di lavoro"* al punto da *"far riemergere nel lavoratore quel metus che giustifica la non decorrenza della prescrizione in costanza di rapporto"*.

La stabilità del rapporto, ad avviso della Corte, può essere desunta dalla analisi della disciplina c.d. *post-Fornero*, che, per un verso, ha mantenuto la tutela reintegratoria in una serie di ipotesi di licenziamento illegittimo e, per altro verso, ha comunque previsto poste indennitarie *"di non esiguo valore"*.

Proprio per evidenziare che la tutela reintegratoria è tutt'altro che residuale, la Corte ha elencato i casi in cui si applica tale tutela, ovvero:

- licenziamenti discriminatori o comunque nulli, di cui al comma 1 dell'art. 18 Stat. Lav.;
- insussistenza del fatto contestato posto a base di un licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa ovvero l'appartenenza di quel fatto a quelli per cui è prevista una sanzione conservativa;
- difetto di giustificazione per i licenziamenti per inidoneità fisica o psichica o per superamento del comportamento ovvero manifesta insussistenza del giustificato motivo oggettivo.

A ciò, si aggiunge, ad avviso della Corte, che la legge Fornero prevede un rito accelerato per i licenziamenti, che consente al lavoratore di pervenire in tempi rapidi alla tutela della propria posizione.

**Sebbene sia comprensibile la sensibilità dei giudici per la situazione di *metus* in cui il lavoratore può trovarsi, idoneo a indurlo a non avanzare pretese, in corso di rapporto, di quanto gli sarebbe dovuto, a mio sommesso avviso non appaiono condivisibili le argomentazioni addotte a sostegno della tesi della sospensione della decorrenza della prescrizione a seguito della entrata in vigore della legge Fornero.**

D'altronde, già da autorevoli autori è stato sottolineato che una vera e propria stabilità (*recte*: una vera e propria garanzia della stabilità) del rapporto di lavoro è sempre stata assente, in considerazione dei limiti connessi all'esecuzione dell'ordine giudiziale di reintegra.

Non esistono, infatti, strumenti coercitivi volti ad eseguire forzatamente e interamente l'obbligo di fare imposto al datore di lavoro: l'inadempimento dell'obbligo di reintegra importa, infatti, l'obbligo di natura secondaria di risarcire il danno (sul punto, Cass. civ., sez. lav., 15 aprile 2013, n. 9073).

**Occorre considerare, poi, che le modifiche intervenute in tema di regime sanzionatorio per illegittimità del licenziamento lasciano del tutto inalterata la tutela reintegratoria per l'ipotesi di licenziamento intimato per motivo illecito determinante** (al quale viene ricondotto anche il recesso "ritorsivo" ovvero intimato "per rappresaglia", da intendere quale arbitraria reazione nei confronti di comportamenti legittimi del lavoratore o di altra persona allo stesso legata) nonché per ragioni discriminatorie, ed ancora nell'ipotesi della insussistenza del fatto contestato (già interpretato dalla giurisprudenza come "fatto giuridico" e non solo "materiale"): ipotesi, queste, tutte idonee, a ben vedere, a costituire una copertura per il caso di licenziamento intimato al solo fine di "liberarsi" di un lavoratore che avanzi pretese indesiderate. Ed a consentire, pertanto, al lavoratore di avanzare ogni richiesta, senza alcun timore.

D'altronde, intanto la tutela della garanzia della stabilità del rapporto può dirsi realizzata, in quanto il Legislatore appresti strumenti di tutela idonei a consentire il ripristino dello *status quo ante*.

**Diversamente opinando, si perverrebbe a “neutralizzare”, in nome di uno stato di soggezione psicologica che non ha ragion d’essere, la funzione stessa della disciplina della prescrizione, che è – per l’appunto – la certezza del diritto, con violazione dei criteri di cui all’art. 12 preleggi.**

Inoltre, pare opportuno ricordare il monito espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, in un *obiter dictum* della sentenza n. 1268 del 12 aprile 1976, si è espressa nel senso che la distinzione tra rapporti “con” o “senza” stabilità, utilizzata al fine di regolare la materia del *dies a quo* della prescrizione dei crediti retributivi, «non giustifica l’obliterazione del principio fondamentale che la formulazione della disciplina a tutela del contraente più debole non spetta ad altri che al legislatore. Il giudice può solo, in sede di applicazione del diritto positivo, procedere talora a particolari valutazioni del comportamento delle parti»; ciò tenendo conto, peraltro, che il regime della prescrizione, proprio in ragione della funzione sopra individuata, è sottratto tanto alla disponibilità delle parti quanto ad interventi correttivi del giudice.

In conclusione, su tale questione non può che auspicarsi un intervento urgente del legislatore o quantomeno della Corte di Cassazione nell’esercizio della propria funzione nomofilattica.

## Liquidità, norme societarie e Golden power: un ossimoro?\*

di Marco Barbizzi, Pierluigi Rauseri

Per affrontare la grave crisi economica provocata dall'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia da COVID-19 (Coronavirus), il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, ha introdotto una serie di strumenti destinati, nell'intenzione del Legislatore, ad alleviare sul piano finanziario e gestionale lo stato di sofferenza delle imprese.

Tuttavia, il testo normativo si presenta complesso e di non facile lettura e disamina, anche in ragione dei frequenti rinvii a disposizioni tecniche, legate a settori fortemente differenziati fra loro, tali da non consentire l'immediato avvio e l'efficace ed efficiente sostegno alle imprese italiane già in difficoltà.

In qualche misura, limitando l'analisi agli strumenti che appaiono – a chi scrive – di maggiore significato complessivo, l'immagine che deriva dal d.l. n. 23/2020 è quella di un ossimoro, fra la scelta corretta del Legislatore di proteggere il patrimonio aziendale italiano di rilevanza strategica da acquisizioni e scalate ostili da parte di soggetti esteri, rafforzando il cd. sistema di *Golden Power* (di cui al combinato disposto degli artt. 15 e 16), e quella di gran lunga meno apprezzabile di un accesso al credito, che non pare idoneo a fornire la necessaria tempestiva liquidità alle stesse imprese italiane (come avviene nell'art. 1), anche in considerazione delle differenti strategie di intervento adottate dai partner europei. Ciò peraltro sullo sfondo di un condivisibile intervento normativo volto a consentire una migliore gestione degli adempimenti societari, escludendo l'operatività di determinati obblighi di ricapitalizzazione e consentendo ai soci di evitare un assorbimento di liquidità propria (di cui al combinato disposto degli artt. 6, 7 e 8), sottacendo però la necessità della esclusione dal conto economico della imputazione degli ammortamenti, costo non monetario, che tuttavia nelle condizioni attuali di limitata operatività delle imprese sarebbe più che ragionevole prevedere.

### Accesso al credito, ma quale liquidità?

L'art. 1 del d.l. n. 23/2020, pone in capo allo Stato il ruolo di garante per le imprese, affinché quest'ultime possano agevolmente ottenere finanziamenti di diversi importi, in funzione degli specifici parametri dimensionali previsti dalla normativa, riconoscendo al soggetto erogante commissioni agevolate, seppur crescenti in funzione del decorso della durata del finanziamento (cfr. Circolare ABI 9 aprile 2020).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 aprile 2020, n. 15.](#)

A tal proposito, l'art. 3 del D.L. n. 23/2020 stabilisce che SACE S.p.A. concorda con Cassa depositi e prestiti S.p.A. le strategie industriali e commerciali per ottimizzare le sinergie di gruppo ed implementare l'efficacia del sistema di rilancio dell'economia.

Infatti proprio SACE S.p.A. è chiamata a concedere garanzie, fino al 31 dicembre 2020, in favore di banche, istituti finanziari e soggetti abilitati all'esercizio del credito, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese.

La garanzia rilasciata è esplicita, incondizionata, irrevocabile e si estende al rimborso del capitale, al pagamento degli interessi e ad ogni altro onere accessorio, ed è concessa:

- a) per finanziamenti di durata non superiore a 6 anni, con possibile preammortamento a 24 mesi;
- b) se l'impresa al 31 dicembre 2019 non rientrava fra le imprese in difficoltà (in base al disposto dei Regolamenti (UE) n. 651/2014, n. 702/2014 e n. 1388/2014) e alla data del 29 febbraio 2020 non risultava presente tra le esposizioni deteriorate presso il sistema bancario;
- c) se l'importo del prestito garantito non è superiore al più alto fra i seguenti valori: 25% del fatturato annuo 2019 dell'impresa, come risultante da bilancio o dichiarazione fiscale;

doppio dei costi del personale dell'impresa relativi al 2019, come risultanti da bilancio o da dati certificati, oppure, qualora l'impresa abbia iniziato l'attività dopo il 31 dicembre 2018, in base al doppio dei costi del personale attesi per i primi due anni di attività (documentati e attestati dal rappresentante legale dell'impresa).

La garanzia, a prima richiesta, esplicita, irrevocabile, e conforme ai requisiti previsti dalla normativa di vigilanza, opera in concorso paritetico e proporzionale tra garante e garantito nelle perdite per mancato rimborso del finanziamento, e copre il:

- 90% dell'importo del finanziamento per imprese con meno di 5000 dipendenti in Italia e valore del fatturato fino a 1,5 miliardi di euro;
- 80% dell'importo del finanziamento per imprese con valore del fatturato tra 1,5 miliardi e 5 miliardi di euro o con più di 5000 dipendenti in Italia;
- 70% per le imprese con valore del fatturato superiore a 5 miliardi di euro.

Qualora l'impresa beneficiaria sia parte di un gruppo, per l'individuazione della relativa percentuale, si fa riferimento al valore su base consolidata del fatturato e dei costi del personale del gruppo.

Per il rilascio delle garanzie che coprono finanziamenti in favore di imprese con meno di 5000 dipendenti e con valore del fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro, se l'impresa non ha ancora approvato il bilancio (il che è molto probabile dato il rinvio normativo operato dall'art. 106 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, in deroga agli artt. 2364, comma 2, e 2478-bis cod. civ. o alle diverse disposizioni statutarie, per cui l'assemblea ordinaria è convocata entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio), si avvierà la seguente procedura semplificata ai fini dell'accertamento della sussistenza dei requisiti richiesti ovvero: l'impresa interessata presenta la domanda di finanzia-

mento garantito dallo Stato a un soggetto finanziatore che, se l'accoglie trasmette la richiesta di garanzia a SACE S.p.A. che la processa.

A questo punto, il soggetto finanziatore procede al rilascio del finanziamento, assistito dalla garanzia concessa da SACE S.p.A.

A fronte del finanziamento ricevuto, le imprese dovranno riconoscere agli istituti finanziari specifiche somme a titolo di commissioni, che verranno calcolate nella seguente maniera:

- per finanziamenti di piccole e medie imprese corrisposti, in rapporto all'importo garantito, 0,25% durante il primo anno, 0,50% durante il secondo e terzo anno, 1% durante il quarto, quinto e sesto anno;
- per finanziamenti di imprese diverse dalle PMI sono corrisposti, in rapporto all'importo garantito, 0,50% durante il primo anno, 1% durante il secondo e terzo anno, 2% durante il quarto, quinto e sesto anno.

Tali commissioni, di importo inferiore al costo che sarebbe stato richiesto dal soggetto o dai soggetti eroganti per operazioni con le medesime caratteristiche, ma prive della garanzia, hanno come specifico scopo quello di ammortizzare i costi dei finanziamenti coperti dalla garanzia.

Con l'assunzione della garanzia, l'impresa che beneficia s'impegna a non distribuire dividendi o a impiegare liquidità ai fini del riacquisto di azioni proprie nel corso del 2020; nonché a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali.

Questa tipologia di intervento potrebbe rispondere, in linea di massima, ad un bisogno immediato di liquidità da parte delle imprese, che avendo cessato improvvisamente il proprio ciclo produttivo, si trovano in grave difficoltà nel fronteggiare punte finanziarie dovute alla gestione dei costi fissi, anche se parzialmente ristorati con precedenti provvedimenti d'urgenza (ad esempio il credito d'imposta per gli affitti o locazioni dei locali commerciali ovvero la sospensione del pagamento delle rate dei mutui o gli ammortizzatori sociali), e alla mancata remunerazione da un punto di vista finanziario del ciclo produttivo interrotto.

La misura proposta dall'Esecutivo, nonostante le procedure burocratiche di accesso siano semplificate, appare decisamente inadeguata alle esigenze delle già indebitate e sottocapitalizzate PMI, poiché in primo luogo seppur semplificato, l'*iter* per la concessione del finanziamento avrà comunque tempistiche tecniche idonee a rallentare il ritorno alla normalità della produzione.

In secondo luogo, la misura *de qua* è un mero palliativo volto a compensare in realtà la carenza di fatturato legata alla chiusura ultramensile dell'attività, con ulteriori voci del passivo, sulle quali, seppur di modesta entità, grava un tasso d'interesse che ben presto si trasformerà in ulteriore costo "incolpevole" per le imprese, poiché la loro chiusura è dipesa da un *factum principis* o comunque da una causa di forza maggiore.

Analizzando in maniera più globale la misura concessa dal Governo, è evidente come in realtà lo stesso stia predisponendo un terreno idoneo ove cogliere, ad emergenza rientrata, i frutti del proprio gettito fiscale, poiché forte dei 24 mesi di

preammortamento e di buona parte dei 400 miliardi di euro erogati fisicamente da istituti di credito privati, l'Amministrazione Finanziaria si sta assicurando tramite i depositi bancari (ovvero il risparmio privato, principale ricchezza della Nazione) un gettito idoneo per far fronte alla propria spesa corrente.

Questa soluzione inoltre, appare altresì inadeguata anche in termini aziendalistici, poiché sulla base del teorema di Modigliani – Miller, il ROE (ovvero la redditività del capitale) è funzione del differenziale tra il ROI (redditività degli investimenti) e ROD (tasso d'interesse mediamente applicato). L'intervento del d.l. n. 23/2020 volto a concedere finanziamenti a medio termine a costi di finanziamento agevolati, surrogando l'indebitamento al fatturato, potrebbe portare ulteriori problemi di natura economico finanziaria alle già sofferenti PMI italiane, poiché, aumentando l'indebitamento globale a fronte dell'insussistenza delle condizioni di bilancio in precedenza esposte, si ha come unico effetto una caduta tendenziale del ROE, con riflessi negativi anche per tutti gli altri indici di redditività ad esso correlati, rischiando di compromettere almeno in termini teorici la continuità aziendale.

### **Limiti alla ricapitalizzazione, ma nulla di fatto per gli ammortamenti**

Con riferimento all'art. 6 del d.l. n. 23/2020, per quanto concerne l'esercizio in chiusura il 31 dicembre 2020, la norma prevede esplicitamente di disapplicare la disciplina civilistica di cui gli artt. 2446, commi 2 e 3, 2447 del codice civile, per le S.p.A e agli artt. 2482-bis, commi 4, 5 e 6, e 2482-ter del codice civile, per le SRL, in tema di ricapitalizzazione societaria obbligatoria, in caso di riduzione del patrimonio netto al di sotto dei due terzi rispetto al valore del capitale e di riduzione del capitale sotto il minimo legale in caso di perdite. Coerentemente con ciò, il decreto dispone, inoltre, la non operatività della causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli artt. 2484, comma 1, numero 4), e 2545-duodecies del codice civile.

A tale proposito, invero, il Legislatore, al fine di alleggerire realmente i conti economici delle PMI italiane, potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi – che tra l'altro risulterebbe anche coerente col generale principio ragionieristico di corretta imputazione dei costi – di legittimare le stesse a non imputare gli ammortamenti al conto economico, poiché di fatto molte imprese non sono state in grado di utilizzare appieno i propri beni strumentali e, quindi, di espungere dal conto economico oneri in realtà inesistenti.

D'altro canto, l'art. 7 del d.l. n. 23/2020 nel dettare disposizioni temporanee sui principi di redazione stabilisce che il bilancio di esercizio in corso al 31 dicembre 2020 (la norma si applica anche ai bilanci chiusi entro il 23 febbraio 2020 non ancora approvati), possa essere redatto valutando comunque le relative voci, nella prospettiva della continuazione dell'attività di cui all'art. 2423-bis, comma 1, n. 1), del codice civile, se risulta sussistente nell'ultimo bilancio di esercizio chiuso in data anteriore al 23 febbraio 2020.

In ogni caso il criterio di valutazione adottato in concreto deve essere specificamente illustrato nella nota integrativa (erroneamente denominata dal legislatore “nota informativa”), anche con richiamo alle risultanze del bilancio precedente.

L’art. 8 del d.l. n. 23/2020, infine, prevede in tema di finanziamenti dei soci alle SRL o alle società assoggettate alla direzione e coordinamento della capogruppo, che, fino al 31 dicembre 2020, in deroga agli artt. 2467 e 2497-quinquies del codice civile, non opera la clausola di postergazione, allo scopo di evitare che eventuali finanziamenti necessari ad assicurare la continuità aziendale non possano poi essere ripetuti ai soci finanziatori.

### **Sistema di Golden power: tentativi di rafforzamento**

Sotto altro profilo, nell’art. 15 del d.l. n. 23/2020 si modifica l’art. 4-bis, comma 3, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, per disciplinare gli obblighi di notifica relativi ai settori di rilevanza strategica, anche con riferimento alle partecipazioni in società che detengono beni e rapporti nei settori previsti dal Regolamento (UE) n. 2019/452.

Il riferimento è al Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, con particolare riguardo ai settori elencati dall’articolo 4, paragrafo 1, lettere a), b), c), d) ed e): infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali, tra cui l’energia, i trasporti, l’acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l’archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie (includendo, nel settore finanziario, anche quello creditizio e assicurativo), e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l’utilizzo di tali infrastrutture; tecnologie critiche e prodotti a duplice uso, tra cui l’intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell’energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie; sicurezza dell’approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l’energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; libertà e pluralismo dei media.

Analogamente, allo scopo di evitare acquisizioni e scalate ostili da parte di soggetti esteri del patrimonio aziendale italiano di rilevanza strategica vengono attribuiti alle Autorità italiane poteri speciali, con un apprezzabile tentativo di rafforzamento del sistema di *Golden Power*, prevedendo particolari obblighi di notifica per gli acquisti (a qualsiasi titolo) di partecipazioni, da parte di soggetti esteri, anche appartenenti all’Unione europea, che siano di rilevanza tale da poter determinare l’insediamento stabile dell’acquirente in Italia, assumendo il controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell’acquisto (ai sensi dell’art. 2359 del codice civile e del testo unico intermediazione finanziaria, decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 – TUIF).

Simile intervento, in tal senso, si ha per gli acquisti di partecipazioni, da parte di soggetti esteri non appartenenti all’Unione europea, che attribuiscono una quota dei di-

ritti di voto o del capitale almeno pari al 10%, tenuto conto delle azioni o delle quote già direttamente o indirettamente possedute, quando il valore complessivo dell'investimento risulta pari o superiore a un milione di euro (vanno notificate anche le acquisizioni che determinano il superamento delle soglie del 15%, 20%, 25% e 50%).

Infine, nell'art. 16 del d.l. n. 23/2020, modificando il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, si estendono i poteri sostitutivi, di controllo e sanzionatori per le ipotesi di violazione degli obblighi di notifica, autorizzando la Presidenza del Consiglio ad avviare i relativi procedimenti, ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali, collegati al sistema di *Golden Power*.

In conclusione, in effetti, si può notare, come si anticipava all'inizio, che l'architettura complessiva del d.l. n. 23/2020 sembra ancora sbilanciata verso una burocratizzazione dei procedimenti e delle misure introdotte.

Tale scelta legislativa espone a rischio, in termini di efficacia e di tempestività, i provvedimenti effettivamente necessari per la tutela delle imprese italiane.

D'altro canto, rispetto alle misure assunte da altri Paesi dell'Unione europea, il ruolo che il d.l. n. 23/2020 assegna agli intermediari del credito e finanziari rischia concretamente di apparire di ostacolo ad un rapido intervento volto a iniettare liquidità nell'economia reale del Paese, come invece sarebbe stato necessario.

## Lavoro sportivo professionistico e risoluzione per eccessiva onerosità\*

*di Marco Barbizzi, Pierluigi Rauseri*

Lo scorso 16 aprile, l'Ascoli Calcio 1898 F.C. S.p.a. (società militante nel campionato italiano di serie B) ha operato la risoluzione unilaterale del contratto di lavoro sportivo professionistico col proprio allenatore, motivando la decisione in ragione delle “*straordinarie e non prevedibili vicende del virus Covid-19*”, assumendo come presupposto l'impossibilità di prevedere la ripresa del campionato e di dover conseguentemente salvaguardare la continuità aziendale, anche adottando misure di contenimento dei costi. Nell'analisi che segue si cerca di esaminare i profili giuslavoristici della scelta adottata dalla società, sia con riferimento al quadro regolatorio del lavoro sportivo professionistico – che trova la sua essenziale disciplina nella legge 23 marzo 1981, n. 91 – sia con riguardo alla applicabilità dell'art. 1467 c.c., in tema di risoluzione per eccessiva onerosità.

### **Lavoro sportivo professionistico**

In merito alla natura del rapporto di lavoro instaurato tra la società di calcio e il proprio allenatore, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 1, della legge n. 91/1981, la prestazione lavorativa resa dallo sportivo professionista a titolo oneroso costituisce l'oggetto del contratto di lavoro subordinato, disciplinato anche in base alla normativa predisposta dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.) che ha approvato e adottato le “Norme Organizzative Interne della F.I.G.C.” (NOIF). La validità del contratto di lavoro sportivo professionistico è necessariamente connessa, come più oltre si evidenzierà a proposito della nullità e annullabilità, alla sussistenza di tutti i requisiti formali e sostanziali, resi obbligatori dalla legge n. 91/1981.

Secondo quanto specificato dall'art. 4, comma 1, della legge n. 91/1981, il rapporto di lavoro sportivo professionistico, di natura subordinata, deve costituirsi necessariamente attraverso l'assunzione diretta e con la preventiva sottoscrizione, a pena di nullità, di un apposito contratto in forma scritta, tra lo sportivo, per quanto qui di interesse l'allenatore, e la società che si appresta a riceverne le prestazioni sportive. Il contratto individuale deve essere redatto secondo il “contratto tipo” che risulta essere stato predisposto in conformità degli Accordi collettivi stipulati dalla FIGC e dai rappresentanti delle categorie interessate.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

In ogni caso, la società deve depositare il contratto di lavoro sottoscritto con l'allenatore presso la FIGC per l'approvazione (art. 4, comma 2, legge n. 91/1981), con la consapevolezza che qualsiasi clausola che eventualmente contenesse deroghe *in peius* alla disciplina generale, sarebbe sostituita di diritto dalle clausole proprie del "contratto tipo" (art. 4, comma 3, legge n. 91/1981, applicazione speciale del principio generale sancito dall'art. 1419, comma 2, cod.civ.).

Inoltre, il contratto individuale con l'allenatore professionista deve contenere la clausola relativa all'obbligo del rispetto delle istruzioni tecniche e delle prescrizioni impartite per il conseguimento degli scopi agonistici, così come imposti dalla società datrice di lavoro (art. 4, comma 4, legge n. 91/1981).

### **Cessazione del rapporto**

Quanto alla risoluzione del rapporto di lavoro sportivo professionistico e, in particolare, al licenziamento, l'art. 4, comma 8, della legge n. 91/1981 stabilisce che ai contratti di lavoro sportivo professionistico non si applicano le norme che disciplinano le modalità di intimazione e di impugnazione dei licenziamenti individuali, nonché le previsioni sanzionatorie generali per la tutela reintegratoria e risarcitoria rispetto alle risoluzioni unilaterali del rapporto di lavoro, essendo esplicitamente escluse dal campo di applicazione le norme che sono contenute nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, e negli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 della legge n. 604/1966, conseguentemente non risultano applicabili neppure le norme dettate dal d.lgs. n. 23/2015. Ne deriva che trovano applicazione gli artt. 2118 e 2119 c.c., mentre non opera la previsione dell'art. 46 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, secondo il quale il datore di lavoro, a prescindere dal numero dei dipendenti occupati, non può recedere, durante l'emergenza Covid-19, dal contratto di lavoro subordinato per giustificato motivo oggettivo (stante il richiamo espresso all'art. 3 della legge n. 604/1966).

La legge n. 91/1981 non esclude l'applicazione dell'art. 4 della legge n. 604/1966 e dell'art. 15 dello Statuto dei lavoratori, ne consegue che nei confronti del lavoratore sportivo professionista opera la tutela contro i licenziamenti discriminatori, alla medesima stregua della generalità dei lavoratori. Tranne che vi sia un motivo discriminatorio, dunque, la risoluzione unilaterale del contratto di lavoro sportivo professionistico, da parte di una società sportiva, deve ritenersi legittima in quanto la legge n. 91/1981, come evidenziato, non rende applicabile la disciplina generale sui licenziamenti individuali.

In effetti, gli artt. 2118 e 2119 c.c. vanno letti nel senso che sia la società sportiva datrice di lavoro, sia l'allenatore sportivo professionista possono recedere dal rapporto di lavoro in presenza di una giusta causa, e cioè per un motivo che non consente la prosecuzione, neppure provvisoria, del rapporto. Nel caso in cui la risoluzione unilaterale della società sia priva di una giusta causa, il recesso datoriale è da ritenersi illegittimo, con l'obbligo di provvedere al risarcimento dei danni a favore dell'allenatore che ha subito il recesso. In particolare, la società sportiva, ai sensi dell'art. 1223 c.c., deve corrispondere allo sportivo professionista le retribuzioni che lo stesso avrebbe

percepito nel caso in cui il rapporto di lavoro non fosse stato indebitamente risolto anticipatamente.

D'altra parte, vale la pena segnalare che accanto alla risoluzione del rapporto di lavoro e al licenziamento, il calcio italiano riconosce, in via di prassi consolidata, nei confronti degli allenatori, l'istituto del cd. "esonero dall'incarico". Non si tratta di un intervento sul contratto di lavoro sportivo professionistico, né sul relativo rapporto, in quanto entrambi proseguono regolarmente, ma esclusivamente nel sostituire l'allenatore con altra figura professionale analoga, esonerando nel contempo il predecessore dall'obbligo di seguitare a fornire le proprie prestazioni sportive, sebbene rimanga intatto il vincolo contrattuale e il rapporto alle dipendenze della società datrice di lavoro, che resta vincolata a corrispondere la retribuzione integralmente spettante all'allenatore esonerato (con relativi obblighi previdenziali, assicurativi e fiscali), senza poter fruire in alcun modo della controprestazione lavorativa, neppure adibendolo a differenti mansioni.

Si ammette in ogni caso anche la risoluzione consensuale del contratto come causa di cessazione del rapporto di lavoro, in questo senso si può agevolmente argomentare ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91/1981.

Le norme del codice civile, per quanto compatibili, si applicano al contratto di lavoro sportivo professionistico il quale, quindi, può incorrere nelle ordinarie cause di invalidità del contratto per mancanza di uno degli elementi essenziali previsti dalla legge (per carenza, nell'accordo fra le parti, della causa, dell'oggetto o della forma scritta *ad substantiam*) oppure per un vizio della volontà (a causa di dolo, violenza o errore): nella prima fattispecie il contratto sarà affetto da una ipotesi di nullità, mentre nella seconda si tratterà di annullabilità. D'altra parte, in entrambe le situazioni gli effetti del contratto (nullo o annullabile) cessano dal momento della sua stipulazione (*ex tunc*), sebbene possano ritenersi applicabili al contratto di lavoro sportivo professionistico le previsioni contenute nell'art. 2126 c.c., in base al quale l'invalidità del contratto di lavoro fa permanere l'obbligo in capo al datore di lavoro di corrispondere al lavoratore, il cui contratto è stato annullato o dichiarato nullo, i compensi spettanti per le prestazioni lavorative già eseguite.

Infine, in giurisprudenza è stata riconosciuta la possibilità di risolvere il contratto di lavoro sportivo professionistico per impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa (Cass., 8 maggio 2000, n. 11404).

### **Risoluzione per eccessiva onerosità**

Tema di assoluto rilievo, posto dal caso di cronaca che forma oggetto della presente riflessione, è quello, non ancora affrontato in giurisprudenza, per quanto consta, dell'applicabilità al contratto di lavoro sportivo professionistico della disciplina civilistica di cui all'art. 1467 c.c. in tema di risoluzione per eccessiva onerosità.

A norma della disposizione citata in presenza di contratto che sia ad esecuzione continuata o comunque periodica (o ad esecuzione differita), quando la prestazione di una delle parti diviene eccessivamente onerosa a causa di avvenimenti “straordinari e imprevedibili”, che si sono verificati successivamente all’attivazione del contratto e durante lo svolgimento del relativo rapporto, la parte che è tenuta alla prestazione divenuta eccessivamente onerosa è legittimata a chiedere la risoluzione del contratto, conseguendo gli effetti previsti dall’art. 1458 c.c. (ad eccezione del caso di una sopravvenuta onerosità rientrante nella normale alea del contratto), mentre la controparte può evitare la risoluzione offrendo una modifica “equa” delle condizioni contrattuali.

L’attivazione del rimedio civilistico di cui all’art. 1467 c.c., dunque, muove da un oggettivo squilibrio sopravvenuto delle prestazioni, il quale deve dipendere da almeno un evento che abbia congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- *straordinarietà*, vale a dire che deve trattarsi di un evento che si pone al di fuori della ordinarietà, quindi si verifica raramente o comunque con frequenza statistica scarsa o irrilevante, con carattere di eccezionalità, come ad esempio: guerre, sommosse, cataclismi naturali, pandemie;
- *imprevedibilità*, ovvero tale da non essere stato neppure preso in considerazione dalle parti del contratto, e comunque con riferimento alle capacità di previsione dell’uomo medio, secondo le conoscenze ed esperienze che è ragionevole attendersi.

Sussistendo i due requisiti, se si tratta di contratto a prestazioni corrispettive, ad esecuzione continuata o periodica, e quindi di rapporto che si protrae inevitabilmente nel tempo, la valutazione di sopravvenuta eccessiva onerosità può essere rilevata dalla parte che subisce economicamente il danno derivante dallo squilibrio del valore delle rispettive prestazioni. Conseguentemente, la parte che risulta svantaggiata dalla sopravvenuta eccessiva onerosità può presentare domanda giudiziale volta ad ottenere la risoluzione del contratto, di converso la parte che indebitamente si avvantaggia della sopravvalutazione del valore della propria prestazione, dedotta in contratto, può evitare la risoluzione dello stesso, di fatto cristallizzando la pretesa azionata dalla controparte, offrendosi di riportare ad equità le condizioni contrattuali, neutralizzando, anche ai sensi di quanto previsto dagli artt. 1366, 1374 e 1375 c.c., gli effetti dell’evento sopravvenuto.

Non solo e non tanto rispetto ad un derivato obbligo di rinegoziazione, basato sull’equità integrativa ai sensi dell’art. 1374 c.c., quanto piuttosto sul valore complessivo, anche in termini orientativi, della clausola generale di buona fede, ricavabile, per i contratti, dal combinato disposto degli artt. 1366 e 1375 c.c., vera scaturigine della sussistenza – deducibile anche dalla applicazione dell’art. 1467 c.c. – di un obbligo di rinegoziare, seppure costruito normativamente come facoltà di proposta unilaterale, volta ad evitare la risoluzione del contratto, che ne risulta opportunamente modificato, e a far cessare il relativo contenzioso.

### **Eccessiva onerosità nel lavoro sportivo**

Tornando ora al caso da cui la presente analisi ha preso le mosse, l'azione decisa dall'Ascoli Calcio 1898 F.C. S.p.A. si fonda sulla base degli eventi imprevedibili ed eccezionali riconducibili agli effetti della emergenza sanitaria, determinata dalla pandemia da Covid-19, e approda ad una risoluzione unilaterale del rapporto contrattuale per eccessiva onerosità, a seguito del fallito tentativo di pervenire ad un accordo transattivo, in sede di conciliazione, volto a risolvere consensualmente il vincolo contrattuale.

Anzitutto va rilevato che l'art. 1467 cod. civ., quale norma civilistica di diritto comune, in assenza di peculiari ostacoli nella legge n. 91/1981, non può ritenersi in alcun modo incompatibile con il quadro regolatorio del rapporto di lavoro sportivo professionistico.

Come si è sinteticamente evidenziato, l'art. 1467 cod. civ., a fronte di un contratto ad esecuzione continuata – qual è quello stipulato fra una società di calcio professionistica e il proprio allenatore – quando una delle prestazioni dedotte in contratto diviene eccessivamente onerosa a seguito di eventi caratterizzati contestualmente dalla straordinarietà e dalla imprevedibilità – come indubbiamente sono da ritenersi quelli conseguenti e correlati alla pandemia da Covid-19 – consente alla parte che subisce l'eccessiva onerosità di richiedere la risoluzione del contratto, permettendo all'altra di evitare la risoluzione, offrendo o accettando una modifica che sostanzialmente sia idonea a riportare ad equità le condizioni contrattuali, conseguendo una neutralizzazione degli effetti degli eventi sopravvenuti.

Quanto ai parametri identificativi della eccessiva onerosità, non si hanno riferimenti certi, essendo il concetto piuttosto fluido, tendente ad assumere forme e misure differenti in ragione delle singole manifestazioni nelle quali si concretizza. Tanto più nel caso di specie, rispetto al quale appare evidente che la sospensione del campionato di calcio e delle prestazioni sportive connesse (si pensi al divieto di procedere anche agli allenamenti), ha impedito totalmente qualsiasi sorta di beneficio alla società datrice di lavoro, a fronte di un costo certo e predeterminato sulla base di un ordinario e regolare svolgimento della stagione sportiva.

Rileva a questo fine anche la scelta di altre società di calcio che hanno operato una importante riduzione delle retribuzioni degli sportivi professionisti alle proprie dipendenze in ottica di preservare la continuità aziendale (il riferimento è alla Juventus FC S.p.A. che con comunicato del 28 marzo 2020 ha informato dell'accordo raggiunto con i propri dipendenti, per la riduzione dei compensi per un importo pari alle mensilità di marzo, aprile, maggio e giugno 2020 con effetti economici e finanziari positivi per circa 90 milioni di euro sull'esercizio 2019/2020).

Sebbene di norma l'attuazione dell'art. 1467 cod.civ. operi in sede giudiziale, non può ritenersi per sé sola arbitraria la soluzione adottata dalla società sportiva di procedere in sede stragiudiziale alla applicazione dei principi normativi sanciti nella medesima disposizione.

Inoltre, la circostanza che sussistono, nel caso di specie, i caratteri di straordinarietà e imprevedibilità degli eventi, che hanno determinato l'eccessiva onerosità, può essere agevolmente individuata nella dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020.

In definitiva, rendere applicabile anche al lavoro sportivo professionistico l'art. 1467 c.c. consente di superare, in una prospettiva di tipo socio-economico, la logica del cd. "*advantage taking*" (secondo cui non vengono caducate le pretese del contraente avvantaggiato da eventi imprevedibili, rispetto alle condizioni originariamente pattuite) optando per un approccio nel quale le parti contrattuali cooperano in buona fede per superare gli eventi sopravvenuti, assicurando in tal modo il recupero sostanziale degli equilibri contrattuali e deflazionando inutili e defatiganti contenziosi.

## **Statuto dei lavoratori. Principio e metodo validi per garantire tutele a tutti\***

*di Michele Tiraboschi*

Una ricorrenza offuscata dalla emergenza sanitaria del coronavirus? **Può anche essere. Di certo non assisteremo di persona ai tanti convegni e dibattiti pubblici programmati da studiosi, politici e sindacalisti per celebrare i cinquant'anni della legge 20 maggio 1970, n. 300, meglio nota come «Statuto dei lavoratori».** Molti di questi eventi sono stati semplicemente cancellati. Altri si svolgeranno da remoto privandoci del piacere di un incontro, un abbraccio, una stretta di mano come è bello fare nelle feste. E tuttavia se ci apprestiamo oggi a vivere con fiducia una nuova normalità, grazie al progressivo ritorno ai luoghi di lavoro, lo dobbiamo anche a questa legge che ha cambiato il corso della storia del lavoro del nostro Paese.

**È stato il protocollo condiviso tra Governo, associazioni datoriali e sindacati di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro che ha consentito, nei giorni confusi e incerti della emergenza, la continuità delle attività economiche e produttive essenziali.** E sono ora i tanti protocolli sindacali, settoriali e territoriali, e gli accordi aziendali di sicurezza a rendere possibile, nei termini di una vera e propria assunzione condivisa di responsabilità tra lavoratori e imprese, l'avvio della cosiddetta fase 2, quella appunto di un progressivo ritorno al lavoro in sicurezza. Come non ricordare, a questo proposito, la previsione dello Statuto che garantisce per la prima volta ai lavoratori italiani, mediante le loro rappresentanze, il diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere nei luoghi di lavoro la elaborazione e attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica.

**L'espressione «Statuto dei lavoratori» fu pronunciata per la prima volta nel III Congresso della CGIL che si tenne a Napoli nei giorni dal 26 novembre al 3 dicembre 1952.** Fu l'onorevole Di Vittorio che nella sua relazione propose appunto l'idea di uno «statuto dei diritti, della libertà e della dignità dei lavoratori nell'azienda». Per milioni di dipendenti e imprese questa carta dei diritti e delle prerogative dei lavoratori è oggi qualcosa di scontato. Un dato normativo acquisito una volta per tutte. Ma ci vollero quasi venti anni di dibattiti e scontri per la sua approvazione da parte del Parlamento e per portare – come si diceva allora – la Costitu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 maggio 2020, n. 21.](#)

zione dentro i cancelli delle fabbriche divenendo concretamente la regola fondante delle complesse relazioni tra lavoratori e datori di lavoro. E tuttavia, come documenta il ricco e avvincente dibattito parlamentare, lo Statuto dei lavoratori non è stato e non è solo un elenco di diritti formali, dal già richiamato diritto alla tutela della salute al rispetto della libertà e dignità della persona che lavora, sino al riconoscimento delle forme di rappresentanza e tutela collettiva attraverso l'azione sindacale in azienda.

**Ed infatti, come abbiamo imparato a scoprire in questi giorni, nelle non facili azioni di contrasto e contenimento del coronavirus, lo Statuto dei lavoratori è innanzitutto espressione di un principio e di un metodo.** Il principio è quello della centralità concreta della persona nei processi economici perché il lavoro non è solo un fattore della produzione ma soprattutto un bisogno della persona nella sua dimensione sociale e relazionale. Il metodo è quello della partecipazione e del confronto, anche dialettico e conflittuale se serve, ma pur sempre orientato al pieno sviluppo della persona e della società, per la soluzione condivisa dei problemi del lavoro. Nessuna contrapposizione insomma tra le tutele e le dinamiche d'impresa, ma la convinzione che l'economia sia il terreno delle scelte, spesso scelte non facili come quando si contrappone la salute e il lavoro, e che le decisioni sono forti e ragionevoli se frutto del confronto e di un accordo tra le parti interessate.

**L'attualità e anche i limiti della legge 300, a cinquant'anni dalla sua approvazione sono tutti qui. L'attualità sta nella conferma del principio e del metodo in essa contenuti.** I limiti stanno invece nella necessità di proseguire nel non facile processo di adeguamento ai tempi per renderla maggiormente coerente ai cambiamenti tecnologici e demografici che hanno profondamente cambiato i mercati del lavoro e i metodi di produzione. Se un tempo la sfida dell'industrialismo stava nella tutela del solo lavoro dipendente, oggi la domanda che emerge dalla società è quella di protezioni universali che concorrono alla libertà nel lavoro. Perché, a ben vedere, il vero problema del lavoro oggi, quali che siano la tipologia contrattuale di ingaggio e lo statuto protettivo di legge che la accompagna formalmente, è la sempre più intollerabile frattura tra chi ha il privilegio di vivere il lavoro come libertà, crescita personale e gratificazione e chi invece ancora lo soffre come umiliazione, costrizione o pena.

## Covid-19 ed il rapporto di lavoro dirigenziale\*

di Giovanni Veca, Laura Dessenes

Con il complesso di norme costituite dal DL n. 18 del 17.3.2020, c.d. Decreto Cura Italia, convertito in legge in data 24 aprile 2020, e dal DL n. 34 del 2020, c.d. Decreto Rilancio, il Governo ha introdotto diverse misure di sostegno ai lavoratori e alle imprese “connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” e finalizzate a tutelare i rapporti di lavoro sia nel corso del loro svolgimento sia rispetto alla loro possibile cessazione a motivo della pandemia attualmente in corso.

Per cogliere la portata di tali misure, uno degli indicatori è certamente costituito dalla platea dei lavoratori destinatari delle stesse. In tale platea, la categoria dei dirigenti risulta essere coinvolta solo “tangenzialmente”.

I dirigenti sono ad esempio esclusi dalla speciale disciplina in tema di ammortizzatori sociali ordinari ed in deroga prevista dal DL 18/2020 così come integrata dal Decreto Rilancio: la normativa emergenziale in commento non deroga infatti all'art. 1 del D.Lgs. n. 148/2015 che in materia di ammortizzatori sociali escludeva espressamente i dirigenti dalle categorie di lavoratori interessati.

La mancata applicazione ai dirigenti degli ammortizzatori sociali produce ovviamente dei riflessi sulla gestione quotidiana del rapporto di lavoro che finisce per essere rimessa agli strumenti ordinari.

Rispetto ad altre categorie di lavoratori dipendenti, i dirigenti sono assegnatari di mansioni di “concetto” che si prestano ad essere svolte più facilmente tramite il c.d. lavoro agile (o *smart working*). La eventuale contrazione dell'operatività aziendale può anche non incidere sulle mansioni svolte dal dirigente ed essere ammortizzata tramite una rimodulazione della prestazione lavorativa svolta da remoto. L'assenza di un ammortizzatore sociale produce quindi conseguenze meno dirompenti rispetto a quanto potrebbe avvenire per altre categorie di lavoratori.

Nel caso in cui la riduzione/sospensione dell'attività imprenditoriale sia di entità tale da rendere la prestazione del dirigente temporaneamente non ricevibile persino se effettuata in *smart working*, il rimedio può essere (ed è già certamente stata) la fruizione da parte di quest'ultimo di ferie e permessi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

Terminati le ferie ed i permessi, quale estrema *ratio* alternativa al licenziamento, vi è la sospensione del rapporto di lavoro con il dirigente, con conseguente sospensione anche della relativa retribuzione, versandosi in un caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa per causa non imputabile al datore di lavoro o al dirigente.

Ove invece la contrazione dell'attività lavorativa incida stabilmente sulla posizione occupata dal dirigente al punto da renderla in esubero, diventa a quel punto attuale la prospettiva del licenziamento. Ed è proprio qui che emerge un altro aspetto di criticità della normativa emergenziale. Il divieto temporaneo – per un periodo di 5 mesi decorrenti dal 17 marzo 2020 – di intimare licenziamenti per motivi economici previsto dall'art. 46 del DL 18/2020, così come integrato dal Decreto Rilancio, non è applicabile ai dirigenti, almeno a stare ad un'interpretazione letterale di essa. Ciò è desumibile dal fatto che la norma in parola contiene un esplicito riferimento ai licenziamenti per motivi economici disciplinati dall'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 che è notoriamente applicabile ai soli operai, impiegati e quadri: per esclusione, quindi, i dirigenti non rientrano nella platea dei possibili beneficiari del divieto in parola.

Il che, sul fronte imprenditoriale, trova una sua giustificazione. Il menzionato divieto si spiega in ragione del fatto che lo stesso imprenditore che non può licenziare può tuttavia beneficiare di strumenti, quali la Cassa integrazione di natura emergenziale, attraverso i quali preservare (o tentare di preservare) la tenuta finanziaria dell'impresa. Laddove invece non possa avvalersi dei menzionati strumenti di integrazione salariale, come nel caso dei dirigenti, l'imprenditore si trova maggiormente esposto alle conseguenze negative generate dalla pandemia e deve conseguentemente essere libero di potere fare ricorso, nei casi più gravi, anche alla soluzione espulsiva.

Vedendo la vicenda dalla prospettiva del dirigente, mai come oggi il connubio rappresentato dall'estensione del menzionato divieto di licenziamento sino a metà agosto unitamente al protrarsi della crisi economico-finanziaria generata dalla pandemia, può esporre i titolari dei ruoli di maggior impatto economico o di minor utilità per l'azienda al rischio di esubero.

Ricorrendo tale eventualità, diventa importante capire se, e quali, disposizioni possono concretamente incidere sulla decisione aziendale di licenziare.

Una prima indicazione è possibile trarla proprio dal menzionato art. 46 del DL 18/2020 nella parte in cui prevede che il divieto riguardi anche i licenziamenti collettivi: tenuto conto che la relativa normativa trova applicazione anche per i dirigenti (art. 24, comma 1 *quinques*, l. 223/1991), ciò significa (implicando una vera e propria aporia) che gli stessi dirigenti che possono essere licenziati individualmente non lo possono essere collettivamente.

Un ulteriore spunto potrebbe essere rinvenuto nella (da più parti condivisibilmente discussa) disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. l, DL 23/2020, c.d. Decreto Liquidità, secondo cui le società che intenderanno beneficiare dei finanziamenti garantiti in tutto o in parte dallo Stato (tramite la Sace S.p.A.) si assumono l'impegno di *“gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali”*. Non è infatti da escludere che tali accordi (tramite i quali verrebbero di fatto “procedimentalizzate” e potenzialmente limitate le scelte imprenditoriali) non possano interessare anche i dirigenti.

Al netto di tali fattispecie, per la verità marginali, rimane aperta la questione del licenziamento individuale del dirigente per ragioni economiche. Come abbiamo visto sopra, l'art. 46 DL 18/2020 non esclude espressamente i dirigenti dal novero dei beneficiari del divieto in questione ma finisce per farlo indirettamente richiamando l'art. 3 l. 604/1966 (che ai dirigenti non si applica). Anche in ragione di ciò e di una valutazione che ritenga eventualmente ingiustificata la disparità di trattamento riservata ai dirigenti, determinati Tribunali potrebbero essere indotti ad includerli nel novero dei lavoratori beneficiari del divieto, un po' come già avvenuto per altri istituti espressamente applicabili ad altre categorie di lavoratori e poi successivamente estesi anche ai dirigenti (si pensi, ad esempio, all'estensione, per via giurisprudenziale, ai dirigenti delle garanzie procedurali dell'art. 7 Stat. Lav.).

Laddove invece a prevalere sia l'interpretazione letterale della norma in questione, il divieto di licenziamento non potrà trovare applicazione e la valutazione circa la legittimità del licenziamento del dirigente dovrà necessariamente essere effettuata facendo ricorso agli strumenti ordinari ed in particolare al filtro della c.d. “giustificatezza” (tramite un'azione giudiziale che non è peraltro sottoposta ai termini decadenziali di cui all'art. 32 della L. 183/2010 – di 60 gg. per impugnare il licenziamento e di 180 gg. successivi all'impugnazione per depositare il ricorso avanti il Tribunale del Lavoro – ma al termine di 10 anni secondo il recente pronunciamento della Corte di Cassazione n. 148/2020).

## La Corte Costituzionale “ritorna” sul Jobs Act: ora tocca all’art. 4 del d.lgs. n. 23/2015\*

*di Giovanni Pigliararmi*

L’Ufficio stampa della Corte costituzionale, con un comunicato del 25 giugno 2020, ha reso noto che i giudici delle leggi hanno **esaminato le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Bari e dal Tribunale di Roma relative ai criteri di determinazione dell’indennità** da corrispondere **nel caso di licenziamento viziato sotto il profilo formale** e procedurale *ex art. 4 d.lgs. n. 23 del 2015*. La sentenza non ancora è stata depositata; tuttavia, l’Ufficio stampa ha comunicato che la Corte ha dichiarato incostituzionale l’inciso dell’art. 4 del decreto n. 23 laddove prevede che a fronte di un **licenziamento irrogato in violazione dell’obbligo di motivazione** (art. 2 legge n. 604 del 1966) **o in violazione delle procedure di garanzia per la contestazione degli addebiti disciplinari** (art. 7 della legge n. 300 del 1970) il giudice condanna il datore di lavoro al pagamento di un’indennità *“di importo pari a una mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”*. Secondo la Corte, l’art. 4 *“fissa un criterio rigido e automatico, legato al solo elemento dell’anzianità di servizio”*.

Con quest’ultima affermazione, si conclude il comunicato, assicurando che le motivazioni della decisione saranno depositate nelle prossime settimane. In attesa di poter prendere visione delle argomentazioni addotte dalla Corte per sancire l’incostituzionalità del meccanismo sanzionatorio predisposto dall’art. 4, proviamo, con le dovute cautele, a comprendere quali siano state le ragioni che hanno condotto i giudici delle leggi a prendere questa decisione, prendendo le mosse tanto dalle ordinanze di rimessione emesse dai Tribunali citati, tanto da un importante precedente quale la sentenza n. 194 del 2018.

**La vicenda presa in esame dal giudice del lavoro di Bari riguardava la violazione da parte del datore di lavoro dell’obbligo di preventiva contestazione ex art. 7 St. lav.** nei confronti di una lavoratrice assunta dopo il 7 marzo 2015. In particolare, la contestazione disciplinare era del tutto **carente sotto il profilo delle informazioni inerenti ai diritti e alle facoltà della dipendente di rendere giustificazioni nel termine di cinque** o più giorni, come prescritto dal contratto collettivo applicabile al rapporto di lavoro in esame. In virtù di quanto disposto dall’art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, la tutela dunque applicabile in favore della lavoratrice doveva essere quella risarcitoria, la cui determinazione è (o meglio, era) incentrata sul

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26](#).

medesimo meccanismo previsto dall'art. 3, comma 1, ovvero un'indennità che aumenta in relazione all'anzianità contrattuale. Tuttavia, **il giudice di merito ha rilevato che nel caso di specie sorgevano i medesimi problemi di costituzionalità già debitamente analizzati nella sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018** in relazione all'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015. Infatti, anche in questo caso, era possibile ravvisare nelle modalità della determinazione del calcolo dell'indennità una violazione degli artt. 4 e 35 Cost. attraverso la previsione di *“una tutela economica che non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente”*. Il giudice, quindi, ha affermato che principi analoghi possano essere estesi anche all'art. 4 del medesimo decreto, sul presupposto per cui la predeterminazione della tutela economica fissata sulla base del solo criterio dell'anzianità **non sia un rimedio congruo neppure contro le violazioni procedurali commesse dal datore, che ha l'obbligo di garantire e disporre un regolare procedimento in fase di licenziamento** (Trib. Bari, ordinanza 19 aprile 2019, n. 214).

Inoltre, ad avviso del Tribunale di Bari, nel caso dell'art. 4, viene in rilievo anche **la lesione del diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost.** poiché il legislatore non prescrive un meccanismo di tutela adeguato alla gravità che deriva dalla violazione degli obblighi procedurali disposti dall'ordinamento, funzionali a garantire al lavoratore la possibilità di esercitare il suo diritto di difesa nel corso di un procedimento disciplinare (cfr. G. Nascetti, *Il computo dell'indennità per irregolarità procedurali del licenziamento dinanzi alla Corte costituzionale: quali i punti di contatto con l'indennità da licenziamento sostanzialmente illegittimo?*, in Bollettino ADAPT 10 febbraio 2020, n. 6).

**Ulteriori profili critici sul meccanismo sanzionatorio stabilito dall'art. 4 vengono sollevati dal Tribunale di Roma con l'ordinanza del 3 gennaio 2020**, che origina da una causa del tutto assimilabile a quella affrontata dal giudice barese, sia in punto di fatto che di diritto. Il Tribunale di Roma, nel richiamare i principi stabiliti dalla sentenza n. 194 del 2018 a supporto della tesi dell'incostituzionalità del meccanismo predeterminato dell'indennità in relazione al solo criterio dell'anzianità di servizio, si sofferma specificamente ad osservare come tanto **il licenziamento viziato per questi sostanziali** (art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015), **quanto quello per motivi procedurali** (art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015) **integrano sempre fattispecie di atti illeciti che devono essere correttamente riparati**. L'art. 7 St. lav., infatti, rappresenta pur sempre una norma imperativa e il parametro dell'indennità legato solo all'anzianità di servizio non si presta ad essere un adeguato dissuasore per licenziamenti posti in contrasto con il diritto di difesa in capo al lavoratore. Sul punto, il Tribunale richiamando una precedente pronuncia della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 204 del 1982), osserva che la natura sostanziale o procedurale dell'illegittimità alla base del licenziamento non paia *“poter essere valorizzata oltre una certa misura in rapporto ai principi fondamentali”* alla luce del fatto che la garanzia apporata dall'art. 7 St. lav. *“lungi dal porsi come mera prescrizione di forma, assolve una funzione di protezione [...] che, seppur non costituzionalmente imposta, anticipa a tale scopo [...] il rispetto del principio di civiltà del c.d. audiatur et altera pars”*.

Il giudice di Roma aggiunge anche che nella previgente disciplina (art. 18 St. lav.), il danno da risarcire per vizi procedurali **doveva tenere conto della gravità della violazione procedurale posta in essere dal datore di lavoro**, mentre nelle imprese con meno di 15 dipendenti, per le quali trova applicazione la legge n. 604 del 1966, i criteri risarcitori dovevano tenere conto anche del comportamento delle parti. In questa prospettiva, quindi, emerge come la tutela apportata dall'art. 4 non consente di riconoscere al lavoratore un risarcimento “personalizzato” in base alla sua vicenda lavorativa.

Sulla scorta delle argomentazioni sopra sinteticamente riportate, la Corte costituzionale si è pronunciata per l'incostituzionalità del meccanismo sanzionatorio dell'art. 4. **Resta da capire** – e questo potremo farlo solo leggendo le motivazioni – **se nel caso specifico ad orientare la decisione della Corte abbia inciso anche il profilo della diversificazione degli errori procedurali, che l'art. 4** – a differenza dell'art. 18 St. lav. – **non consente di valutare e che inevitabilmente vanno ad incidere** sul diritto di difesa (art. 24 Cost.) e **sulla determinazione del risarcimento**, oppure se questa pronuncia sia figlia di una coerenza argomentativa legata alla sentenza n. 194 del 2018, secondo cui una indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio **contrasta con il principio di eguaglianza**, per ingiustificata omologazione di situazioni diverse, e **con il principio di ragionevolezza**, essendo tale indennità inidonea a configurare un adeguato ristoro per il lavoratore ingiustamente licenziato e una adeguata dissuasione per il datore di lavoro avverso licenziamenti illegittimi.

## Alcuni spunti per (tentare di) organizzare il sistema sanzionatorio dopo l'intervento della Corte Costituzionale\*

di Giovanni Pigliararmi

Il giudice, “nella determinazione dell’indennità, terrà conto innanzitutto dell’anzianità di servizio, che rappresenta la base di partenza della valutazione. In chiave correttiva, con apprezzamento congruamente motivato, **il giudice potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell’indennità aderente alle particolarità del caso concreto**”. Con questa affermazione si chiude la sentenza 16 luglio 2020, n. 150 con la quale **la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il meccanismo sanzionatorio previsto dall’art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015** in quanto “fissa un criterio rigido e automatico, legato al solo elemento dell’anzianità di servizio”. È al contributo di Giovanna Caroselli che è stato affidato un commento tecnico e descrittivo della vicenda; un commento importante per capire i presupposti (teorici e fattuali) che hanno condotto la Corte ad assumere questa decisione.

Ciò che invece vogliamo mettere al centro della riflessione con questo breve contributo è il “dopo”: **smantellato il sistema sanzionatorio che permetteva di predeterminare il firing cost, cosa resta in termini di certezza del diritto?** La preoccupazione che una eccessiva discrezionalità nella determinazione dell’indennizzo sia tornata per interno nelle mani dell’organo giudicante è diffusa. Sebbene il giudice delle leggi abbia chiarito che “in un prudente bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti, l’esigenza di uniformità di trattamento e di prevedibilità dei costi di un atto, che l’ordinamento qualifica pur sempre come illecito, non può sacrificare in maniera sproporzionata l’apprezzamento delle particolarità del caso concreto, peraltro accompagnato da vincoli e garanzie dirette ad assicurarne la trasparenza e il fondamento razionale”, resta da capire quali possano essere i “**criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell’indennità aderente alle particolarità del caso concreto**”. Questo passaggio della sentenza lascia sullo sfondo un problema di non poca rilevanza. Nella determinazione dei criteri, non ci si può affidare a mere presunzioni: i criteri del sistema sono quelli dell’art. 8 della legge n. 604 del 1966 e dell’art. 18 St. Lav. oppure possono essere incarnati anche dall’incidenza occupazionale per qualifica/professionalità posseduta dal lavoratore, dall’età anagrafica di un lavoratore rispetto a un territorio che però non è definito? Potrebbero essere i 100 km previsti dalla normativa del reddito di cittadinanza o le tabelle Istat in materia di disoccupazione? Questo è un aspetto che manca e non è eccessivo immaginare che **i prossimi giudizi in materia di li-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

**cenziamento saranno caratterizzati da una dose notevole di allegazioni** – tra le più variegate – volte a provare la condizione delle parti.

In questo clima di incertezza, non manca l'opinione di chi ritiene che il meccanismo introdotto dalla legge n. 183 del 2014 in qualche modo debba essere recuperato, lasciando **un ruolo rilevante al criterio dell'anzianità** di servizio ed incrementare l'indennizzo con l'utilizzo degli altri criteri derivanti dal sistema (tra i tanti, cfr. art. 8 della legge n. 604 del 1966).

Sebbene la soluzione adottata dalla Corte, in termini teorici, sia chiara, sul piano applicativo si naviga ancora a vista. Pertanto, **un intervento della Corte di Cassazione** sul punto, in ragione della sua funzione nomofilattica, **contribuirà senza ombra di dubbio a sistematizzare sul piano interpretativo e applicativo la normativa** il cui tratto caratterizzante è sostanzialmente venuto meno. Tuttavia, nelle more di questo intervento, si avverte la necessità di proporre qualche spunto per iniziare a fronteggiare il “vuoto” lasciato dalle due pronunce (n. 194 del 2018; n. 150 del 2020), onde evitare che riaffiorino interpretazioni in parte “conservative”, volte a reintrodurre meccanismi moltiplicatori, con l'aggiunta di adattamenti “piegati” ad una eccessiva personalizzazione, con il concreto rischio di trovarci di fronte ad un'eterogeneità dei fini, incarnata da una possibile (e vasta) disomogeneità di soluzioni rispetto a casistiche similari.

Non meno sereno sarà il lavoro del Giudice del Lavoro in quanto si troverà a prendere decisioni difficili in ragione di una libertà delle parti di proporre le più svariate prospettive interpretative per tentare di ampliare o, viceversa, calmierare l'indennizzo. **Il rischio, quindi, è che il sistema tornerà a soffrire di incertezza.**

Una possibile strada, quindi, per tentare di stabilizzare il meccanismo delle quantificazioni potrebbe essere quella di **riprendere operazioni giurisprudenziali meritorie del passato**, ideate per razionalizzare il risarcimento del danno biologico o comunque dei danni non patrimoniali: le **tabelle milanesi**. Le tabelle di Milano sono state assunte dal diritto vivente quale criterio di riferimento per la determinazione degli indennizzi in materia di danno biologico. L'orientamento consolidato della Corte di Cassazione ha sovente osservato che in materia di liquidazione del danno biologico, quando sono carenti i criteri stabiliti dalla legge, l'adozione della regola equitativa *ex art. 1226 cod. civ.* deve necessariamente garantire non solamente una valutazione adeguata delle circostanze del caso concreto, quanto anche l'uniformità di giudizio dinanzi a casi giudicabili in modo analogo; non è infatti tollerabile e non rispondente al principio di equità che **danni identici possano essere oggetto di una diversa liquidazione solo perché esaminati da differenti uffici giudiziari**. Proprio per questo motivo, secondo la Corte, il riferimento al criterio di liquidazione che è stato predisposto dal Tribunale di Milano, già diffuso su scala nazionale, poteva contribuire a garantire questa uniformità di trattamento. **Immaginando di adattare un'operazione di questo tipo all'attuale contesto normativo** a presidio del sistema sanzionatorio per licenziamento illegittimo, si potrebbe riuscire a contenere

l'individuazione e l'utilizzo dei vari indicatori che potrebbero concorrere alla determinazione dell'indennizzo.

**Un'altra strada potrebbe, invece, essere quella di attingere alla contrattazione collettiva**, nell'ottica di stabilizzare per via negoziale i criteri da prendere a riferimento per la determinazione dell'indennizzo. Precisamente, la scelta potrebbe ricadere sulla stipula di un **accordo interconfederale**, di natura trasversale e "di sistema", onde evitare che si creino delle disparità di trattamento tra settori produttivi.

Non sarebbe la prima volta che il diritto delle relazioni industriali si trovi ad incidere sui meccanismi sanzionatori del licenziamento. Peraltro, è il legislatore stesso ad aver conferito, in precedenza, all'autonomia collettiva questo potere. Infatti, l'**art. 30, comma 3 della legge n. 183 del 2010** prevede che *"nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi"*. Ma già in precedenza, all'art. 12 della legge n. 604 del 1966 il legislatore aveva disposto che *"sono fatte salve le disposizioni di contratti collettivi e accordi sindacali che contengano, per la materia disciplinata dalla presente legge, condizioni più favorevoli ai prestatori di lavoro"*.

Infine, da non escludere è il contributo che possono dare le **commissioni di certificazione**, che tanto in fase di consulenza che di certificazione, possono assistere le parti nella individuazione e sistematizzazione dei criteri all'interno del contratto individuale di lavoro per la determinazione degli indennizzi in caso di licenziamento illegittimo. Ancora una volta, lo spunto proviene dall'art. 30, comma 3, sopra citato, in quanto il legislatore ha previsto che anche le clausole del contratto individuale di lavoro possano tipizzare la giusta causa o le ipotesi di giustificato motivo purché nella stipulazione di questo vi sia *"l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione di cui al titolo VIII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni"*. In questa sede, al lavoratore sarebbe comunque garantita la dovuta assistenza necessaria a riequilibrare il potere negoziale delle parti.

Le soluzioni qui proposte devono sempre essere valutate alla luce dello sguardo critico della giurisprudenza, che non tarderà a pronunciarsi e che potrebbe rigettare l'autonomo tentativo del sistema di ricomporsi all'interno di un quadro normativo mutato, per conservare il potere di determinazione del costo del licenziamento unicamente in capo ad essa

## Rapporto di lavoro e valore probatorio della busta paga: le ultime pronunce della Cassazione\*

*di Francesco Lombardo*

Di recente, la Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi sul **valore probatorio delle c.d. buste paga**, o per meglio dire prospetti paga, che indicano la retribuzione che il lavoratore percepisce per un determinato periodo di lavoro, come previsto dalla legge 5 gennaio 1953, n. 4.

Una recente ordinanza della Corte (**6 luglio 2020, n. 13781**) ha stabilito che **le copie delle buste paga** rilasciate al lavoratore dal datore di lavoro, ove munite dei requisiti previsti dall'art. 1, comma 2 della legge n. 4 del 1953, e cioè contenenti la firma, la sigla o il timbro di quest'ultimo, **hanno piena efficacia probatoria in relazione al credito che il dipendente ha intenzione di far valere nella procedura fallimentare del datore di lavoro**. Ciò in virtù del fatto che il contenuto delle buste paga è obbligatorio e sanzionato dall'ordinamento (grazie al combinato disposto dell'art. 39 del D.L. n. 112 del 2008 e degli artt. 1,2, e 5 della L. n. 4 del 1953), e come tale, è di per sé sufficiente a provare il credito maturato dal dipendente.

Le buste paga, come riporta la Suprema Corte, devono trovare corrispondenza nel libro unico del lavoro (LUL), ivi compreso il calendario delle presenze del singolo lavoratore, per ciò che attiene agli elementi che compongono la retribuzione. Perciò **le indicazioni in esso contenute**, comprese le voci a titolo di ferie, permessi ed ex festività non godute **contribuiscono a comporre la base probatoria necessaria a dimostrare il fatto costitutivo del relativo credito** che il lavoratore intende insinuare al passivo.

Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 2709 cod. civ., i libri e le altre scritture contabili delle imprese soggette a registrazione fanno prova contro l'imprenditore. Pertanto, le indicazioni contenute nei prospetti paga riportati saranno poi valutate insieme alle eventuali contestazioni del curatore in merito alla regolare tenuta del LUL sulla base del quale le buste paga erano state formate, ed altri eventuali mezzi di prova contrari (v. **Cass. 15 maggio 2019, n. 13006**). Allo stesso modo, con sentenza n. 16656 del 12 giugno 2019, la Suprema Corte ha ritenuto che la busta paga possa essere utilizzata dal lavoratore come **prova documentale del mancato godimento delle ferie annuali** nella misura prevista dal CCNL di riferimento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

Posta l'efficacia probatoria del contenuto delle buste paga, regolarmente firmate, siglate o timbrate, e fermo restando la possibilità di confutarne la validità con dimostrata divergenza con le scritture datoriali correttamente redatte, occorre poi discernere tale prova da quella del pagamento delle somme al lavoratore. A tal proposito la Corte di Cassazione, con ordinanza n. 21699 del 6 settembre 2018, ha stabilito che **le buste paga sottoscritte dal lavoratore attestano soltanto la loro consegna e non l'effettivo pagamento delle somme in esse contenute**, il cui onere della prova è del datore di lavoro. In questo caso, infatti, ci si trova innanzi ad una firma per ricevuta e non per quietanza (in tal senso anche Cass. 2 novembre 2018, n. 28029; Cass. 14 novembre 2018, n. 29367).

Oltre all'efficacia probatoria nella procedura fallimentare del datore di lavoro, la busta paga è utile anche per la promozione dei **procedimenti monitori** (per ottenere un decreto ingiuntivo) atti a recuperare il credito del lavoratore. Secondo la Cassazione (30 gennaio 2017, n. 2239) le buste paga costituiscono una piena prova dei dati che in esse sono indicati, in ragione della loro specifica normativa (legge n. 4 del 1953), che, come già detto, prevede la obbligatorietà del loro contenuto e la corrispondenza di esso alle registrazioni eseguite. Invero, dalla attribuzione ai prospetti paga della natura di confessione stragiudiziale deriva, in applicazione degli artt. 2734 e 2735 cod. civ., la piena efficacia di prova legale.

Della dimostrazione dell'effettivo pagamento della retribuzione è sempre onerato il datore di lavoro, attesa l'assenza di una presunzione assoluta di corrispondenza tra quanto da esse risulta e la retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore, il quale, a sua volta, può provare l'insussistenza del carattere di quietanza delle sottoscrizioni eventualmente apposte sui documenti riportati dal datore di lavoro.

Occorre, però, rammentare che **l'accettazione senza riserve della liquidazione da parte del lavoratore al momento della risoluzione del rapporto può assumere significato negoziale e quindi probatoria**, stante la necessaria compresenza di altre circostanze precise, concordanti ed obiettivamente concludenti dell'intenzione di accettare l'atto risolutivo (Cass. n. 13150/2016).

La ricca giurisprudenza della Corte di Cassazione conferma il rilevante valore della busta paga, che non serve meramente a determinare la retribuzione che spetta al lavoratore per un determinato periodo di lavoro svolto, ma può essere utilizzata ai fini probatori nel corso di azioni legali

## Il mancato assorbimento del superminimo nei miglioramenti retributivi: profili problematici\*

di Giovanna Pistore

Questione a volte sottovalutata, ma che può essere foriera di notevoli problemi, è quella relativa all'assorbibilità del superminimo nei successivi incrementi della retribuzione. In linea generale, **la giurisprudenza è unanime nel predicare l'assorbimento**, salvo due ipotesi. La prima è la **pattuizione del superminimo in relazione a particolari meriti** o alla speciale qualità o maggiore onerosità delle mansioni svolte dal dipendente. La seconda è la **presenza nel contratto collettivo di un'espressa previsione di cumulabilità** tra il superminimo e l'aumento retributivo (*ex multis*, Cass. 26 maggio 2016, n. 10945; in tal senso, un esempio è costituito dal C.c.n.l. Metalmeccanica industria del 26 novembre 2016, per cui “*gli aumenti dei minimi tabellari assorbono gli aumenti individuali riconosciuti successivamente a tale data, salvo che siano stati concessi con una clausola espressa di non assorbibilità, nonché gli incrementi fissi collettivi della retribuzione eventualmente concordati in sede aziendale successivamente alla medesima data ad esclusione degli importi retributivi connessi alle modalità di effettuazione della prestazione lavorativa (ad esempio: indennità/maggiorazioni per straordinario, turni, notturno, festivo)*”).

Può accadere però che il datore di lavoro, pur in presenza dei presupposti legittimanti, si dimentichi di assorbire il superminimo nel successivo incremento del minimo tabellare. *Quid iuris* ove l'imprenditore voglia poi sottrarsi alla corresponsione di tale emolumento? Al riguardo, posso aprirsi **due possibili scenari**.

In primo luogo, **se il mancato assorbimento è stato attuato con apprezzabile continuità nei confronti di tutti i dipendenti**, o comunque di categorie omogenee all'interno dell'impresa, tale prassi potrebbe essere riguardata come un **uso aziendale**. Per la configurazione dell'uso, infatti, non rileva l'intento soggettivo del datore di lavoro, ma unicamente la reiterazione generalizzata di un determinato comportamento nel corso del tempo (v. Cass. 17 febbraio 2000, n. 1773, orientamento poi costante nelle pronunce successive).

Oramai da tempo la giurisprudenza – secondo una costruzione stratificata nel tempo e non esente da perplessità (si veda sul punto C. CESTER, *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in [www.aidlass.it](http://www.aidlass.it)) – ritiene che **gli usi siano una fonte-fatto dalla quale discende un vincolo obbligatorio** ulteriore rispetto al contratto individuale, a prescindere dalla volontà di colui che venga a trovarsi obbli-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

gato, *ex* artt. 1374 e 1173 c.c. Si tratta, nello specifico, di una “fonte sociale”, di pari rango ma con natura ontologicamente diversa rispetto ai contratti collettivi e ai regolamenti aziendali.

Tanto detto, ove venga acclarata la sussistenza di un uso occorre chiedersi se e come sia possibile per il datore di lavoro procedere all’assorbimento del superminimo corrisposto nonostante l’intervenuto incremento retributivo. Innanzitutto, data la natura di fonte-fatto dell’uso aziendale, **deve escludersi la possibilità di superarlo con un comportamento di segno opposto**. Ciò perché, secondo l’orientamento citato, ci si troverebbe di fronte all’inadempimento dell’obbligazione sorta proprio in virtù dell’uso precedente.

D’altro canto appare impraticabile anche la possibilità di procedere ad un recesso unilaterale, magari notificato alle parti sindacali: il recesso presuppone la sussistenza di un accordo, mentre in questo caso l’obbligazione sorge direttamente dalla prassi generalizzata, non rilevando la consapevolezza degli effetti dell’atto in capo agli attori in gioco. Viene tuttavia da chiedersi se l’orientamento consolidato tenga nel momento in cui si dimostri che quell’**uso integra invece un reciproco comportamento concludente delle parti, sorretto da intento negoziale**. In questo caso, infatti, sorgerebbe un accordo tacito di fronte al quale sono possibili, in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, il recesso (art. 1373 c.c.) o i rimedi previsti per l’eccessiva onerosità sopravvenuta *ex* art. 1467 c.c. .

Nonostante i limiti evidenziati, è possibile però percorrere altre vie. La prima via è la rinuncia da parte del lavoratore al superminimo già maturato in virtù dell’uso aziendale e non corrisposto. Secondo la giurisprudenza citata, infatti, la regola creata dall’uso non è assistita da inderogabilità, per cui non trovano applicazione i vincoli *ex* artt. 2077 e 2113, comma 1, c.c., che riguardano solo i contratti collettivi e la legge. In aggiunta, proprio perché non rileva un diritto inderogabile, sembrerebbe possibile anche un atto dismissivo inerente al superminimo maturando, pienamente valido se l’oggetto della rinuncia è determinato o determinabile (art. 1346 c.c.; v. anche se con riferimento ad altro settore, Cass. Civ., Sez. I, 17 luglio 2014, n. 16365).

Altra possibilità è l’eventuale conclusione di un contratto collettivo ablativo, anche se in questo caso sorgono i connessi problemi relativi all’efficacia dello stesso nei confronti del lavoratore non iscritto al sindacato stipulante. In particolare, se la contrattazione collettiva viene richiamata nel contratto individuale o comunque applicata al rapporto, è necessario svolgere un delicato accertamento per capire se il consenso manifestato dal lavoratore “non sindacalizzato” sia o meno riferito all’intera linea contrattuale.

Infine, ove ricorrano i presupposti di legge (cioè le specifiche finalità previste dal comma 1 e le materie indicate al comma 2 dell’art. 8 del d.l. n. 138 del 201), **potrebbe essere concluso un contratto di prossimità il quale rilevarebbe** non per l’efficacia derogatoria ma **per la sua efficacia *erga omnes***, se sottoscritto dalle rappresentanze sindacali aziendali e secondo un criterio maggioritario (cfr. M.

TREMOLADA, *Contrattazione di prossimità: gli organismi legittimati a concludere le specifiche intese*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, n. 1).

Diverso è il discorso qualora il mancato assorbimento del superminimo venga attuato solo per alcuni lavoratori, non raggruppabili in categorie omogenee. Qui si apre un “secondo scenario”: mancando infatti un comportamento generalizzato viene meno la configurabilità di un uso aziendale. Ove sorgano contestazioni sulla debenza o meno del superminimo, esclusa la natura *intuitu personae* dell’emolumento sarà necessario indagare la causa dell’attribuzione patrimoniale, per capire se la stessa sia stata determinata da un accordo tacito tra le parti oppure sia frutto di un errore del *solvens*.

Al riguardo, **l’indebito retributivo viene ricondotto dalla giurisprudenza a due fattispecie**: l’errore vizio di cui all’art. 1429 c.c. e l’indebito oggettivo ai sensi dell’art. 2033 c.c. Nella prima ipotesi, la causa del pagamento viene ravvisata nella volontà del debitore di conferire un trattamento migliorativo rispetto a quello previsto dal contratto collettivo, volontà però viziata da errore. In capo al debitore, quindi, è posto un onere della prova aggravato, poiché dovrà dimostrare l’essenzialità dell’errore e la sua riconoscibilità da parte dell’*accipiens*.

Nella seconda ipotesi invece **l’errore è irrilevante e basterà provare la mancanza di una causa legittima del pagamento** (si veda P. GALLO, *Ripetizione dell’indebito*, in *Dig. Civ.*, 2012, agg. 2019). Quindi, nel distinguere le due fattispecie sarà dirimente la delicata indagine sul caso concreto, valutando se il “*comportamento complessivo*” delle parti, ai sensi dell’art. 1362, c. 2, c.c., sia tale da integrare un accordo tacito fonte di obbligazione

## Nel laboratorio del giuslavorista: una lezione di metodo\*

*di Diletta Porcheddu*

Lo scorso 28 settembre, nell'ambito degli incontri del dottorato in Scienze giuridiche dell'Università di Pisa, il Professor Oronzo Mazzotta ha tenuto una **lezione sul metodo giuridico** che è di particolare utilità per i giovani studiosi e ricercatori che, come chi scrive, si trovano a frequentare da apprendisti di bottega i laboratori dei giuslavoristi.

Come indicato dallo stesso Mazzotta, anche in uno scritto a cui si rinvia per una più compiuta presentazione del tema, un discorso sul metodo può forse sembrare demodé ed è noto come, in Italia, sia stato abbandonato a partire dagli anni '60, mentre negli anni precedenti a tale decade il dibattito risultava essere molto vivo.

I giuristi attivi negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, infatti, furono indotti in seguito ai tragici eventi a **rifiutare il normativismo di matrice kelseniana**, secondo il quale **il diritto di uno stato è fondato unicamente sulla forza della legge**, la quale, in quanto potere supremo, **non è sottoposta a vincoli morali in merito al proprio contenuto**.

Proprio tale rifiuto indusse i legislatori nazionali a introdurre **“barriere” allo strapotere delle norme statuali, le quali collegassero in qualche modo il campo del diritto e il campo della morale: in altre parole, le Costituzioni**, le quali secondo Mazzotta “funzionano come germi di giusnaturalismo – ossia di valori pre-giuridici – inseriti nel seno dell’ordinamento positivo”.

La Costituzione italiana contiene numerosi principi giuslavoristici: al fine di “mettere in comunicazione il diritto con i valori/principi che gli preesistono”, secondo Mazzotta è necessario mettere in evidenza i **rapporti del diritto del lavoro con le altre scienze sociali**, in particolare con la sociologia e con l'economia.

Per quanto riguarda i **rapporti del diritto con la sociologia**, Mazzotta ripercorre alcune **posizioni discordanti portate avanti da importanti giuslavoristi del Novecento**: dalle critiche di Ludovico Barassi ai sociologismi nell'analisi dei contratti di lavoro, all'arcinoto insegnamento di Gino Giugni secondo il quale l'argomentazione giuridica implica “la recezione di materiali extralegislativi nel corpo del diritto sinda-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36](#).

cale e del lavoro”, ai dubbi sui limiti di quest’ultimo approccio da parte di Ugo Natoli e Massimo d’Antona.

**I rapporti dell’economia con il diritto del lavoro** invece vengono in gioco secondo Mazzotta con riferimento ai possibili contrasti tra concetti come il principio dell’autonomia dei privati (cardine del diritto civile e dell’economia capitalista) e l’inderogabilità di quelle norme giuslavoristiche a protezione dei lavoratori.

La scelta della prevalenza di un valore sull’altro nella redazione, ma soprattutto nell’interpretazione di una norma giuridica non è altro che un’operazione di politica del diritto: **l’identificazione del “presupposto ideologico” del discorso giuridico è fondamentale per il giuslavorista al fine di acquisire consapevolezza della “soggettività interpretativa” di molti operatori del diritto.**

Al fine di comprendere effettivamente quale sia il **“punto di caduta” tra l’interpretazione oggettiva e soggettiva del diritto** (o, in altre parole, tra diritto e valori, o tra diritto e politica), Mazzotta suggerisce di volgere lo sguardo verso la civilistica, e in particolare verso il **dibattito tra i sostenitori della legislazione per principi e quelli a favore di una legislazione per fattispecie**: tale dibattito, il quale vide come protagonista Stefano Rodotà negli anni ‘60, ha infatti riacquisito vigore negli ultimi anni, e **pone nuovamente al centro il dogma della “certezza del diritto”.**

Rodotà e gli altri sostenitori della legislazione per principi proponevano il superamento della fattispecie della norma giuridica a favore di un **“diritto rimediale”** il quale avrebbe recuperato la **centralità della tutela della persona svincolando il giudice dai limiti alla propria attività** e consentendogli di rinvenire il rimedio più adatto per il caso singolo “in modo agile e concreto, nella totalità complessa transnazionale”, avvicinando così il nostro ordinamento giuridico ai sistemi di common law.

Tale prospettiva valorizzerebbe la **Costituzione come nuova “tavola del diritto positivo”**, ossia **l’applicazione diretta delle sue “norme senza fattispecie [...] le quali funzionano sulla base del riferimento a principi e valori”**, ponendo così in secondo piano uno dei fondamenti logici del diritto positivo, ovvero il sillogismo aristotelico che collega fattispecie astratta a fattispecie concreta, a favore di **tecniche di bilanciamento** o l’applicazione del parametro della ragionevolezza.

Un’importante argomentazione a favore della legislazione per principi è poi quella per cui già numerosi elementi del diritto sono riempiti di contenuto unicamente grazie alla discrezionalità del giudice, come le **clausole generali**.

Secondo Mazzotta, oggi si assiste a un **ritorno del concetto della legislazione per principi** in diverse sentenze delle più alte corti, nazionali e internazionali: sono portati come esempio gli approdi della Cassazione in materia di **danno non patrimoniale e abuso del diritto**, o la sempre più frequente valorizzazione del concetto di **dignità** da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

Tuttavia, il completo abbandono del concetto di fattispecie, e la conseguente messa in discussione del dogma della certezza del diritto può, secondo Mazzotta, **entrare in contrasto con due fondamentali principi dell'ordinamento giuridico**, ossia il principio di uguaglianza, il quale prevede che due fattispecie uguali debbano essere trattate in modo uguale, nonché il principio di prevedibilità e trasparenza della decisione, ad esso strettamente collegato. **Quest'ultimo, si aggiunge, non è da considerarsi necessariamente come un concetto "conservatore"**: basti pensare che, volgendo lo sguardo al campo del diritto del lavoro, la prevedibilità della decisione su un licenziamento può costituire un'esigenza per l'impresa, la quale può così pianificare i costi di tale operazione, ma anche per il lavoratore, il quale potrà così valutare se gli conviene investire una certa somma di denaro in una controversia giudiziaria.

L'utilizzo delle clausole generali dell'ordinamento, fa poi notare Mazzotta, costituisce la massima espressione del soggettivismo interpretativo del giudice, ed è per questo fonte di numerose oscillazioni giurisprudenziali (basti pensare ai concetti di giusta causa e giustificato motivo): data la loro natura indeterminata, **le clausole generali possono quindi "essere utilizzate sotto ogni cielo e per rispondere ai più disparati interessi politici"**.

Infine, una **"giustizia del caso singolo"** basata sull'applicazione di principi e non di fattispecie si porrebbe anche in **conflitto con l'articolo 12 delle preleggi**, il quale prevede che si possa risolvere una controversia utilizzando i principi generali dell'ordinamento (e quindi anche quelli della Costituzione) **unicamente quando sia presente una lacuna**: un utilizzo diverso dell'analogia iuris avrebbe secondo Mazzotta un contenuto "eversivo".

Il pensiero di Mazzotta è in conclusione riassumibile attraverso la seguente citazione di **Norberto Bobbio**, utilizzata appunto dal Professore nel corso della sua lezione: "La certezza del diritto costituisce un elemento intrinseco del diritto, sì **che il diritto o è certo o non è neppure diritto** e che a togliere di mezzo la certezza non si libera l'umanità da una nociva illusione, ma la si priva letteralmente del sussidio e del rimedio del diritto"

## **La materia del contratto a termine nella legislazione emergenziale: tutela dei lavoratori a termine o “pasticcio” normativo?\***

*di Simone Brusa*

Gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT (aggiornati al mese di agosto 2020) hanno evidenziato che – come era facilmente preventivabile, anche considerato il blocco dei licenziamenti – la prima conseguenza della crisi in atto e, soprattutto, della assoluta incertezza circa gli scenari futuri, sia stato il crollo verticale dei contratti a tempo determinato: circa 425.000 in meno rispetto ad agosto 2019. Di fatto una moltitudine di contratti a termine è stata lasciata scadere, senza alcuna possibilità di prosecuzione e senza essere sostituiti da alcuna nuova assunzione a termine.

È quindi comprensibile che il Legislatore (o, considerata la tecnica utilizzata, sarebbe meglio dire, il Governo) abbia provato a limitare tale effetto attuando vari interventi per la salvaguardia di tale categoria di occupati.

La strada scelta non è stata però chiara ed uniforme ed i dati mostrano che non si sia neanche ottenuto (almeno fino ad agosto) l'esito sperato.

Ripercorriamo le tappe normative sul punto.

Il Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. “Cura Italia”) non prevedeva nulla di specifico per quanto riguarda la disciplina del contratto a termine (salvo eliminare, solo con la legge di conversione, il divieto di coesistenza tra ammortizzatori sociali “Covid” e i “rinnovi” e le “proroghe” di contratti a termine), lasciando pertanto in vigore tutte le rigidità della disciplina del contratto a termine di cui al d.lgs. n. 81/2015, compresa la pesante eredità del Decreto-Legge n. 87/2018 convertito con la Legge n. 96/2018 (C.d. “Decreto Dignità”): una su tutte il regime delle “causali” obbligatorie per i contratti superiori a 12 mesi ma, nella realtà dei fatti, praticamente inapplicabili.

È poi arrivato il Decreto-Legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. “Decreto Rilancio”) che all'articolo 93 prevedeva una possibilità di proroga e rinnovo dei contratti a termine in essere, in deroga al regime delle causali, “fino al 30 agosto 2020”. Ma già tale primo intervento di “flessibilità” portava con sé una serie di criticità applicative.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38.](#)

Basti pensare che solo qualche giorno dopo alla pubblicazione del Decreto in Gazzetta Ufficiale, il Ministero del Lavoro pubblicava sul proprio sito internet una FAQ (!) in cui specificava che la data del 30 agosto 2020 era da considerare quale data di scadenza ultima delle proroghe/rinnovo e non come ultima data utile per la stipula delle proroghe e rinnovi in deroga (insomma: nel dubbio veniva privilegiata – con una FAQ – un’interpretazione restrittiva).

Ma non finiva qui. La legge di conversione del “Decreto Rilancio” (Legge n. 77 del 17 luglio 2020) invece che cogliere l’occasione per sciogliere i nodi interpretativi dell’art. 93, sceglieva di lasciare la disposizione specifica invariata e, allo stesso tempo, introduceva il nuovo comma 1-bis all’articolo 93 citato, imponendo una proroga ex lege *“dei contratti di lavoro a tempo determinato, anche in regime di somministrazione, [...] di una durata pari al periodo di sospensione dell’attività lavorativa, prestata in forza dei medesimi contratti, in conseguenza dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”*<sup>1</sup>.

Veniva quindi attuata una scelta politica e legislativa molto invasiva, soprattutto per il fatto che “sorpassava” la volontà della Parti, stabilendo in via automatica una diversa durata del rapporto di lavoro rispetto a quello stabilito dalle Parti stesse alla stipula del contratto.

Si arriva quindi all’ultimo atto (per ora) di questa triste storia: il Decreto-Legge n. 104 del 14 agosto 2020 (c.d. “Decreto Agosto”).

In tale ultimo provvedimento, o meglio, nella sue intenzioni, la strada scelta è stata finalmente semplice: si è stabilito un periodo (fino al 31 dicembre 2020) in cui ogni datore di lavoro (non era così chiaro nella norma del Decreto Rilancio) può liberamente prorogare e rinnovare i contratti a termine (una volta sola, per un periodo massimo di 12 mesi e nel rispetto dei 24 mesi complessivi) senza necessità di sottostare alla rigida disciplina delle causali introdotta dal “Decreto Dignità”.

Bene, si dirà. Ma le intenzioni devono poi diventare norma scritta e qui sono proseguiti i problemi che rimangono tutt’ora aperti.

Il Legislatore invece che introdurre una nuova norma ha optato per la tecnica di sostituire l’art. 93 del “Decreto Rilancio” (e quindi la norma che aveva introdotto la prima possibilità di proroga/rinnovo “in deroga”) disponendo un nuovo testo ex novo del medesimo art. 93, vigente dal 15 agosto 2020. Allo stesso tempo viene abrogato il comma 1 bis del medesimo articolo (ossia quello della “proroga ex lege” deliberato appena un mese addietro).

Il Governo non si preoccupava però di regolare le situazioni già generate dalle norme emergenziali prima introdotte e ora sostituite/abrogate (nemmeno con la recente Legge di conversione al “Decreto Agosto”, n. 126 del 13 ottobre 2020).

Il compito è quindi lasciato, forse giustamente, agli operatori ma i quesiti lasciati aperti sono molti e gravosi.

Un punto tra gli altri che non risulta ancora adeguatamente vagliato dai primi lettori della norma, riguarda l'efficacia dell'articolo 93, comma 1-bis ora abrogato. Il meccanismo della proroga ex lege, stando alla lettera della ex-norma, potrebbe aver già prodotto l'effetto di posticipare le scadenze di moltissimi contratti a termine, nonostante la volontà politica di effettuare marcia indietro circa il meccanismo dello "automatismo"<sup>2</sup>.

E ciò che è più grave è il rischio che, considerando la vita brevissima della norma in esame (soli 28 giorni a cavallo tra luglio ed agosto), la norma e i suoi effetti possano sfuggire all'attenzione degli operatori (con ogni possibile conseguenza in caso di interpretazione sbagliata).

Anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro dopo una prima nota n. 468 pubblicata in data 21 luglio 2020 in cui riconosceva laconicamente "*Sulla disposizione (ndr il comma 1-bis) si fa riserva di fornire ulteriori indicazioni d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche in ragione delle ricadute che determina in particolare sulla restante disciplina in materia di contratti a tempo determinato*", non ha più fornito alcuna indicazione a supporto della operatività delle aziende.

A ciò si aggiunga infine che il "nuovo" art. 93 che introduce una nuova possibilità di proroga e rinnovo, senza causale, per un periodo massimo di 12 mesi (purché nel rispetto dei 24 mesi complessivi) ha imposto che tale possibilità sia esercitabile una sola volta (o una proroga o un rinnovo), limitando così eventuali aggiustamenti in corsa tra le parti circa la regolamentazione del termine finale del contratto di lavoro.

Dall'analisi delle norme sembra quindi che il Legislatore pur con l'intento di offrire strumenti per salvaguardare l'occupazione dei "lavoratori a termine" non abbia perseguito una linea chiara (basti pensare alla "proroga automatica" prima introdotta ed abrogata in poco tempo). E ciò nelle difficoltà applicative che ne conseguono potrebbe creare un'eterogeneità dei fini di cui proprio non si sente il bisogno

## **La funzione delle clausole sociali nei cambi di appalto: il difficile equilibrio tra stabilità occupazionale e libertà di impresa\***

*di Ruben Schiavo*

**La tutela occupazionale e la tutela della libertà di iniziativa economica, nei cambi di appalto pubblici, tentano di trovare il loro equilibrio attraverso la disciplina delle clausole sociali.** Un equilibrio non del tutto stabile che legge, prassi, giurisprudenza e parti sociali hanno cercato di normare sotto diversi aspetti riguardanti le procedure, le forme e, soprattutto, la loro efficacia.

La clausola sociale è un istituto che nasce nell'ambito del diritto delle relazioni industriali ed è volto a garantire la stabilità occupazionale dei lavoratori in caso di successione tra imprenditore cedente e imprenditore cessionario nell'ambito di un contratto di appalto. **Si tratta di un passaggio che si sostanzia in una procedura di nuova assunzione dei lavoratori addetti nell'appalto da parte dell'impresa aggiudicatrice, subentrata all'impresa uscente.** Anzitutto, va sottolineato che l'applicazione della clausola sociale in sé non configura un'ipotesi di trasferimento d'azienda *ex art. 2112 c.c.*, salvo il caso in cui il subentro nell'appalto coinvolga, oltre ai lavoratori oggetto di trasferimento, anche beni di non trascurabile entità (cfr., ad esempio, **Cass. 16 maggio 2013, n. 11918** e **Cass. 13 aprile 2011, n. 8460**).

Giuridicamente, la clausola sociale è stata istituita dall'art. 50 del Codice dei contratti pubblici, (**d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50**), secondo cui nei contratti di concessione e di appalto diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, *“i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del d.lgs. 81/2015”*. La disposizione appare perfettamente in linea con le direttive comunitarie (cfr. **artt. 38 e 26 delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE**).

**Il primo aspetto che emerge dall'attuale disposto normativo riguarda l'obbligo che sorge in capo stazione appaltante di inserire tali clausole nei contratti ad alta intensità di manodopera.** La norma chiarisce che per tali contratti si intendono quelli in cui il costo del personale sia pari almeno al cinquanta per cento dell'importo totale del contratto. Questo spiega perché le clausole sociali sono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39](#).

spesso disciplinate nei CCNL di settori in cui è preponderante l'utilizzo della manodopera. Per riportare alcuni esempi, ad oggi clausole poste a presidio della tutela occupazionale nelle fasi di cambio-appalto sono presenti nel settore **metalmeccanico**, delle **telecomunicazioni**, della **logistica**, **cooperative sociali**, **multiservizi** e **lavanderie industriali**. Anche la prassi amministrativa (cfr. **Linee Guida ANAC n. 13 del 2019**) si è pronunciata interpretando la norma in questione, specificando che, mentre in tali attività l'art. 50 pone una disciplina obbligatoria, la clausola sociale resta facoltativa all'interno della *lex specialis* di gara nei settori che non sono ad alta intensità di manodopera.

| Settore  | CCNL                                    | Parti firmatarie  |
|--|---|---|
| Agenzie di somministrazione di lavoro  | Art. 31, CCNL 15 ottobre 2019           | Assolavoro, Assosomm, Felsa Cisl, Nidil Cgil, Uiltemp Uil   |
| Autostrade   | Art. 50, CCNL 16 dicembre 2019          | Federreti, Fise-Acap, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Sla Cisl, UGL Viabilità e logistica  |
| Cooperative sociali  | Art. 37, CCNL 28 marzo 2019             | AGCI Solidarietà, Federsolidarietà Confcooperative, Legacoopsociali, Fp Cgil, Cisl Fp, Fisascat Cisl, Uil Fpl   |
| Logistica, trasporto merci e spedizione  | Art. 42, CCNL 3 dicembre 2017           | Aite, Aiti, Assoespressi, Assologistica, Fedespediti, Fedit, Fisi, Trasportounito Fiap, Anita, Fai, Assotir, Federtraslochi, Federlogistica, Fiap, Unital, Cna-Fita, Confartigianato Trasporti, Sna-Casartigiani, Clai, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil |
| Metalmecanici (Industria)  | Sez. IV, Art. 10, CCNL 26 novembre 2016 | Federmeccanica, Assistal, Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm Uil   |
| Multiservizi   | Art. 4, CCNL 31 maggio 2011             | FISE, Legacoop Servizi, Federlavoro e Servizi, Union Servizi, AGCI Servizi, Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltrasporti Uil   |
| Nettezza urbana  | Art. 6, CCNL 20 giugno 2017             | Fise Assoambiente, Pf Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Fiadel  |
| Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (Lavanderie industriali) | Art. 18, Accordo 11 maggio 2017         | Assosistema, Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil   |
| Telecomunicazioni  | Accordo sui call cen-                   | Asstel, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil   |

|  |                           |  |
|--|---------------------------|--|
|  | ter del 30 maggio<br>2016 |  |
|--|---------------------------|--|

**Altro aspetto rilevante riguarda la compatibilità di tali clausole con i principi comunitari e costituzionali.** A tal riguardo, si ricorda che la Corte di Giustizia Europea sostiene da sempre che le clausole sociali vadano formulate in modo tale da contemperare l'applicazione ai principi di libertà di stabilimento, di concorrenza e di libera impresa (cfr., tra le tante, **C.G. C-460/2002** e **C-386-2003**). A ciò si aggiunge il rispetto della libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. Per questa ragione, anche le parti sociali, consapevoli della limitazione che tali clausole comportino alla libertà sulle scelte economiche dell'impresa, hanno previsto in alcuni accordi l'esame congiunto della mutuata situazione e l'armonizzazione degli eventuali cambiamenti alle esigenze tecnico-organizzative ed economiche dell'appalto con il mantenimento dei livelli occupazionali (sul punto, si veda ad esempio quanto previsto dal CCNL Multiservizi, CCNL Lavanderie industriali). **Nella pratica, le parti si pongono l'obiettivo di garantire la piena occupazione di tutti gli addetti nell'appalto ma non introducono un principio generale di automaticità per il passaggio dei lavoratori alla azienda subentrante.** Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, qualora fossero analoghi tanto il progetto tecnico del precedente appaltatore che quello del successivo aggiudicatario. Inoltre, dovranno essere oggetto di valutazione anche le necessità occupazionali correlate alla organizzazione della azienda subentrante (cfr. CCNL Metalmeccanici). In taluni casi, durante l'esame congiunto per contemperare le reciproche esigenze, le parti sollecitano il ricorso a strumenti quali part-time, riduzione orario di lavoro, flessibilità delle giornate lavorative (cfr. CCNL TLC-call center).

Da una lettura dei testi contrattuali, si rileva spesso l'esclusione dal periodo di prova da parte del lavoratore soggetto al passaggio. Inoltre, nella maggior parte degli accordi è presente un obbligo di comunicazione alla RSU e/o alle organizzazioni sindacali territoriali entro scadenze definite, nonché l'obbligo per l'impresa uscente di consegnare all'impresa subentrante un elenco di documenti e informazioni relative a ciascun rapporto di lavoro. L'impresa subentrante, invece, spesso, deve dichiarare alle organizzazioni sindacali l'acquisizione della nuova gara. È in questa fase che sarà possibile esaminare, grazie alla documentazione, il passaggio dei lavoratori addetti nell'appalto. Infine, **fattore importante di cui bisogna tener conto nella lettura dei testi contrattuali, è il riferimento all'interno dell'accordo collettivo ai soli contratti pubblici oppure anche a quelli privati,** specifica che si riscontra quando nel CCNL non viene specificato che si stia trattando di procedure di gare pubbliche (cfr. CCNL Agenzie per il lavoro).

Se nei CCNL sopracitati è possibile riscontrare un tentativo di contemperamento tra tutela occupazionale e libertà sulle scelte economiche dell'impresa, in altri accordi si prevede **l'obbligatorietà del reimpiego del personale dell'appaltatore uscente da parte di quello subentrante, considerato che esso dovrà avvenire a parità di condizioni di appalto, mantenendo l'anzianità pregressa e tutti i trattamenti salariali ed i diritti normativi** (cfr. CCNL TLC-call center e CCNL logisti-

ca), compresa la continuità della storia disciplinare dei lavoratori e la tutela *ex art. 18 St. Lav.* – per i lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015 – in caso di licenziamento illegittimo. Per quanto sia ammirevole e di esempio anche per altri settori, tuttavia bisogna valutare alla luce degli interventi giurisprudenziali il grado di effettività di una normazione oggettivamente stringente in termini di libertà di impresa. E prima ancora, ci si potrebbe interrogare sull'**efficacia soggettiva di un simile disposto ovvero sull'obbligo da parte dell'impresa di applicazione o meno delle clausole sociali.**

Nelle clausole “contrattuali”, spesso, si nota una maggiore rigidità soprattutto riguardo l'obbligatorietà di assorbimento del personale. Il TAR Liguria (Sent. n. 639 del 2017) si è espresso sulla logica di considerare la clausola sociale “legale” come una clausola che garantisce maggiore flessibilità agli imprenditori. Questo ragionamento è stato smentito dal Consiglio di Stato (Sent. n. 272 del 2018), il quale si è espresso ricordando che gli orientamenti giurisprudenziali comunitari e nazionali che sanciscono il contemperamento di interessi tra tutela dei lavoratori e la libertà di iniziativa economica vanno considerati sulla base di qualsiasi applicazione di clausola sociale. Eppure, su questo punto bisogna fare delle precisazioni rispetto a due diverse fattispecie, ovvero l'iscrizione o meno dell'azienda alla associazione datoriale firmataria del CCNL. Secondo il Consiglio di Stato (Sent. n. 6148 del 2019; cfr. punto 3.1.2), **le clausole sociali vincolano solo le imprese appartenenti alle associazioni datoriali firmatarie del contratto collettivo.** Di fatto, l'essere associata alla datoriale firmataria potrebbe evidenziare una reale volontà da parte dell'impresa di accettazione dell'accordo sottoscritto. Considerando le due sentenze, sembrerebbe quindi che le clausole sociali “contrattuali” diventino effettive solo qualora entrambi le aziende siano iscritte all'associazione datoriale firmataria del CCNL, e sempre nel rispetto della libertà di iniziativa economica.

| <b>Azienda uscente</b> | <b>Azienda subentrante</b> | <b><i>Lex Specialis</i> di gara</b> | <b>Obbligo</b>       |
|------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| Non associata          | Non associata              | Nessuna clausola                    | Nessun obbligo       |
| Non associata          | Non associata              | Clausola sociale                    | Obbligo legale       |
| Non associata          | Associata                  | Nessuna clausola                    | Nessun obbligo       |
| Non associata          | Associata                  | Clausola sociale                    | Obbligo legale       |
| Associata              | Non associata              | Nessuna clausola                    | Nessun obbligo       |
| Associata              | Non associata              | Clausola sociale                    | Obbligo legale       |
| Associata              | Associata                  | Nessuna clausola                    | Obbligo contrattuale |

|           |           |                  |                               |
|-----------|-----------|------------------|-------------------------------|
| Associata | Associata | Clausola sociale | Obbligo legale e contrattuale |
|-----------|-----------|------------------|-------------------------------|

Resta ovvio che lo schema riepilogativo sopra proposto, redatto sulla base degli orientamenti giurisprudenziali citati, non abbia una validità legale tale da essere preso come riferimento in tutte le gare di appalto pubbliche, vista anche **la prassi amministrativa che in determinati episodi si è espressa in direzione opposta a quella indicata dai giudici**. È il caso di Umbria Salute, una società di diritto pubblico che, in un documento (cfr. **risposte del 6 novembre 2014**), dichiara che la clausola sociale di cui all'art. 31 del CCNL delle Agenzie per il Lavoro non deve essere rispettata qualora non venga esplicitato in alcun atto di gara, in quanto non compatibile con la facoltà di Umbria Salute di richiedere l'attivazione di singoli contratti di lavoro somministrato sulla base delle proprie esigenze. Azioni che meriterebbero un intervento della giurisprudenza per verificare la loro validità. L'estremo opposto sono le linee guida n. 13 del 2019 dell'ANAC secondo cui, invece, negli appalti pubblici *“l'applicazione delle clausole sociali deve in ogni caso avvenire in armonia con la disciplina recata dalle disposizioni contenute nei contratti collettivi di settore”*.

**Tuttavia, se da un lato la clausola sociale non può comprimere l'autonomia imprenditoriale** (cfr. Cons. St., Sez. III, n. 142/2019), **all'opposto quest'ultima non può nondimeno essere esercitata fino al punto di vanificare le sottostanti esigenze di tutela dei lavoratori**. L'elasticità di applicazione della clausola non può quindi spingersi fino al punto da legittimare politiche aziendali di dumping sociale in grado di vanificare gli obiettivi di tutela del lavoro (cfr. Cons. St., Sez. V, n. 3885/2019).

È necessario osservare poi anche che il rispetto della clausola e le relative sanzioni sono assoggettate al controllo da parte degli organi ispettivi. In tal senso, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro mostra come l'applicazione delle clausole sociali siano sprovviste di una tutela amministrativa o penale. Molto spesso le clausole sociali rimangono fuori da una tutela ispettiva diretta (D. Papa, *Il nuovo potere di disposizione degli ispettori del lavoro*, in *GLav*, 2020, n. 40, p. 46 e ss.); tuttavia, grazie al nuovo potere di disposizione nelle violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale ex art. 12 del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito in legge n. 120 del 2020, **il personale ispettivo dell'INL potrà adottare provvedimenti di disposizione al datore di lavoro che non rispetta le clausole sociali, sia legali che contrattuali**. In realtà, già un altro istituto pubblico si era occupato della questione sanzionatoria. L'ANAC identificava due possibili situazioni: la mancata accettazione della clausola legale in sede di gara, contenuta nella *lex specialis*, e la violazione della stessa da parte dell'affidatario dei lavori successivamente all'esito positivo della gara. Nel primo caso, il rifiuto opposto dall'impresa determinerebbe l'esclusione dalla gara. Nella seconda ipotesi, l'inadempimento rimarrebbe confinato nell'ambito della responsabilità contrattuale (v. sempre Linee Guida n. 13 del 2019). In quest'ultimo caso, potrebbe essere incisivo il lavoro del personale ispettivo dell'INL come indicato dal direttore centrale dell'area coordinamento giuridico.

Anche il legislatore ultimamente si è mostrato sensibile al tema. La presenza di un equilibrio poco stabile tra tutela occupazionale e libertà di iniziativa economica, sancita all'articolo 41 della Costituzione, è argomento di discussione anche dell'attuale legislatura. **Il DDL Costanzo (AC 1423/2018), all'articolo 10, ha l'intento di modificare la normativa sulle clausole sociali subordinando l'applicazione delle stesse all'esito positivo della gara**, prevedendo inoltre l'applicazione da parte dell'aggiudicatario delle condizioni di orario e di retribuzione proprie dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

In conclusione, un disposto normativo che non prenda in considerazione le esigenze tecnico-produttive dell'impresa subentrante, automatizzando *ex lege* il passaggio dei lavoratori addetti nell'appalto, genererebbe un effetto a spirale che, nell'arco di alcuni passaggi di appalto (o concessione) porterebbe ad uno spropositato aumento delle ore di lavoro e del numero di addetti per appalto. In questo senso, **le parti sociali possono ancora fare passi in avanti al fine di aumentare le occasioni di tutela e stabilità occupazionale laddove ciò non contrasti principi comunitari e costituzionali**. Infatti, sarebbe rischioso o quanto lontano dai principi comunitari e costituzionali obbligare l'impresa subentrante a mantenere le stesse condizioni di lavoro e di retribuzione. Una simile norma genererebbe concreti problemi nelle organizzazioni aziendali non permettendo valutazioni contemperate alle esigenze e non considererebbe le differenze organizzative tra le due imprese interessate. Potrebbe essere una strada percorribile, invece, quella di affiancare all'obbligatorietà in termini di legge, tramite appositi rinvii legali, le modalità e le tempistiche già individuate dalle parti sociali nei CCNL *leader* di riferimento per l'attività oggetto dell'appalto.

## Nuove tecnologie, forma scritta e comunicazioni di lavoro: punti di contatto tra la giurisprudenza italiana e la giurisprudenza uruguayana\*

di Lavina Serrani, Giovanni Pigliararmi

L'evoluzione delle tecnologie per la comunicazione ha reso ormai, **in tutto il mondo, un'operazione quotidiana l'utilizzo di applicazioni di messaggistica istantanea**, prima fra tutte la nota *WhatsApp*. E ciò anche per ragioni che non hanno a che fare con l'organizzazione della vita privata. La questione che l'esperienza comincia a porre è se, a fronte dell'insorgere di una controversia, si possa legittimamente utilizzare in sede giudiziale, a fini probatori, il contenuto di tali messaggi.

Nella recente giurisprudenza italiana, ad esempio, si possono rinvenire **pronunce che**, di fronte al diffondersi dell'utilizzo di *WhatsApp* nell'ambito della gestione della relazione di lavoro, **hanno valorizzato la manifestazione della volontà delle parti anziché la scelta dello strumento** ai fini della validità della comunicazione. Con **un'ordinanza del 27 giugno 2017**, infatti, il **Tribunale di Catania ha ritenuto legittimo il licenziamento comunicato al lavoratore tramite l'utilizzo di WhatsApp**, il *social* di ultima generazione della messaggistica istantanea. Il giudice ha ritenuto nel caso di specie che sussistessero i requisiti della forma scritta prescritta dalla legge ai fini della legittimità della comunicazione di licenziamento e, quindi, della produzione dei suoi effetti (cfr. **art. 2, l. n. 604/1966**).

Il Tribunale ha osservato che *“il recesso intimato mezzo “WhatsApp” (...) appare infatti assolvere l'onere della forma scritta (...), trattandosi di documento informatico che parte ricorrente ha con certezza imputato al datore di lavoro, tanto da provvedere a formulare tempestiva impugnazione”* del licenziamento. Alle medesime conclusioni approda la **Corte di Appello di Roma**, nella **sentenza del 23 aprile 2018** (la Corte osserva che *“l'art. 2 l. n. 604/1966 impone che la volontà solutoria del contratto sia “comunicata per iscritto”, senza ulteriori previsioni limitative per il datore di lavoro; peraltro, proprio l'uso, da parte del legislatore, del termine “comunicazione”, che si contrappone al termine, più tecnico, di “notificazione” quale modalità proceduralizzata di trasmissione del contenuto di un atto, conferma che il precetto dell'art. 2 è soddisfatto ove il lavoratore sia informato della volontà datoriale, a prescindere dal supporto con cui lo scritto è trasmesso”*).

Dunque, il messaggio contenente la comunicazione dell'avvento licenziamento assolverebbe pienamente l'onere della forma scritta in quanto documento

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

**informatico dattiloscritto.** Per la giurisprudenza italiana, in realtà, non è del tutto una novità questa in quanto la forma scritta del licenziamento già poteva essere incarnata da strumenti informatici quali messaggi di posta elettronica e messaggi telefonici (SMS), purché dall'analisi del fatto concreto risultasse che il destinatario avesse effettivamente ricevuto il messaggio e lo avesse inteso come atto di recesso del datore di lavoro, fermo restando, naturalmente, diversa indicazione imposta da accordi collettivi o individuali, che conservano il potere di indicare specifiche modalità di comunicazione (**Cass. 12 dicembre 2017, n. 29753; Cort. App. Firenze 5 luglio 2016, n. 629**).

Nonostante lo sbilanciamento della giurisprudenza verso l'accoglimento pieno di questi mezzi nello strumentario per la gestione dei rapporti di lavoro, non sono mancate osservazioni critiche in merito. Ad esempio, è stato eccepito che **nella messaggistica istantanea non v'è alcuna sottoscrizione del mittente** (v. P. Salazar, *E' possibile il licenziamento via WhatsApp?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 20 luglio 2017). Inoltre, è stato osservato che la comunicazione in forma scritta del licenziamento, per produrre effetti, deve giungere all'indirizzo del destinatario, ovvero presso il domicilio fisico del destinatario. Tuttavia, questa critica è superabile poiché la recente giurisprudenza di legittimità ha osservato che la nozione di indirizzo può identificarsi anche con qualsiasi luogo che, inserito nella sfera di dominio del destinatario, è idoneo a consentire la ricezione dell'atto e di conseguenza la conoscenza del suo contenuto (cfr. **Cass. 13 dicembre 2000, n. 15696**).

**Interessanti spunti di riflessione ci giungono anche da alcune recenti sentenze emesse in un paese distante**, tanto geograficamente quanto dal punto di vista dell'impianto giuridico delle leggi sul lavoro, quale è l'**Uruguay**. In un contesto in cui, a livello di organizzazione aziendale, non esistono o quasi disposizioni normative che impongano al datore di lavoro come assumere, come controllare gli orari o la produttività, come trasmettere ordini ai propri dipendenti, **si sta ora facendo strada**, anche in sede lavorativa, **l'affermazione come prova giudiziale delle conversazioni tra datore di lavoro e lavoratore avvenute mediante messaggi istantanei** inviati e ricevuti sul telefono cellulare.

È quanto emerge, ad esempio, da una recente pronuncia del **Tribunal de Apelaciones de Trabajo de Primer Turno dell'Uruguay**, la **n. 222 del 7 ottobre 2020**, in cui i giudici, confermando la sentenza di prima istanza, hanno ammesso che possano esistere anche diverse modalità per – come ad esempio nel caso di specie – **intimare al lavoratore il rientro al lavoro nell'ipotesi di assenza ingiustificata**. Constatano, infatti, i giudici che al giorno d'oggi la tecnologia è talmente presente non solo nella vita delle persone ma anche nelle relazioni di lavoro che, pur nel rispetto dei limiti derivanti dai diritti fondamentali del lavoratore, ben potrebbe sostituire quella che sino ad ora ha rappresentato la classica intimazione mediante telegramma certificato, definito in Uruguay "*colacionado*".

Nel caso in questione, in effetti, è **proprio mediante un messaggio WhatsApp che il datore di lavoro aveva convocato il lavoratore invitandolo a presentarsi**

**sul posto di lavoro a fronte di numerose assenze dettate**, secondo quanto eccepito dal lavoratore, dal mancato pagamento di straordinari e riposi, oltre alla mancata concessione di una modifica relativa alla modalità di retribuzione (da giornaliera a mensile). Le argomentazioni del lavoratore, sentenzieranno i giudici, si basavano su un errore di fatto, accogliendo pertanto le ragioni del datore di lavoro. Tuttavia, quel che rileva in questa sede è che nessun difetto di forma era stato eccepito dalla controparte in punto di ammissione del messaggio istantaneo come prova all'interno del processo, posto che lo stesso aveva ricevuto, in quanto documento elettronico, la necessaria autenticazione a mezzo di atto notarile.

**Tale pronuncia non fa che confermare un orientamento giurisprudenziale che già si era chiaramente delineato in una precedente sentenza** del *Tribunal de Apelaciones del Trabajo de Segundo Turno*, datata **11 settembre 2019**, in cui, in questo caso ribaltando la sentenza di primo grado, venivano dichiarate legittime le dimissioni rese dal lavoratore mediante l'invio, tramite *WhatsApp*, di un messaggio istantaneo al datore di lavoro da cui chiaramente si evinceva l'intenzione di non proseguire con il rapporto lavorativo in essere.

Difatti, argomentano i giudici, le dimissioni consistono in un atto di volontà del lavoratore che, per porre legittimamente fine al vincolo di subordinazione, deve essere libero e non condizionato, essendo questa, in buona sostanza, una decisione da assumersi autonomamente e senza vizi del consenso. Così, in considerazione del carattere personalissimo del contratto di lavoro, il venir meno della volontà del lavoratore di proseguire nel rapporto di lavoro determina la cessazione dello stesso. Data, però, l'eccezionalità della misura, le dimissioni richiedono inevitabilmente il consenso del lavoratore, che dunque non può presumersi ma, al contrario, deve essere esaminato con particolare attenzione.

**Nel diritto uruguayano non esistono, tuttavia, requisiti di solennità al rispetto: quel che è necessario è che vi sia una manifestazione espressa di volontà.** Per quanto sia innegabile, argomentano i giudici, che in più occasioni la giurisprudenza abbia affermato che la prova debba essere chiara e convincente, ciò non esclude che la stessa **possa essere fornita anche attraverso un mezzo tecnologico**, a maggior ragione quando lo stesso era stato più volte utilizzato per comunicazioni tra datore di lavoro e lavoratore afferenti ad assenze, richieste di anticipo sullo stipendio, etc.

Il testo del messaggio *WhatsApp* con cui si è ritenuto che la lavoratrice in questione abbia comunicato al datore le dimissioni era il seguente: “*Buongiorno, volevo avvisarla che non potrò più continuare a lavorare perché ho problemi con la gestione dei bambini?*”. Così, una volta autenticata, a mezzo di atto notarile, la conformità del messaggio con l'originale e la provenienza dello stesso dalla persona che ne è riconosciuta come l'autore, non v'è ragione, secondo i giudici, per la quale occorre accogliere l'impugnazione avente ad oggetto l'invalidità della prova.

A margine delle sentenze menzionate, deve ritenersi, tuttavia, che per quanto rilevante possa essere il contenuto di messaggi istantanei di questo tipo, **non potranno**

**comunque essere ammessi in sede processuale quando allegati in violazione del diritto alla riservatezza e alla privacy** delle persone, o siano stati ottenuti senza il consenso della persona contro cui si intendono utilizzare. Nei casi di specie citati, difatti, nessuna delle parti in causa aveva disconosciuto l'esistenza del messaggio o negato il contenuto dello stesso. Simili considerazioni sono state spiegate anche dai giudici italiani, ritenendo ad esempio utilizzabile ai fini probatori il messaggio *WhatsApp* quando il lavoratore, impugnando la comunicazione di licenziamento ricevuta tramite l'*app*, aveva con certezza imputato al datore di lavoro la paternità dell'atto, tanto da provvedere a contestarne tempestivamente la legittimità davanti agli organi competenti. Sullo sfondo resta un interrogativo: al di là del fatto che un messaggio via *WhatsApp* possa essere ricondotto o meno ad una comunicazione iscritta, **potrebbe essere ritenuta lesa la dignità del lavoratore nel momento in cui un atto di una certa rilevanza** (il licenziamento) venga comunicato attraverso uno strumento concepito per altre esigenze e funzioni?

## Il nuovo potere ispettivo di disposizione\*

di Carmine Santoro

L'art. 12 bis del d.l. n. 76/2020 (“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”) ha riformato, per quanto qui interessa, il provvedimento di disposizione disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004. Scopo evidente della novella è ampliare lo spettro di operatività dell'istituto, che aveva avuto scarso rilievo pratico, attraverso la ridefinizione delle sue condizioni di applicabilità. La nuova disciplina, anche per come interpretata dall'Ispettorato nazionale del lavoro, è destinata potenzialmente a trovare notevole applicazione concreta e risulta, pertanto, di sicuro interesse per gli operatori del settore lavoristico.

### *Il superato provvedimento di disposizione*

L'originario provvedimento di disposizione era previsto nell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, che disponeva, al primo comma che “*Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, sono esecutive*”. Pur nella sua laconicità, **il testo normativo aveva fatto convergere gli interpreti su un dato, secondo cui la legge autorizzava il personale ispettivo a creare, in capo al destinatario, obblighi nuovi**, non previsti dall'ordinamento. In tal senso, era chiaro l'orientamento del Ministero del lavoro, secondo cui “*la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regolamenta fin nei dettagli la singola fattispecie considerata*” (**circolare n. 24/2004**)<sup>1</sup>.

Quindi, come la stessa disposizione esplicitava, l'ispettore era dotato di un vero e proprio potere discrezionale di determinare, *ex novo*, obblighi di condotta che i datori di lavoro erano tenuti a rispettare, pena l'applicazione della sanzione di cui all'art. 11 del D.P.R. n. 520/1955 (cfr. ancora **circolare n. 24/2004**).

Tuttavia, **lo spazio di applicabilità dello strumento appariva**, già in astratto, **piuttosto limitato**, essendo il campo di azione dell'organo ispettivo ordinariamente presidiato da rigidi vincoli, sostanziali e procedurali, difficilmente compatibili con un atto discrezionale. Da questo punto di vista, è infatti noto che **il principio di legalità impone la predeterminazione per legge tanto delle varie figure di illecito, amministrativo o penale, che l'organo ispettivo è tenuto ad accertare**, quanto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

dei poteri esercitabili dallo stesso. L'esperienza pratica non ha smentito tali previsioni, dal momento che, a tutt'oggi, scarse risultano le concrete applicazioni del provvedimento di cui all'art. 14.

### ***La nuova disciplina***

Il legislatore odierno è stato mosso dal chiaro scopo di rilanciare l'istituto, ampliandone il margine di operatività. In tal senso, va letto il nuovo disposto dell'art. 14, comma 1, secondo cui *“Il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative”*.

Come si può agevolmente notare, **la legge adopera un'espressione tendenzialmente omnicomprensiva, che potrebbe definirsi “di chiusura” del sistema**. In questo senso, il precetto normativo riguarda la generalità delle ipotesi di “irregolarità” sprovviste di sanzioni, le c.d. “norme imperfette”. In tal modo, rispetto alla disciplina originaria, la prospettiva dell'istituto è stata completamente ribaltata; infatti, da provvedimento che crea(va) obblighi nuovi, la disposizione è ora atto che interviene su obblighi già previsti dall'ordinamento. Da questo punto di vista, quindi la disposizione da atto impositivo/creativo diventa atto ricognitivo. L'attuale disposizione, pertanto, può essere accostata ad una sorta di “messa in mora” del destinatario, con una tipica conseguenza per l'inosservanza, come vedremo.

Tali notazioni conducono a ritenere che, contrariamente al passato, **l'atto non può essere applicato a casi in cui la legge – o il contratto collettivo, secondo l'orientamento dell'INL di cui *infra* – non preveda alcun obbligo in capo al datore di lavoro**. Si può citare in proposito un'ipotesi, culminata in una vicenda giudiziaria complessa<sup>2</sup>, nella quale il personale ispettivo aveva imposto, con disposizione, un sistema di rilevazione automatica delle presenze ad un'impresa di sorveglianza privata, onde consentire la verifica dell'osservanza dei limiti normativi degli orari di lavoro dei dipendenti. Ebbene, stante l'attuale formulazione dell'art. 14 cit., nell'ipotesi menzionata la disposizione non risulta più adottabile, giacché la legge non impone al datore di lavoro alcun obbligo di installare meccanismi di rilevazione automatica delle presenze. Peraltro, occorre considerare l'orientamento dell'INL circa il rapporto tra la disposizione riformata e lo “storico” provvedimento di cui agli artt. 10 e 11 D.P.R. n. 520/1955, che potrebbe mettere in discussione tali conclusioni (v. *infra*).

Chiarito il fine del legislatore, si rende necessaria **l'analisi degli elementi della nuova fattispecie normativa**. Vari sono gli aspetti da approfondire: i soggetti titolari del potere, la nozione di “irregolarità”, il carattere discrezionale o vincolato del provvedimento, nonché le modalità applicative con particolare riguardo al termine per ottemperare.

### ***Organi titolari del potere***

Circa il primo punto, la legge fa riferimento testuale al personale ispettivo dell'Ispezztorato nazionale del lavoro; ne deriva che sono legittimati a esercitare la potestà in argomento, oltre che il personale ispettivo che proviene dal Ministero del lavoro, anche gli organi accertatori degli istituti previdenziali, ai quali invero l'**art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 149/2015** affida loro, in generale, i poteri “*già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*”.

### ***La nozione di “irregolarità” e fonti degli obblighi***

Circa la nozione di “irregolarità”, invece, qualche dubbio di identificazione sorge dal fatto che il precetto normativo utilizza un termine diverso da quelli, tradizionalmente adottati dalla legge sanzionatoria, di “violazioni” (cfr. **legge n. 689/81**) o di “inosservanze” (cfr. **d.lgs. n. 124/2004**). Peraltro, l'associazione, operata dalla legge, della parola “irregolarità” alle sanzioni, penali o amministrative, fa propendere per l'identificazione di essa con le nozioni citate di “violazioni” o “inosservanze”. Trattasi, dunque, di violazioni per le quali la legge non prevede sanzioni, le menzionate “norme imperfette”. Quindi, **l'ispettore può emanare il provvedimento in tutti i casi in cui accerti la violazione di un obbligo sprovvisto di sanzioni**. Quanto alla individuazione delle fonti degli obblighi inosservati, non possono sussistere dubbi sulla quella primaria legislativa: si pensi ai casi di omessa concessione della pausa ai lavoratori dopo sei ore consecutive di lavoro (**art. 8 d.lgs. n. 66/2003**).

Secondo l'Ispezztorato nazionale del lavoro, ulteriore fonte di obblighi, in relazione alla quale è possibile l'adozione della disposizione, è il contratto collettivo applicato – anche di fatto – dal datore di lavoro (**circolare n. 5/2020**). Con tale orientamento, l'INL amplia notevolmente l'ambito di operatività del provvedimento in esame, atteso che, pur sussistendo talune ipotesi in cui la violazione di clausole della contrattazione collettiva dia luogo a sanzioni amministrative, queste sono limitate a taluni specifici settori – soprattutto i tempi di lavoro di cui al d.lgs. n. 66/2003 – e non costituiscono certo il contesto ordinario di applicazione del diritto punitivo. Sicché, al contrario di quelli legislativi, i casi di inosservanze contrattuali collettive non sanzionate, in via penale o amministrativa, sono quantitativamente molto significativi. L'indirizzo dell'Agenzia ispettiva s'inscrive, da questo punto di vista, nella segnalata logica di rilancio dell'istituto, al fine di tutelare la posizione dei lavoratori. Coerentemente con tale impostazione, la recente **nota INL n. 1062 del 30 novembre 2020** ha stabilito la “piena utilizzabilità” del nuovo potere di disposizione, per indurre il datore di lavoro al rispetto di obblighi che trovano la propria fonte esclusiva nella contrattazione collettiva, in riferimento agli “addetti ai servizi di vigilanza privata” che l'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 66/2003 esclude dall'ambito di applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 18-*bis* del medesimo decreto.

Viceversa, **l'Ispezztorato** condivisibilmente **esclude che fonte degli obblighi oggetto di disposizione possano essere i contratti individuali di lavoro**, giacché in caso contrario il provvedimento in esame rischierebbe seriamente di sovrapporsi

alla diffida accertativa di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, anch'essa riformata con l'intervento normativo di cui sopra.

### ***La previsione sanzionatoria***

**La conseguenza prevista per l'inosservanza del provvedimento è l'applicazione di una sanzione amministrativa da 500 euro a 3.000 euro** ed è espressamente esclusa l'applicabilità della diffida di cui all'articolo 13 comma 2 del d.lgs. n. 124/2004 (art. 14, comma 3). Pertanto, in sede accertativa, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/81, l'organo ispettivo ammetterà il trasgressore – e l'eventuale obbligato in solido – al pagamento in misura ridotta, pari a 1.000 euro. Sul piano tecnico, occorre osservare che tale previsione sanzionatoria determina, sebbene mediamente, una fattispecie punitiva per obblighi per i quali la legge non stabilisce sanzioni.

La fattispecie sanzionatoria che si viene così a creare ha il carattere dell'“eventualità”, in quanto la sua applicazione è rimessa a due condizioni: per un verso, l'adozione concreta della disposizione e, per l'altro, la sua inottemperanza. A tale proposito, rileva significativamente comprendere la natura discrezionale, o meno, del provvedimento, giacché la soluzione affermativa affiderebbe all'organo ispettivo una sostanziale potestà creativa di fattispecie sanzionatorie, la cui compatibilità con il principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/81 sarebbe tutta da verificare. La preferibile soluzione negativa è dunque suggerita, oltre che dalla letterale scomparsa del sintagma “apprezzamento discrezionale” di cui alla previgente versione dell'art. 14, soprattutto dall'esigenza di evitare tale criticità. Peraltro, l'INL non ha preso esplicitamente posizione sul punto, nella citata circolare n. 5/2020.

La prospettiva della vincolatività imporrebbe al personale ispettivo l'adozione dell'atto in tutte le ipotesi illecite, di natura legislativa o contrattuale collettiva, non presidiate da sanzioni. **Tale soluzione appare non solo rispondente al principio di legalità delle sanzioni, ma anche rispettosa della parità di trattamento dei soggetti ispezionati**, altrimenti esposti a trattamenti sanzionatori subordinati alle valutazioni discrezionali dell'organo ispettivo.

La legge tace sul, pur necessario, termine per ottemperare all'ordine ispettivo contenuto nella disposizione, né il primo orientamento dell'INL, nella menzionata circolare n. 5/2020, ha colmato la lacuna. Ciò significa che, se si può discutere circa la natura dell'atto, è certo invece che la legge ha inteso assegnare un margine discrezionale all'organo ispettivo nel determinare i tempi dell'adempimento datoriale. In concreto, la durata del termine sarà condizionata dalla consistenza dell'obbligo inadempito e dalla correlativa latitudine della condotta di ottemperanza, secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità.

***La disposizione di cui agli artt. 10 e 11 del D.P.R. n. 520/1955***

Circa i rapporti con figure affini, viene in rilievo l'atto di disposizione di cui agli artt. 10 e 11, D.P.R. n. 520/1955. In merito conviene prendere le mosse dalla menzionata circolare n. 5 dell'INL, secondo cui – come già sostenuto nella circolare del Ministero del lavoro n. 24/2004 – la riedizione dell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 non incide sulla vigenza degli artt. 10 e 11 del D.P.R. n. 520/1955 che disciplinano l'originario potere di disposizione. L'Ispettorato osserva che l'intervento riformatore produce esclusivamente l'effetto di estendere tale potere, rendendolo applicabile, oltre che nei casi sopra illustrati, nei seguenti:

1. **in materia di prevenzione infortuni;**
2. **per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale** (art. 10 del D.P.R. n. 520/1955).

L'Ispettorato aggiunge che in corrispondenza delle diverse figure si registrano differenti regimi sanzionatori: la mancata ottemperanza alla disposizione di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 520/1955, impartita in relazione alla materia della "prevenzione infortuni" o in relazione ad altre disposizioni di legge per le quali è previsto un "apprezzamento discrezionale" da parte del personale ispettivo, sono punite con la sanzione amministrativa da 515 a 2.580 euro, ovvero con la pena dell'arresto fino ad un mese o dell'ammenda fino a 413 euro *"se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro"*.

In riferimento al caso sopra menzionato al n. 2, l'orientamento dell'Agenzia unica ispettiva merita qualche notazione. All'indomani della riforma dei servizi ispettivi, operata dal d.lgs. n. 124/2004, gli interpreti avevano per lo più ritenuto abrogato, ex art. 19 dello stesso decreto, il precetto dell'art. 10 del D.P.R. n. 520 cit., per la sua evidente incompatibilità con l'art. 14, il quale ne riproduceva sostanzialmente il contenuto. Ora, mutato il quadro normativo, l'INL sostiene la "reviviscenza" dell'art. 10; se così è, il potere dispositivo -oltre che in materia di prevenzione infortuni – è esercitabile in via generale anche *"per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale"*. Assecondando il parere dell'Ispettorato, la riforma avrebbe allora ampliato lo spettro operativo del provvedimento non solo nel senso che già emerge con immediatezza dalla riforma normativa e di cui si è sopra riferito, ma anche nel senso della "sommatoria" delle precedenti ipotesi – di cui agli artt. 10 e 11 D.P.R. n. 520 e art. 14 – con le nuove.

***Impugnazione***

In relazione ai mezzi di impugnazione, **non si registrano novità**, giacché, come nel previgente regime, il comma 2 dell'art. 14 prevede il ricorso, entro 15 giorni, al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro, il quale decide entro i successivi 15 giorni. Decorso inutilmente tale termine, **è previsto il silenzio-rigetto**. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.

## La sterilizzazione del costo del lavoro quale fattore competitivo delle imprese nel distacco comunitario\*

*di Giovanna Carosielli*

Delle **cinque argomentazioni** addotte dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sua [pronuncia](#) dell'8 dicembre 2020<sup>1</sup>, **per respingere il ricorso** presentato dall'Ungheria per chiedere, in via principale, l'**annullamento** della **direttiva 2018/957**, o, in subordine, la caducazione di alcune sue parti, senza dubbio la più significativa riguarda l'**obliterazione del costo del lavoro quale fattore competitivo delle imprese** che **distacchino** propri **dipendenti** all'interno di una prestazione transnazionale di servizi<sup>2</sup>. E che sia questa la motivazione più significativa della decisione in commento emerge dal contenuto specifico del ragionamento sul punto, anche alla luce delle complessive ragioni del ricorso presentato dall'Ungheria avverso la **direttiva 2018/957**.

Quest'ultima ha introdotto alcuni correttivi alla direttiva 96/71 sul distacco comunitario, nell'ottica di un **rafforzamento della condizione dei lavoratori distaccati quale strumento attuativo della prestazione di servizi** resa in un mercato interno integrato e competitivo, in cui i fattori selettivi a favore di un'impresa in luogo di un'altra riposano sulla produttività, sull'efficienza, sul livello di istruzione e competenza della forza lavoro (considerando 16, direttiva 2018/957). A tal scopo, il nuovo atto normativo comunitario ha:

- sostituito il concetto di **retribuzione** a quello di tariffe minime salariali da assicurare ai lavoratori distaccati per il tempo di loro permanenza nell'ordinamento giuridico straniero;
- garantito ai dipendenti distaccati **condizioni di alloggio** dignitose, se ciò accade per i lavoratori operanti lontano dal proprio abituale luogo di lavoro;
- stabilito un **limite temporale al distacco**, pari a dodici mesi con estensione di ulteriori sei a fronte di una notifica motivata del prestatore di servizi;
- prescritto che nel concetto di retribuzione debbano esser contemplate anche le **indennità** per il **distacco**, che il datore di lavoro deve corrispondere ai propri lavoratori, salvo che tali erogazioni non si limitino a rimborsare i lavoratori delle spese effettivamente sostenute per il viaggio, il vitto e l'alloggio in un luogo diverso da quello in cui abitualmente operano;
- rinviato la propria **applicazione** al settore del **trasporto su strada** all'entrata in vigore dell'atto modificativo della direttiva 2006/22.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

Proprio tali novità introdotte dalla direttiva 2018/957 hanno costituito l'oggetto della domanda subordinata del ricorso presentato dall'Ungheria, il quale si è articolato in **cinque doglianze**.

Come detto, il **terzo** motivo del ricorso ha costituito l'argomento principale della vertenza, sia per l'Ungheria per contestare la direttiva 2018/957, sia per la CGUE per respingere il ricorso. Il motivo di gravame in parola fa leva sulla **presunta violazione dell'articolo 56 TFUE**, che vieta qualsiasi normativa nazionale che, senza alcuna giustificazione oggettiva, ostacoli la libera prestazione di servizi. Nel dettaglio, le ragioni addotte dall'Ungheria a sostegno dei propri rilievi sul punto sono ravvisabili nelle seguenti:

- la sostituzione del concetto di retribuzione rispetto alle tariffe salariali minime palesterebbe la sfiducia verso la capacità dello Stato membro distaccante di coprire il costo della vita dello Stato membro ospitante, oltretutto comprimendo la libera prestazione di servizi e ledendo il lecito vantaggio competitivo del Paese distaccante rispetto ad altri competitors, nei fatti falsando la concorrenza;
- il concetto di retribuzione sarebbe discriminatorio per le imprese distaccanti, esse solo obbligate, a differenza delle imprese stabilmente operanti nel Paese che ospita il distacco, a rispettare tale parametro;
- la direttiva 2018/957 non perseguirebbe lo scopo pur menzionato nel proprio considerando 16, posto che nell'escludere il costo del lavoro dai fattori concorrenziali svilirebbe il ruolo del prezzo del servizio nelle scelte del consumatore;
- l'applicazione di tutte le disposizioni previste dallo Stato membro ospitante in caso di distacco di lunga durata costituirebbe una sproporzionata restrizione alla libera prestazione di servizi, priva di alcuna giustificazione nella tutela dei lavoratori distaccati;
- la futura applicazione della direttiva 2018/957 al settore del trasporto su strada violerebbe l'articolo 58 TFUE, alla cui stregua la libera prestazione di servizi in detto settore è disciplinata dalle norme *ratione materiae*.

Sul punto, la decisione in commento ha osservato, innanzitutto, che la maggiore tutela retributiva dei lavoratori distaccati, lungi dal costituire sfiducia verso la capacità del salario minimo dello Stato membro ospitante di assicurare un'efficace tutela ai lavoratori distaccati, rientra nella discrezionalità del legislatore comunitario: in particolare, quest'ultimo, nel declinare la prestazione di servizi, ha voluto escludere che il gioco competitivo derivasse dalle differenti condizioni di lavoro ed occupazione applicate alle imprese dei vari Paesi. Pertanto, per raggiungere tale scopo, la **direttiva** impugnata «**procede ad un riequilibrio dei fattori in relazione ai quali le imprese stabilite nei diversi Stati membri possono entrare in concorrenza**, senza tuttavia eliminare l'eventuale vantaggio concorrenziale di cui avrebbero beneficiato i prestatori di servizi di taluni Stati membri, dal momento che (...) **la suddetta direttiva non ha in alcun modo l'effetto di eliminare qualsiasi concorrenza fondata sui costi**», essendo intervenuta soltanto sul costo del lavoro, ma non sugli altri, quali la produttività e l'efficienza (punto 128 sentenza in commento).

In buona sostanza, secondo l'organo giudiziario europeo **l'opzione regolativa del distacco comunitario emersa dalla riforma del 2018 ha eliminato il costo del lavoro dal novero delle cause di maggiore competitività nel mercato unico**, in ragione di una tutela rafforzata dei diritti economico-sociali dei lavoratori.

Né migliore pregio hanno avuto, secondo la CGUE, le doglianze sulla violazione della parità di trattamento e del principio di proporzionalità: nel primo caso, perché tanto i lavoratori distaccati quanto quelli stabiliti nello Stato membro ospitante sono soggetti alle medesime disposizioni in materia di retribuzione; nel secondo, posto che **il considerando 16 della direttiva 2018/957 non mortifica la competizione tra imprese, indirizzandola, semmai, verso fattori diversi dal mero costo del lavoro**. Peraltro, l'introduzione del concetto di retribuzione è funzionale, a giudizio della CGUE, a superare le incertezze interpretative che la nozione di tariffe minime salariali ha creato nel corso degli anni, essendo emerso un sostanziale iato tra l'ampia interpretazione delle tariffe minime salariali resa dalla medesima CGUE<sup>3</sup> e la sua applicazione concreta.

Infine, il **regime giuridico applicabile** in caso di **distacco prolungato** è stato considerato **necessario, adeguato e proporzionato** dalla decisione in commento, al fine di **assicurare una maggiore protezione ai lavoratori distaccati**, così come il legislatore comunitario, disciplinando il distacco di lunga durata, ben avrebbe potuto prevedere, come in effetti ha previsto, una disposizione volta a contrastare pratiche elusive del vincolo appena introdotto. Infine, alcuna lesione di sfera di competenza è stata riscontrata dalla Corte nel rinvio applicativo delle nuove disposizioni sul distacco al settore del trasporto, avendo la direttiva 2018/957 esplicitato tale previsione.

Collegata all'esposta doglianza è considerabile anche l'ulteriore – invero, la **prima** in ordine di presentazione – avente ad oggetto la contestazione della **base giuridica** erroneamente scelta a fondamento della direttiva impugnata. Posto che l'obiettivo di quest'ultima consisterebbe nella parità di trattamento dei lavoratori distaccati rispetto a quelli stabilmente operanti nel Paese ricevente il distacco, secondo l'Ungheria la base giuridica di riferimento avrebbe dovuto essere l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b, TFUE, e non, come viceversa avvenuto, gli articoli 53, paragrafo 1, e 62, del medesimo Trattato, riferiti alla libera prestazione di servizi. Oltretutto, ha osservato il ricorrente, l'effetto protezionistico della condizione dei lavoratori operato dalla nuova direttiva ostacolerebbe l'obiettivo di aumentare la competitività dell'Unione e la solidarietà tra gli Stati membri. Non da ultimo, l'erronea individuazione della base giuridica della direttiva emergerebbe alla luce dell'atto giuridico comunitario che la direttiva 2018/957 avrebbe modificato, ovvero la direttiva 96/71, il cui obiettivo, in ragione delle modifiche ricevute, si riferirebbe soltanto alla tutela dei lavoratori. In altri termini, ha obiettato l'Ungheria, la spiccata preferenza della nuova direttiva per un rafforzamento dei diritti economico-sociali dei lavoratori distaccati avrebbe alterato l'equilibrio su cui si fondava l'atto normativo comunitario emendato – la direttiva 96/71, appunto –, consistente nel contemperamento tra la protezione dei lavoratori distaccati e la garanzia della libera prestazione di servizi.

Nel respingere tale rilievo, la CGUE ha invocato argomentazioni di metodo e di merito. In relazione alle prime, ha posto in rilievo come **per l'individuazione della base giuridica di un atto normativo occorre considerare la finalità, il contenuto ed il contesto giuridico** in cui il medesimo atto si inserisce: così, l'obiettivo della nuova direttiva, nel conciliare due interessi all'apparenza contrapposti, assicura un'equa e leale prestazione di servizi attraverso una maggiore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, posto che la seconda è funzionale alla prima. Per quanto attiene al contenuto della nuova direttiva, la decisione in commento ha evidenziato come, in conformità al proprio scopo, **la direttiva 2018/957 ponga maggiore attenzione alla tutela dei lavoratori per meglio garantire l'esercizio equo e leale della prestazione di servizi**, senza tuttavia giungere ad un'equiparazione *tout court* tra i lavoratori distaccati e quelli stabilmente operanti nel Paese ricevente il distacco, tendendo, viceversa, ad una graduale applicazione delle condizioni di lavoro ed applicazione dello Stato membro ospitante ai lavoratori distaccati in ragione dell'aumento della durata del distacco. Infine, avendo modificato la direttiva 96/71, la nuova direttiva europea si è correttamente inserita nel contesto giuridico della precedente, considerato che, sin dall'adozione della direttiva 96/71, il legislatore europeo aveva accolto l'esigenza di non limitare i fattori competitivi tra imprese al solo minor costo del lavoro.

Peraltro, proprio alla luce degli allargamenti dell'UE compiuti nel 2004, 2007 e 2013, con conseguente ingresso dei Paesi dell'Est nel mercato unico, e della crisi economica del 2008, la sensibile differenza esistente tra i mercati del lavoro degli ordinamenti riceventi i lavoratori rispetto a quelli dei Paesi distaccanti, ricavabile anche dalla valutazione di impatto che ha accompagnato la proposta di modifica della direttiva 96/71, ha indotto il **diritto positivo** europeo a modificare l'impianto regolatorio del fenomeno (considerando 1 e 4 direttiva 2018/957), **adeguando l'equilibrio fra contrapposte esigenze** di cui alla direttiva 96/71 **in favore di una tutela rafforzata dei diritti dei lavoratori**. Una tale scelta di politica del diritto, ha osservato la Corte, rientra nelle scelte discrezionali del legislatore comunitario, il quale «non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze» (punto 41 sentenza in commento). Pertanto, ha concluso la CGUE, non solo la direttiva del 2018 poteva fondarsi sulla medesima base giuridica della precedente che pur modificava, quand'anche poteva adeguare ed adattare l'equilibrio concepito dalla direttiva 96/71 alle mutate circostanze ed esigenze, rafforzando i lavoratori per assicurare una prestazione di servizi più equa e leale.

Oltretutto, **l'adeguamento della disciplina del distacco alle mutate esigenze socio-economiche** del contesto in cui l'atto normativo impugnato si è inserito, è funzionale, nello sviluppo argomentativo della Corte, **al perseguimento degli obiettivi trasversali dell'Unione** contemplati nell'articolo 9 TFUE, per il quale «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un

elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Ne deriva che in tanto l'UE può realizzare in modo effettivo il compito assegnatole dal Trattato, in quanto può avvalersi di strumenti idonei ed efficaci, adottando provvedimenti normativi che favoriscano il conseguimento di tali scopi.

Infine, In relazione ai profili di merito, la decisione in commento non ha condiviso il diverso fondamento giuridico proposto dall'Ungheria – l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b, TFUE – sul rilievo per cui la direttiva impugnata non mira ad armonizzare le politiche sociali degli Stati membri, limitandosi, viceversa, a rendere obbligatorie alcune disposizioni dell'ordinamento giuridico ospitante il distacco, nei fatti operando come una legge di conflitto<sup>4</sup>.

Per completezza espositiva, vale la pena analizzare gli ultimi tre motivi di ricorso: con quello che è tecnicamente il **secondo** motivo, l'Ungheria ha lamentato l'inosservanza dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE – che esclude dalla competenza dell'UE la disciplina della retribuzione – ed uno sviamento di potere ad opera della direttiva impugnata, adducendo, da un lato, che il nuovo atto normativo europeo avrebbe nei fatti determinato la retribuzione nell'ambito di una prestazione di servizi e, dall'altro, avendo scelto una base giuridica inadeguata, avrebbe usato il potere per una finalità differente rispetto a quella per cui era previsto.

A riguardo, la decisione in commento ha precisato che, non potendo l'articolo 153 TFUE costituire la base giuridica di adozione della nuova direttiva, quest'ultima non l'avrebbe violato, così come è possibile invocare lo **sviamento di potere soltanto** nell'ipotesi in cui **l'atto normativo comunitario sia stato adottato**, in modo esclusivo o determinante, per **scopi diversi** da quelli per i quali il potere è stato conferito, ovvero per eludere una procedura specifica prevista dal medesimo Trattato: fattispecie, queste, che la decisione in commento non ha ravvisato. Oltretutto, come rilevato anche dall'Avvocato Generale<sup>5</sup>, la direttiva del 2018 non fissa importi retributivi, stabilendo, viceversa, *quale* legge sia applicabile per determinare l'importo della retribuzione da corrispondere ai lavoratori distaccati.

Con il **quarto** ed il **quinto** motivo di ricorso, l'Ungheria ha lamentato, rispettivamente, la **violazione dell'articolo 56 TFUE** sulla libera prestazione di servizi, considerato che non pregiudicherebbe l'esercizio del diritto di sciopero e/o di intraprendere azioni collettive, le quali viceversa in base alla precedente giurisprudenza della medesima CGUE<sup>6</sup>, ostacolerebbero la libertà fondamentale comunitaria, nonché la **violazione del regolamento cd. Roma I e della certezza e della chiarezza normativa**, non avendo la nuova regolazione comunitaria della retribuzione<sup>7</sup> natura di norma di conflitto e non offrendo il concetto di retribuzione alcuna certezza giuridica maggiore rispetto al precedente di tariffe minime salariali.

Nel respingere tali argomenti, la CGUE ha precisato che la direttiva 2018/957 non ha costituito una forma di esenzione all'esercizio dei diritti sindacali rispetto al *corpus* giuridico comunitario, avendo semmai stabilito che l'esercizio di detti diritti debba esser valutato alla luce della normativa europea, come peraltro compiuto nella citata sentenza Laval. Altresì, in linea con quanto sostenuto dall'Avvocato Generale<sup>8</sup>, la

decisione in commento ha evidenziato che **la direttiva 2018/957 non viola l'articolo 8 del regolamento cd. Roma 1** sulla scelta della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, in ragione dell'articolo 23 del predetto regolamento. Alla stregua di quest'ultimo, infatti, **le norme di conflitto sono derogabili ove disposizioni comunitarie regolino le norme applicabili alle obbligazioni negoziali in talune materie**, derivandone che le recenti disposizioni sulla retribuzione e sul distacco di lunga durata costituiscono norme speciali di conflitto di leggi, senza alcuna violazione del regolamento cd. Roma I.

Infine, la CGUE ha osservato come, pur nell'esercizio del potere discrezionale compiuta dal legislatore europeo, la **nozione di retribuzione** così inserita nella nuova direttiva ha rispettato i principi di **certezza e chiarezza del diritto**, avendo rinviato all'ordinamento giuridico di ogni Paese ospitante il distacco per la determinazione del merito di tale concetto.

Alla luce delle argomentazioni addotte nella decisione in commento, pare che il **paradigma liberista** – che, a giudizio di molti studiosi<sup>9</sup>, avrebbe ispirato la normativa comunitaria e, soprattutto, la successiva giurisprudenza della CGUE – per il quale la mera riduzione del costo del lavoro avrebbe reso le imprese comunitarie più competitive sia risultato **non funzionale e persino autolesionista**, essendone emerso, semmai, un effetto collaterale. Se, infatti, la maggiore competitività delle imprese è realizzata nell'erosione dei diritti economici dei lavoratori comunitari, ne deriva che, essendo tali lavoratori anche cittadini dell'UE, a risultare compromesse sono anche le prerogative sociali ed, in generale, l'intero contesto socio-economico comunitario. In buona sostanza, un mercato unico di lavoratori e cittadini poveri non è di alcuna utilità e convenienza alla crescita ed al benessere collettivo.

## NOTE

<sup>1</sup> Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, ECLI:EU:C:2020:1001).

<sup>2</sup> In questo senso, anche G. Falasca, *Distacchi, concorrenza illecita sul costo del lavoro*, in *Il Sole24ore* del 09/12/2020.

<sup>3</sup> Nella celebre decisione [Sähköalojen ammattiliitto](#) (C-396/13, EU:C:2015:86), su cui D. Venturi, *La nozione di tariffe minime salariali nel distacco transnazionale*, in *DRI* 2015, 2, 552 ss..

<sup>4</sup> Quest'ultima considerazione è illustrata al punto 84 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale, le cui ulteriori osservazioni sul rigetto del primo motivo di ricorso sono state fatte proprie dalla CGUE. In estrema sintesi, le leggi di conflitto selezionano la disciplina applicabile alla fattispecie cui si riferiscono: esemplificando, l'articolo 8, Regolamento 593/2008 (cd. Roma I), è una norma di conflitto perché individua più leggi applicabili alle obbligazioni contrattuali in ragione del collegamento più stretto esistente tra il caso concreto e la fonte giuridica richiamata. Sulle norme di conflitto, G. Orlandini, [Il rapporto di lavoro con elementi di internazionalità](#), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 137/2012, spec. 9 ss..

<sup>5</sup> Punti 91-97 delle proprie Conclusioni.

<sup>6</sup> Il riferimento è alla storica sentenza [Laval un Partneri](#) (C-341/05, EU:C:2007:809).

<sup>7</sup> Articolo 3, paragrafo 1 bis, direttiva 96/71.

<sup>8</sup> Rispettivamente, punti 194, 196 e 206 delle proprie Conclusioni.

<sup>9</sup> In questo senso, S. Giubboni, Libertà economiche fondamentali e diritto del lavoro, oggi, in *Europa e diritto privato*, 2015, 2, 493 ss., nonché, più di recente, S. Giubboni, [Libertà d'impresa e diritto del lavoro](#), in *Costituzionalismo.it*, 2016, 3.

8.  
**GIOVANI E LAVORO**

## **“Hai un bel lavoro, allora perché non sei contento?” Qualche considerazione sulla occupazione infelice dei giovani\***

*di Emmanuele Massagli*

**Il 2019 è stato un anno di timida ripresa della occupazione. Lo ha certificato l'ISTAT nelle comunicazioni statistiche mensili; lo ha confermato il CNEL nel tradizionale Rapporto sul mercato del lavoro; lo ha celebrato la politica attribuendosi il merito della ripresa.** È tuttavia piuttosto semplice smorzare gli entusiasmi più faziosi, osservando come alla ripresa quantitativa non sia corrisposta alcuna ripresa qualitativa: se è vero che il numero degli occupati nel 2019 è stato superiore a quello pre-crisi del 2008, è altrettanto vero che le ore lavorate complessive sono sensibilmente inferiori. La festeggiata crescita del tasso di occupazione è dovuta quindi a impieghi part-time, prestazioni occasionali, posizioni instabili, solitamente anche di livello salariale basso. Insomma, al di là dei proclami, non è stato di certo l'anno del ritorno alla “dignità” del lavoro, come pomposamente fatto intendere da uno dei decreti più significativi del precedente Governo.

**In una situazione di questo genere scivola inevitabilmente in secondo piano un nodo tutt'altro che laterale che riguarda chi invece il lavoro lo ha, soprattutto tra le generazioni più giovani.** Non è inusuale riscontrare in loro una crescente insoddisfazione. Le fattezze di questo sentimento sono ovviamente diverse da quelle di chi vive la condizione di disoccupato, ma la natura di fondo non è così dissimile. Si tratta di ragazzi che iniziano a lavorare subito dopo il titolo di studio, che riescono ad entrare in apprendistato o addirittura con contratti a tempo indeterminato in imprese serie e in buona salute, che vedono totalmente riconosciuti i loro diritti economici e contrattuali.

Come è possibile che questi giovani non siano contenti?

Vale la pena presentare qualche considerazione introduttiva, senza alcuna pretesa di completezza o ambizione di preciso inquadramento scientifico.

**Una prima spiegazione è forse da ricercarsi nella piegatura recente assunta dal mondo della formazione, in particolare quella universitaria. Il dato rilevante è, per tutti, la performance e quindi i voti conseguiti e il tempo utilizzato nel conseguirli.** La promessa (più esplicita che implicita) delle nostre università è: “più avrai voti alti, migliore sarà la tua occupazione”; “il tuo valore corrisponde al rendimento universitario”. Per quanto verosimile, è una illusione. Se si eccettuano alcuni casi limite, le categorie di valutazione del mondo del lavoro sono totalmente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

differenti rispetto a quelle dell'università: se negli Atenei viene premiata la conoscenza, in azienda è rilevante la competenza; se sui banchi universitari può bastare metodo, sul posto di lavoro fanno la differenza anche l'intuizione e la creatività; se lo studio è autogestito, il mondo del lavoro è solitamente caratterizzato dalla condizione di subordinazione; se lo stress dell'esame è programmabile, la tensione e le emozioni sul luogo di lavoro sono molto più improvvise, durature e cariche di conseguenze. Insomma, i giovani scoprono tardi che non basta un foglio di carta con scritto 110 e lode per fare la differenza sul luogo di lavoro.

**L'ideologia della performance si è comunque affermata anche nel mondo del lavoro, diventando pure in questo ambito il metro di misura della persona.** Lo stesso documento che si invia ai selezionatori per essere assunti (il curriculum) altro non è, in fin dei conti, che un misuratore di prestazioni e livelli raggiunti, incapace di descrivere gli elementi più originali della persona. Tutto è misurato e questo, alla lunga, stanca. Chiunque, ad un certo punto, desidera essere guardato e compreso anche per i suoi limiti, non soltanto per i suoi meriti. È alienante passare tutte le giornate a dover dimostrare di essere bravi, se non addirittura a dover giustificare la propria posizione. Eppure, è proprio l'atteggiamento tipico dei superiori verso le nuove leve. Non è stupefacente che sia questo il frutto marcio delle teorie anglosassoni sul capitale umano: decenni passati a definire il lavoro come un mero fattore di produzione, quali le risorse finanziarie o la tecnologia, hanno fatto sì che si considerassero e valutassero i dipendenti come dei macchinari, secondo il criterio dell'efficienza e della riduzione al minimo degli errori. La rinnovata attenzione scientifica e manageriale verso la personalità, i *character*, le *capabilities* è una via per correggere questa stortura: la strada è comunque ancora molto lunga.

**Accanto a questi elementi di pressione, esterni alla persona, vi sono però anche delle ragioni di insoddisfazione tutte interne, probabilmente ancor più rilevanti.**

La principale è l'indecisione di fondo sulle ragioni per cui si lavora o, ancor più, sul significato del lavoro. Il proprio obiettivo può essere legittimamente quello della carriera, dell'incremento salariale, della affermazione pubblica di sé (che è poi sempre la performance, vista dal lato del singolo lavoratore). Solitamente si è interessati a tutte queste tre dimensioni, non è strano né sbagliato. L'inghippo emerge però quando non si è in grado di scorgere nulla oltre a questi tre obiettivi. La situazione si fa allora drammatica, poiché se non vi è nulla di più profondo, la propria insoddisfazione lavorativa sarà direttamente proporzionale alla carriera effettuata, al valore della busta paga e all'apprezzamento di capi, colleghi e clienti. Questo però non è un risultato controllabile e non dipende necessariamente dall'impegno del singolo, bensì è condizionato da una infinità di fattori, anche molto miseri e meschini. Tutto il mondo intorno a un giovane che oggi entra nel mondo del lavoro, tuttavia, recita all'unisono questo ritornello, naturale sequel di quello cantato durante gli anni di studio: "il valore è misurato dal successo lavorativo", la tua felicità dipende dalla tua posizione o dal tuo stipendio. Si susseguono, quindi, tutti i giorni, migliaia di casi di ragazzi che, convinti di non essere adeguatamente apprezzati (e solitamente restii o disabituati alla autocritica), cambiano occupazione, anche dopo brevissimo tempo

dall'assunzione. Non si concedono il tempo di verificare in prima persona se la strada professionale intrapresa sia quella corrispondente ai propri talenti, poiché dipendendo in tutto e per tutto dal giudizio degli altri.

**Come uscire da questa trappola? Riscoprendo il significato profondo del lavoro. Non basta lavorare per essere liberi, come è drammaticamente scritto sul cancello di Auschwitz, ma bisogna sapere perché e per chi lo si fa.** Può essere sorprendentemente più libero un *rider* che percorre tutto il giorno la città per consegnare cibi negli uffici e negli appartamenti per riuscire a pagare l'affitto e mandare i figli a scuola che coloro che occupano quegli stessi uffici e quegli stessi appartamenti lamentandosi del cambio dei turni o del giorno di ferie non concesso. Eppure, la retorica mediatica vorrebbe il *rider* infelice e incattivito per il solo fatto di fare il fattorino, come se fossero il mestiere o addirittura le modalità contrattuali con le quali si lavora a definire non tanto e non solo la dignità, ma addirittura la felicità di una persona. Al contrario, i giovani ingegneri ed economisti dovrebbero essere tutti felici e confidenti per il futuro; sappiamo che non è così.

**La maturità per affrontare domande così comuni, eppure così scomode (e per questo troppo spesso evitate), è una conseguenza di come si vive fuori dal lavoro.** Solitudine e autoreferenza sono una trappola micidiale per qualsiasi giovane che si trovi di fronte al paradosso della infelicità occupazionale. Se non si poggia il piede su punti fermi all'infuori del lavoro, la scoperta che la professione non riesce a renderti felice può diventare un incubo, poiché certifica il tradimento dell'ideale per il quale si è investito tempo, denaro e, probabilmente, si sono sacrificati rapporti e occasioni di vita. Avere la fortuna di trovare a casa, dopo una intensa giornata in azienda, una famiglia o degli amici che non ti accolgono o giudicano per il ruolo organizzativo, ma per un rapporto umano più forte di qualsiasi delusione professionale, diventa una portentosa dote che rafforza anche la prestazione lavorativa (liberata dal ricatto della prestanza).

È stupefacente che una società dove chiunque può parlare di tutto, in ogni ora del giorno e con una infinità di media in grado di veicolare il messaggio non riesca a mettere a tema sul lavoro qualcosa di più profondo dei dati statistici o delle regole giuridiche.

Il sentimento di insoddisfazione che i giovani ancora hanno e di cui perderanno coscienza diventando adulti, sazi e conformisti, deve diventare occasione di riflessione per tutti, anche (se non soprattutto) quando le condizioni economiche e professionali sembrerebbero escludere a priori qualsiasi dubbio

## L'altra garanzia. Poche certezze e molti paradossi per la pensione di garanzia per i giovani\*

*di Michele Dalla Sega, Francesco Nespoli*

Da lunedì scorso (3 febbraio 2020) il dossier sulla previdenza che occupa il tavolo di confronto tra governo e sindacati è aperto alla voce **“pensione di garanzia per i giovani”**. Un obiettivo che sembra trovare concordi tutte le parti in campo, ma che incontra diversi **ostacoli sia sul piano delle risorse finanziarie, sia su quello della comunicazione sociale e politica.**

Dal punto di vista delle voci di bilancio, il nodo è piuttosto semplice da descrivere. L'obiettivo è quello di battezzare **un istituto che garantisca anche a coloro che hanno cominciato a lavorare dopo il 1996 un trattamento minimo** al quale altrimenti, dopo la riforma Dini, non avrebbero diritto. Secondo la proposta presentata nella piattaforma avanzata da Cgil, Cisl e Uil, **il valore di questo trattamento non potrebbe essere inferiore a quello dell'attuale Pensione di Cittadinanza, ossia 780 euro** – livello al quale verrebbero integrati gli assegni minimi. Determinare i costi di un'operazione del genere significa formulare delle ipotesi sulla platea dei destinatari, un punto che è già portatore di implicazioni politiche e comunicative. È evidente infatti che **includere tutte le carriere discontinue cominciate dopo il 1996 costringerebbe a parlare non tanto di una pensione di garanzia per i giovani, quanto di un nuovo assegno minimo *tout court***. In questo senso, la soglia pari a quella della Pensione di Cittadinanza è individuata al fine di non creare una disparità di trattamento rispetto ai cittadini che versano in condizioni di particolare svantaggio economico e che beneficiano quindi della misura assistenziale basata sul reddito (Pensione di cittadinanza). Quello dei 780 euro sarebbe poi, nella proposta dei sindacati, un livello minimo da cui partire, che possa crescere in proporzione al numero degli anni lavorati. Se così non fosse, potrebbe determinarsi una situazione nella quale, prevedendo di raggiungere una pensione che comunque si aggiri attorno al livello minimo, un soggetto attivo sul mercato del lavoro si trovi disincentivato a versare. Si tratta quindi di un meccanismo i cui dettagli sarebbero determinanti per garantire l'equità della misura.

Il riferimento al target dei giovani rivela, a ben vedere, i maggiori limiti politici e comunicativi dell'operazione. In primo luogo **i detrattori avranno gioco facile a denunciare il comportamento dei sindacati, che non solo hanno difeso il mantenimento per il 2020 della costosa anticipazione dei pensionamenti**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2020, n. 6.](#)

**permessa da Quota 100, ma nella piattaforma presentata ora al governo propongono che venga garantita una maggiore flessibilità in uscita, che sia predisposta una piena rivalutazione delle pensioni in essere e che venga quindi superata strutturalmente la legge Fornero.** Tutti interventi che favorirebbero non i giovani, ma i lavoratori più prossimi alla pensione e coloro che ne hanno già avuto accesso.

Altra accusa sul piano tecnico e comunicativo sarebbe poi quella che puntasse il dito contro l'utilizzo del concetto di "garanzia", parola che, quando associata proprio alla categoria dei "giovani", rimanda ai limiti del più grande piano di politiche attive della storia d'Italia: quella "Garanzia Giovani" che doveva tutelare i suoi destinatari sul piano del lavoro, e non su quello del non-lavoro. In altre parole, **la vera sicurezza di un futuro previdenziale non consiste tanto in un meccanismo automatico, quanto nella messa in condizione di costruire una carriera contributiva che, per quanto variegata, sia continua. Obiettivo che passa appunto sia dall'ingresso effettivo nel mondo del lavoro (e quindi la creazione di nuove opportunità di occupazione), dall'efficacia della gestione delle transizioni occupazionali e dall'accessibilità di strumenti integrativi come la previdenza complementare.** Un meccanismo quest'ultimo ancora sconosciuto a una vasta platea di lavoratori e che continua ad essere il "grande assente" nelle politiche del governo, concentrate negli ultimi anni quasi esclusivamente del primo pilastro.

In ultimo, in prospettiva meramente comunicativa, la misura di una pensione di garanzia giovani sconta il **paradossale limite di consenso proprio presso quelle coorti anagrafiche che dovrebbero beneficiarne.** Diverse ricerche negli ultimi anni (si veda ad esempio quella di State Street e Prometeia) hanno infatti stimato che siano proprio le leve meno anziane a dimostrarsi più disaffezionate al tema delle pensioni, a serbare meno fiducia nell'adeguatezza della futura pensione o a ritenerla una preoccupazione "da anziani". **Il difetto fondamentale della pensione di garanzia per i giovani è allora quello di essere un colpo a vuoto dal punto di vista del messaggio.** Promuovere un intervento a favore dei giovani non servirà infatti a riequilibrare la percezione di un conflitto generazionale, del quale i sindacati sostengono l'inesistenza. Ciò semplicemente per il fatto che sono proprio i giovani a non percepire né una contrapposizione tra i loro interessi e quelli dei più anziani, né un problema di sostenibilità per il sistema pensionistico.

Lo ha rilevato chiaramente la sesta indagine campionaria del Mefop (2019), una società costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica Italiana, con l'obiettivo dello sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione. L'indagine riporta come **ben il 34% dei giovani intervistati concordasse con l'affermazione secondo la quale "le regole pensionistiche devono essere alleggerite anche se questo avrà effetti sulla spesa pensionistica e sulle tasse da pagare per i giovani".**

**Questa distonia percettiva non è incomprensibile.** Si pensi ad un giovane sotto-occupato che vive nell'abitazione dei suoi genitori, prossimi alla pensione. E ancora

si pensi alla diffusa credenza, smentita dai fatti, ma spesso sfruttata dalla comunicazione politica, secondo la quale ad ogni nuovo pensionato corrisponderebbe un nuovo posto di lavoro per un giovane.

Emerge quindi **la conseguenza paradossale che i giovani non siano né irritati da Quota 100 (anzi in alcuni casi possono percepirla addirittura come misura a loro vantaggio), né interessati al dibattito attorno ad un meccanismo di adeguamento minimo per la loro pensione futura.** Per tutti questi motivi, e di fronte alle attuali incertezze dal punto di vista lavorativo per i giovani, l'idea di avere una pensione di garanzia nel futuro, lascia il campo, piuttosto, a preoccupazioni riguardanti la propria stabilità economica attuale. E in questi termini, la pensione di garanzia non pare avere un effetto rassicurante.



Individuare i limiti di una pensione di garanzia per i giovani dal punto di vista della comunicazione **non significa certo affermare che la materia previdenziale non meriti di essere trattata pensando ai giovani lavoratori di oggi.** Fare questo **significa però proprio inquadrare la questione in un'ottica sistemica, che tenga conto della sostenibilità del debito pensionistico e della cultura previdenziale che manca ai giovani.** Allo stato attuale invece non sembra che si stia imboccando la strada del riequilibrio: sindacati e governo si muovono piuttosto in uno stretto spazio di manovra che permetterà forse di conservare l'etichetta di "garanzia per i giovani", con benefici limitati sul piano delle ricadute immediate e con effetti economici imprecisati nel medio-lungo termine.

## **Giovani disorientati. Un lusso che non possiamo permetterci\***

*di Paolo Bertuetti*

Durante l'ultima indagine OCSE PISA (2018) sono stati somministrati, oltre ai test per valutare le competenze funzionali in italiano, matematica e scienze dei quindicenni (i cui risultati per l'Italia sono stati già discussi su [qui](#)), anche dei questionari in cui si chiedeva ai giovani intervistati quale fosse la professione che avrebbero desiderato svolgere all'età di trent'anni. Gli esiti del sondaggio sono stati raccolti in un [report](#) presentato nel gennaio scorso durante il World Economic Forum.

Da questo studio emerge un dato abbastanza sorprendente: circa il 50% degli intervistati (giovani residenti in 41 Paesi del mondo) ha espresso una preferenza che ricade in una lista di dieci professioni soltanto, a conferma di una tendenza che ha visto nelle ultime due edizioni dell'indagine promossa dall'OCSE la progressiva omologazione delle aspirazioni professionali dei giovani. Si tratta, per giunta, di mestieri piuttosto "tradizionali" (esistevano già nel secolo scorso): il medico, l'avvocato, l'ingegnere, l'insegnante, l'agente di polizia ecc.

Tutto ciò fa pensare che i giovani di oggi non conoscano le professioni emergenti – ad esempio quelle legate alle ICT – e che non captino i segnali mandati da un mondo del lavoro in forte e costante trasformazione – o, forse, che nessuno tra gli adulti li aiuti ad interpretare quei segnali.

Sicuramente aspirazioni professionali ingenuie oppure incongrue rispetto alle proprie attitudini potrebbero portare questi giovani a scegliere percorsi formativi sbagliati, con conseguenze anche disastrose: difficoltà scolastiche, abbandono precoce degli studi, oppure difficoltà a spendere sul mercato del lavoro il titolo faticosamente ottenuto, perché inflazionato o non collegato a profili professionali richiesti (mismatch), da qui la disoccupazione giovanile.

Si tratta di fenomeni arcinoti, di cui nel nostro Paese, che ne soffre pesantemente, si parla ormai da vent'anni, ma che non per questo risultano meno gravi. Giusto per rendercene conto, vale la pena citare alcuni dati. In Italia nell'a.s. 2016/2017 su un totale di circa 2 milioni e mezzo di studenti iscritti ai percorsi di istruzione secondaria di secondo grado 100.000 giovani hanno abbandonato la scuola; il tasso di abbandono era mediamente più alto nella classe prima (6,2%), chiaro sintomo di decisioni non sempre appropriate nella scelta della scuola superiore ([Dati MIUR](#)). Per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8](#).

non parlare della disoccupazione giovanile attorno al 30% e del primato che l'Italia detiene in Europa per il tasso di Neet: 28% di coloro che hanno un'età compresa fra i 20 e 34 anni, più di due milioni di individui (Dati Eurostat riferiti al 2018).

Questi fenomeni, dietro ai quali ci celano anzitutto dei fallimenti personali, spesso dolorosi, rappresentano anche un danno sociale enorme: con la crisi demografica che sta investendo l'Italia (nel 2019 100 morti ogni 67 nuovi nati; al netto del saldo migratorio: 116.000 abitanti in meno), il nostro Paese non può permettersi questo "spreco" di giovani.

Cosa fare dunque per rimediare ai problemi dell'abbandono scolastico e del mismatch? Per prima cosa bisognerebbe riformare l'intero sistema scolastico, rilanciando il metodo dell'alternanza fra teoria e pratica, l'intreccio non estrinseco fra studio e lavoro, creando ecosistemi territoriali per la formazione e l'innovazione in cui collaborino centri di formazione, scuole, aziende, istituti dell'alta formazione e della ricerca, enti locali, enti del terzo settore ecc.

Ma non è questa la sede per affrontare un argomento così vasto e complesso. Per ora basti raccogliere la raccomandazione fatta dagli analisti dell'OCSE che hanno presentato i dati relativi alle aspirazioni professionali dei giovani coinvolti nell'indagine PISA: occorre investire sull'orientamento scolastico fin dalla scuola secondaria di primo grado.

Purtroppo, anche su questo fronte l'Italia parebbe deficitaria, se è vero che l'anno prossimo il 56,3% dei ragazzi e delle ragazze che oggi frequentano la terza media si iscriverà ad un liceo – solo il 30,8% ad un istituto tecnico, il 12,9% ad un istituto professionale, ancor meno ai corsi di Istruzione e formazione professionale regionali (Dati MIUR).

Sia chiaro: scegliere il liceo non è di per sé una scelta errata, ma è chiaro che in questa sproporzione si nasconde un'anomalia. I nostri quattordicenni non sanno in quale settore professionale vorrebbero lavorare. Probabilmente, ai loro genitori l'iscrizione ad una scuola generalista pare la scelta più prudente, perché ritengono che possa «tener aperte» tutte le opzioni possibili. Ma i dati sull'abbandono scolastico suggeriscono il contrario. Almeno per quei giovani che – pur dotati di numerosi altri talenti – non sono particolarmente inclini allo studio teorico e che potrebbero incontrare grosse difficoltà all'interno di un percorso formativo basato sulla trasmissione libresco del sapere (come sono ancora, purtroppo, molti nostri licei e, per imitazione pur con una riduzione delle materie umanistiche e scientifico-teoriche, persino gli istituti tecnici e professionali di Stato).

Del resto, fa riflettere il fatto che un Paese confinante con il nostro, la Svizzera, dove la disoccupazione giovanile si attesta ai livelli bassissimi – nel 2018: 6,4% delle persone fra 15 e 24 anni – e dove le arti e le scienze non sono certo meno progredite che in Italia, circa il 60% degli adolescenti decida al termine della scuola secondaria di primo grado di intraprendere un percorso di formazione professionale in apprendistato (sistema duale).

È pur vero che nella Confederazione Elvetica l'offerta di formazione professionale è ricchissima (circa 250 percorsi solo a livello secondario) e, soprattutto, che esistono delle passerelle per ottenere già durante l'apprendistato, oltre ad una qualifica professionale riconosciuta su tutto il territorio nazionale, un diploma di maturità professionale valido per accedere alle Scuole universitarie professionali (SUP) oppure un diploma di maturità liceale valido per iscriversi alle Università. Così, un apprendista falegname potrebbe intraprendere un percorso che lo porta a diventare arredatore d'interni con un Bachelor in architettura, ad esempio. Senza contare che dopo l'apprendistato è possibile proseguire la propria formazione frequentando le c.d. Scuole specializzate superiori (SSS), istituti di istruzione terziaria non accademica generalmente di durata biennale, oppure uno dei numerosissimi corsi di formazione continua (ce ne sono circa 400) che rilasciano certificazioni riconosciute a livello federale. Insomma, la scelta dell'apprendistato non è una gabbia per il giovane, perché consente percorsi di crescita assai stimolanti fino a profili professionali elevati.

Ma forse è proprio questo il punto. Solo un'offerta formativa così ricca e specialistica – unita ad una mentalità diffusa che guarda senza pregiudizi alla formazione professionale apprezzandone il valore educativo, prima ancora degli esiti occupazionali – può aiutare i giovani a farsi un'idea più veritiera del mondo del lavoro e quindi a nutrire ambizioni professionali e progetti di vita più realistici.

Allora, se si vuole investire sull'orientamento, bisogna anche rafforzare i segmenti professionalizzanti del nostro sistema educativo (istituti tecnici e lefp in primis), soprattutto a livello terziario, costruendo delle passerelle che consentano la permeabilità tra le filiere formative.

Non serve innalzare l'obbligo scolastico a diciotto anni, come recentemente suggerito da alcuni partiti di governo, perché il problema non è trattenere i giovani più tempo a scuola, ma offrire percorsi formativi adeguati alle loro propensioni, che le valorizzino facendone sbocciare talenti, così da aiutarli a crescere come persone e a costruirsi una professionalità che potranno poi spendere sul mercato del lavoro.

## **La Francia pensa ai giovani e rilancia l'apprendistato per affrontare la crisi post-covid. E l'Italia?\***

*di Giuseppe Montemarano*

**La Francia si appresta a combattere la disoccupazione giovanile, aggravata dalla situazione socio-economica dovuta all'emergenza sanitaria, con un piano di rilancio per l'apprendistato.**

Il Ministero del Lavoro francese, infatti, ha messo a disposizione dei CFA (*“Centre de formation des apprentis”*) una guida pratica per fare il punto sulle misure di rilancio dell'apprendistato e sugli strumenti messi a disposizione a partire già da questo settembre.

**Il documento si apre con le parole di Élisabeth Borne, *ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion***, che afferma: “Finché le conseguenze economiche dell'emergenza sanitaria colpiranno gravemente i nostri giovani, dobbiamo trovare una soluzione adatta a ciascuno di loro. Nessuno escluso. È per proteggere e assicurare il loro avvenire che il Governo dedica ai giovani la prima fase del piano di rilancio, con particolari misure indirizzate per continuare a sviluppare l'apprendistato, sostenere le istituzioni formative e le imprese francesi”.

**Il piano in questione prevede delle nuove misure a favore dei principali attori del sistema di apprendistato francese: le imprese, i giovani e i centri di formazione.**

**Quanto alle imprese**, indebolite dalla crisi e, dunque, spesso riluttanti ad assumere giovani apprendisti, **il governo francese ha pensato ad un aiuto finanziario per incentivare l'uso di questa tipologia contrattuale.**

La misura prevede una copertura dal 80% al 100% della retribuzione spettante agli apprendisti per tutto il primo anno di contratto. Per i giovani assunti con età inferiore ai 21 anni è prevista la copertura totale della retribuzione, mentre per i giovani con età superiore a questa, è prevista una copertura dell'80% della retribuzione, con il solo 20% a carico del datore di lavoro.

Per poter beneficiare di tale aiuto, il contratto di apprendistato dovrà essere stato siglato tra il 21 luglio 2020 e il 26 febbraio 2021.

Il tetto massimo di copertura per ogni apprendista è fissato a € 5.000 per gli apprendisti minorenni in alternanza scuola-lavoro, e a € 8.000 per gli apprendisti maggiorenni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

Inoltre, nello stesso documento si precisa che a partire dal secondo anno di contratto si applicheranno gli incentivi già esistenti, dove il tetto massimo è di € 4.125 per ogni tipologia di apprendista.

Dunque, il governo francese raddoppia le risorse a disposizione per incentivare le imprese ad assumere in apprendistato e spiega che tale aiuto verrà versato mensilmente, prima del pagamento della retribuzione dell'apprendista: un aspetto favorevole sia per le imprese, che non dovranno anticipare la retribuzione degli apprendisti, sia per i giovani stessi, maggiormente invogliati ad iniziare una esperienza di questo tipo, ben consapevoli che i tempi per il pagamento della retribuzione non saranno affatto lunghi o irregolari.

**Come già anticipato, le misure previste riguardano anche i giovani e i centri di formazione (CFA).**

Quanto ai giovani, viene raddoppiato il termine entro il quale il soggetto interessato ad iniziare un percorso di apprendistato debba concludere positivamente la propria ricerca di un'impresa interessata a sottoscrivere il contratto. Infatti, con le nuove misure si avranno 6 mesi di tempo – dall'iscrizione del giovane al centro di formazione – per trovare un'impresa che intenda assumere in apprendistato la giovane risorsa. In questo arco temporale di ricerca la formazione iniziale sarà comunque garantita dai CFA, anche in caso di mancata sottoscrizione del contratto di apprendistato.

Inoltre, per migliorare l'efficienza formativa dei CFA, ma anche per combattere le disuguaglianze tra i giovani e per dar loro la possibilità di seguire le lezioni a distanza, è previsto un primo pacchetto di equipaggiamento a favore dei centri di formazione medesimi, pari a € 500 per ogni apprendista, spendibili in materiale informatico.

**Senza entrare nel merito delle scelte legislative effettuate dal governo francese, appare senza dubbio apprezzabile l'idea di provare a rilanciare la formazione professionale dei giovani attraverso il contratto di apprendistato: tipologia contrattuale che, sebbene sia vista come un valido strumento per diminuire i livelli di disoccupazione giovanile e spalancare le porte del mercato del lavoro ai soggetti privi di esperienza lavorativa, sembra – evidentemente anche in Francia – essere oggetto di un uso poco diffuso nella realtà concreta, anche per via dei falsi miti e dei pregiudizi che ancora oggi impregnano l'istituto in questione.**

Si pensi ad esempio all'idea diffusa tra i giovani di pensare al percorso di apprendistato come un modo per accontentarsi di un mestiere “umile”, che non permette di accedere a carriere di prestigio, al contrario di ciò che si pensa, invece, del percorso universitario, sicuramente in grado di creare valide figure professionali che, però, non sempre rispondono alle reali esigenze del mercato del lavoro; oppure si pensi, ad esempio, all'idea altrettanto diffusa per cui l'impresa che assume apprendisti, lo faccia specialmente per poter beneficiare di manodopera – seppur non qualificata – a costi contenuti, anziché impartire una formazione di livello che può tornare utile al giovane in futuro – e all'azienda stessa.

È evidente come queste false idee siano in grado *ab origine* di tagliare le ali ad uno strumento contrattuale che, quasi in tutta Europa, non è mai decollato definitivamente.

**Pertanto, proprio per sfatare i falsi miti e i luoghi comuni sull'apprendistato, il Ministero del Lavoro francese ha lanciato una vera e propria campagna di promozione dello strumento contrattuale in questione.**

*#DèmarreTaStory* e *#PoseTaQuestion* sono gli hashtag lanciati da un gruppo di apprendisti per raccontare sulle reti social – anche del Ministero – la propria positiva esperienza in apprendistato e per rispondere a tutte le domande dei giovani e dei loro genitori sulle varie tematiche inerenti. In tal modo si dà anche la possibilità ai centri di formazione di poter promuovere i corsi organizzati e le proprie offerte formative attraverso dei video aziendali dedicati.

La campagna di promozione francese non si esaurisce solo all'interno di un ambiente virtuale. Infatti, la *“Tournée de l'apprentissage”* attraverserà in autunno, grazie ad un bus, le strade delle principali città francesi per orientare e per convincere i giovani ad intraprendere questo affascinante percorso: sono previste attività di orientamento tramite visori per realtà virtuale, video a 360° e dimostrazioni *live* per far immergere i visitatori nei mestieri in cui i giovani potranno formarsi tramite l'apprendistato. Inoltre, si potranno tenere anche degli incontri con insegnanti e allievi dei CFA per un effettivo scambio di informazioni circa le opportunità e le prospettive future dell'apprendistato.

**Sembra dunque che la Francia abbia deciso di puntare sulla formazione professionale in apprendistato per provare a dare un futuro – ormai sempre più incerto – ai propri giovani tramite un percorso di apprendimento che, al contrario dei luoghi comuni, può realmente portare a carriere professionali solide e ben retribuite.**

Se sarà questo l'inizio del decollo dell'apprendistato in Francia ce lo dirà soltanto il tempo. Quel che è certo è che si auspica che soluzioni simili, almeno da un punto di vista di promozione e di effettivo rilancio dell'istituto – oltre che delle implementazioni necessarie da parte delle Regioni e delle parti sociali che, insieme alla presenza di un *deficit* culturale e progettuale, sembrano essere ad oggi la causa principale dello scarso utilizzo dello strumento – vengano prese anche in Italia.

**Del resto, gli ultimi dati Istat (febbraio-luglio 2020) sui tassi di occupazione parlano chiaro: a pagare le conseguenze dell'impatto della crisi economica *post-covid* sono soprattutto i giovani, i soli ed unici destinatari dell'apprendistato.**

**Il tempo stringe.**

## Rilanciare Garanzia giovani con più controlli e meno abusi\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Immaginatevi di non uscire di casa da molto tempo, delusi dalla vita e dalle sue sfide, ed essere convinti da qualcuno, dopo insistenza e grandi promesse, a recarvi a una festa.** Controvoglia, o forse emozionati, arrivate nel luogo stabilito e non trovate nessuno. Più o meno questo è quello che è accaduto a una larga fetta del milione e mezzo di Neet che hanno aderito al programma Garanzia Giovani per poi restarne delusi o sentirsi traditi. Non è insomma solo il Reddito di cittadinanza e la sua “fase 2” il grande assente oggi. Manca ancora pure quella “garanzia”, nome infelice, offerta ai giovani italiani a partire dal 2014 con l’obiettivo di accrescere la loro occupabilità e l’uscita da una condizione di inattività totale.

**Si è detto molto sui numeri nelle scorse settimane, alcuni sostengono che l’eccessiva quota di tirocini che compongono per oltre il 60% le proposte offerte agli aderenti abbia conseguenze negative; altri che il fatto stesso che moltissimi giovani abbiano aderito al programma debba essere considerato un successo.** Non vogliamo qui inoltrarci in questa discussione ma, in una fase in cui si sta discutendo il rifinanziamento del programma, ci pare fondamentale segnalare alcune rilevanti criticità e offrire spunti per migliorarlo. Perché non avrebbe senso sprecare l’occasione di un importante finanziamento comunitario a favore dei giovani; a maggior ragione ora, a fronte di una crisi occupazionale post- Covid 19, che ha colpito soprattutto loro. Non può essere in discussione quindi la necessità di rifinanziarla, ma occorre mettere a tema alcuni importanti difetti di implementazione che, come spesso accade sul fronte delle politiche del lavoro in Italia, portano a vanificare delle buone, a volte ottime, idee. E qui il tema dell’utilizzo delle risorse di Garanzia Giovani per finanziare principalmente tirocini, al di là del loro esito occupazionale che non è tra gli obiettivi del programma, è centrale.

**Basta osservare gli annunci presenti sui portali delle regioni per accorgersi di come il contenuto in termini di occupabilità (che non è necessariamente solo la formazione) spesso non esiste.** E non esiste perché questi tirocini, in moltissimi casi che non vengono monitorati dalle istituzioni pubbliche a ciò preposte, servono unicamente per ridurre il costo del lavoro (e con esso le tutele, anche previdenziali) con la complicità, sicuramente indiretta, del programma stesso. Se infatti camerieri, banconisti, lavori di segreteria o commessi possono essere pagati fino a un decimo del loro costo contrattuale e contributivo e questo costo è in parte coper-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38.](#)

to da Garanzia Giovani, è chiaro come la propensione allo stipulare veri e propri contratti di lavoro è quanto meno scoraggiata. Il rischio è quindi quello di promuovere forme di lavoro non contrattualizzate che non solo portano a continui turnover ma che soprattutto deprimono i mercati locali del lavoro con una concorrenza al ribasso che scaccia la moneta, cioè il lavoro buono.

**Un esercito di giovani fatti temporaneamente uscire dall'inattività per poi ripiombarci presto ancora più scoraggiati di prima.** Perché forse quello che ci si dimentica nella guerra di numeri e interpretazioni è che dietro ogni numero c'è una singola vita che sta vivendo il delicato momento di passaggio tra la formazione e il lavoro. Per questo occorre intervenire su alcuni aspetti basilari. In primo luogo l'attore pubblico dovrebbe vigilare affinché non vengano pubblicati sui portali annunci palesemente contrari alla legge, cosa che avviene con una frequenza sorprendente. I falsi tirocini poi dovrebbero portare, una volta accertati, alla sospensione dello stesso e, nel caso di una reiterazione da parte dei soggetti promotori, condurre alla revoca dell'autorizzazione o dell'accreditamento.

**Il soggetto promotore infatti dovrebbe essere garante della qualità dei tirocini e della verifica del singolo percorso: senza questo controllo sullo svolgimento si dovrebbe pensare alle gravi conseguenze di cui sopra.** In ultimo le regioni dovrebbero poi firmare precise linee guida sulle attività ispettive con l'Ispettorato nazionale del lavoro prevedendo interventi a campione. Ma oltre a questi interventi ancor più centrale dovrebbe essere l'incoraggiamento ad utilizzare i fondi di Garanzia Giovani soprattutto per favorire quelle forme di apprendistato, come quello di primo e terzo livello, che veramente possono incidere sull'occupabilità dei giovani e che oggi sono del tutto scoraggiate dall'uso e abuso di tirocini secondo logiche non degne di un paese civile e di un modo sano di fare impresa e profitto.

## **“Garanzia Giovani”: le illusioni della politica sono una insidiosa trappola per il sindacato\***

*di Michele Tiraboschi*

Con una risoluzione non legislativa adottata pochi giorni fa, **il Parlamento Europeo ha esortato gli Stati della Unione a sfruttare appieno la garanzia europea per i giovani**. In particolare, **il Parlamento Europeo ha condannato la pratica dei tirocini non retribuiti**, “che costituisce una forma di sfruttamento del lavoro dei giovani e una violazione dei loro diritti”, e invitato la Commissione a presentare un quadro giuridico che sia efficace e applicabile per la messa al bando di tali pratiche.

Le intenzioni dei parlamentari europei sono chiare e lodevoli, almeno in linea teorica. E la politica ha vinto la sua battaglia, quella di poter dimostrare, carte alla mano, di essere dalla parte dei giovani. La realtà, tuttavia, è molto più complessa e l'esperienza dei primi sei anni di “Garanzia Giovani” pare in realtà aver documentato, almeno in Italia e in parallelo con le normative regionali di implementazione dell'equo indennizzo per gli stage extracurricolari promosse dalla legge Fornero (vedi AA.VV., *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 Labour Studies e-Book series n. 16/2013), l'esistenza di **un grossolano equivoco di fondo**. Quello di **aver confuso un prezioso strumento di formazione e orientamento al lavoro basato sul metodo della alternanza con un vero e proprio contratto di inserimento al lavoro**. Lo documenta non solo la “paghetta” per il tirocinante – che oscilla tra i 300 e gli 800 euro da Regione a Regione, alla faccia del tentativo di uniformazione sull'intero territorio nazionale che era poi il motivo ispiratore dell'intervento del legislatore nazionale in una materia di competenza regionale – ma anche il contenuto di una buona parte delle offerte di lavoro che, come con perseveranza documentiamo su Twitter (vedi da ultimo [qui](#)), riguardano spesso attività lavorative puramente esecutive e prive di qualunque valenza in termini di occupabilità dei giovani (scaffalisti, magazzinieri, commessi, banconisti, camerieri, bidelli, ecc.) che in buona parte sono coperte coi fondi pubblici del programma Garanzia Giovani.

Di questo equivoco avevamo subito parlato in fase di implementazione della legge Fornero (vedi M. Tiraboschi, *Stage confusi con l'avvio al lavoro*, in *Il Sole 24 ore* del 23 ottobre 2013), come subito avevamo segnalato il possibile effetto boomerang della li-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38](#).

nee guida Stato – Regioni in materia di tirocini (M. Tiraboschi, *I troppi rischi di una scelta che può rivelarsi inadeguata*, in *Il Sole 24 Ore* del 5 gennaio 2013), che avrebbero non solo legittimato ma anche incoraggiato comode vie di sfruttamento del lavoro giovanile, innescando una garbata polemica col Ministro Fornero che era intervenuta (sempre sul *Sole 24 Ore* del 12 gennaio 2013) in difesa delle buone ragioni della sua riforma.

Di questo equivoco pare, in realtà, se ne siano accorti il Governo e le stesse Regioni che hanno iniziato a non alimentare più, almeno in forma accessibile da parte di terzi, i costosi e oggi inutili portali pubblici di “Garanzia Giovani” con le centinaia di migliaia di offerte di “lavoro” mediante il “contratto di stage” a pochi euro che abbiamo puntualmente mappato in questi sei anni di sperimentazione e di cui queste istituzioni non possono certo andare fiere. Eppure questi annunci si trovano in rete, come li trovano i nostri giovani costretti a passare da questo giogo per entrare in contatto col mondo del lavoro. La nuova “tipologia contrattuale” “Garanzia Giovani” (come si legge in qualche annuncio quando si parla di stage) è oramai un *tópos* del nostro mercato del lavoro. E forse è anche il prezzo che la cattiva politica accetta di pagare quando, con tanta ipocrisia, dopo aver abolito il contratto di inserimento al lavoro della legge Biagi tiene viva una assurda battaglia contro il lavoro a tempo genuino.

Dopo tanti anni di delusioni e denunce cadute nel vuoto ci pare allora inutile sottolineare, una volta ancora, le illusioni della politica e ricordare che la qualità dei tirocini dipende non dalla “paghetta” ma dall’orientamento e dalla formazione dei giovani che non può non passare da una seria selezione dei soggetti abilitati alla loro attivazione e dalle attività di monitoraggio e certificazione degli esiti dei relativi piani e percorsi formativi. Una domanda però deve essere fatta e lo spunto ce lo ha dato la rilettura del volume dei coniugi Webb sulla storia del movimento sindacale recentemente proposta da Matteo Colombo ai lettori bollettino ADAPT (si veda M. Colombo, *Rileggendo i classici del lavoro/4 – Apprendistato e rappresentanza nella “Storia delle unioni operaie” dei coniugi Webb*, in *Bollettino ADAPT* del 12 ottobre 2020, n.37). Ebbene, **perché il sindacato italiano non avvia al suo interno una riflessione di sistema e non fa sentire con più forza la sua voce sull’uso dei tirocini extracurricolari e sui tanti abusi a cui ha dato luogo il programma Garanzia Giovani?**

Il punto, sia chiaro, non è quello di avviare una sterile e antipatica polemica con il sindacato, di cui riconosciamo il valore e l’importanza. E non si può negare che il sindacato sia una delle poche voci che denuncia l’abuso dello strumento, ma sempre a mezza voce perché non è facile prendere posizione contro uno strumento pensato per i giovani anche quando, nella sua pratica attuazione, alimenta sotterraneamente un mercato parallelo di manodopera invisibile e a basso costo. La storia insegna infatti che **quello dei tirocini, sebbene riguardi soggetti formalmente privi di una occupazione, non è un capitolo secondario o marginale della tutela del lavoro nel suo complesso e nella sua complessità oltre la dimensione individuale di ciascuna singola esperienza di stage che può essere esaltante quanto mortificante**. Proprio la storia del movimento sindacale dei coniugi Webb ci ricorda

infatti, in contrapposizione frontale rispetto alle comode illusioni generate dalla politica, che le lotte più dure per affermare **l'esistenza del sindacato come istituzione di regolazione del mercato del lavoro e determinazione dei salari** non sono passate solo dal contrasto alle leggi che vietavano la colazione sindacale. **Un capitolo centrale è sempre stato il controllo e la neutralizzazione dei tirocini di allora con cui le imprese cercavano di ridurre il costo del lavoro e paralizzare le rivendicazioni collettive al rispetto della regola comune.**

**Il rilancio del programma Garanzia Giovani impone l'avvio in Italia di un franco e onesto dibattito pubblico sugli stage.** Sugli stage curriculari, svolti quando ancora i giovani sono inseriti nei percorsi educativi e formativi e che per questo sono la via maestra per l'occupabilità, e ovviamente anche sugli stage extra-curriculari che sono i più delicati e abusati. **E in questo dibattito il sindacato deve avere un ruolo centrale in una stagione che impone forti investimenti sulla formazione e le competenze delle persone.** Una sfida tutta nuova perché impone probabilmente il passaggio dalla funzione meramente regolatoria e normativa del contratto collettivo di categoria a quella di **strumento per la costruzione dei nuovi mercati del lavoro** (che spesso sono mercati locali non nazionali) **dove il ruolo dei tirocini è centrale anche rispetto al delicato rapporto con l'apprendistato il cui mancato decollo, almeno nella componente più nobile, è ancora una volta una questione sindacale e di concezione dell'essere e fare rappresentanza** e non certo un puro problema di regole e divieti (in tema vedi M. Tiraboschi, *Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV Rivoluzione industriale*, in *Bollettino speciale ADAPT* n. 2/2019).

## Giovani e anziani, quando il lavoro è complementare\*

*di Francesco Seghezzi*

Periodicamente si torna a parlare di staffetta generazionale. Si tratta della teoria secondo la quale il pensionamento dei lavoratori più maturi porterebbe quasi in automatico all'assunzione di giovani per rimpiazzarli e, sostenendo questo, si avvalga l'idea che in fondo i lavoratori vicino alla pensione siano un tappo per le nuove generazioni. In questo senso la riforma Fornero non solo avrebbe "condannato al lavoro" (espressione infelice) centinaia di migliaia di over 60 ma soprattutto tarpato le ali ad altrettanti giovani. Da ultimo questa teoria è stata utilizzata spesso e volentieri per promuovere Quota 100 promettendo, non si è mai saputo su quali basi, ricambi perfino di un pensionato con tre giovani. I dati del mercato del lavoro degli ultimi due anni smentiscono queste previsioni ma è ancora presto per calcolare nel dettaglio cosa sia accaduto e quali siano le correlazioni tra dinamiche normative ed economiche. Quello che però possiamo fare oggi è guardare con maggior distacco temporale e lucidità ciò che è accaduto proprio in conseguenza della riforma del 2012.

Un recente *paper* pubblicato dalla Banca d'Italia firmato da due ricercatori della stessa e da uno della University of California ha calcolato le conseguenze in termini occupazionali sui giovani tra i 15 e i 34 e sulla fascia 35-54 della maggior quota di occupati over 55 che l'aumento dell'età pensionabile ha generato dopo il 2012. I risultati sono interessanti perché consentono di smentire il credo secondo cui una crescita dei lavoratori anziani penalizzerebbe i giovani. Infatti un aumento del 10% della quota di lavoratori over 55, a causa di una maggior permanenza nel mercato del lavoro, sarebbe stato accompagnato da una crescita dell'1,8% della quota dei giovani e dell'1,3% di quella della fascia intermedia. Non una barriera in ingresso quindi, ma uno scenario di complementarità, seppur con numeri diversi, tra le diverse età. Inoltre i ricercatori stimano che la produttività pro-capite non ha subito variazioni negative, come invece spesso si tende a pensare riguardo a lavoratori maturi che non avrebbero più il potenziale di un tempo.

Le cause di quanto osservato possono essere diverse. Da un lato la ricerca si concentra unicamente nelle grandi aziende dove i livelli di innovazione sono più elevati e quindi la domanda di nuova forza lavoro è maggiore. Dall'altro non si può ignorare che l'accumulazione di conoscenze ed esperienze dei lavoratori più maturi li

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

renda in grado di valorizzare il loro capitale umano anche a fronte di cambiamenti tecnologici di processi e prodotti.

**Un elemento che emerge è che le dinamiche occupazionali delle diverse fasce d'età seguono logiche differenti.** Non è detto infatti che un pensionato che era adibito ad una particolare mansione debba essere per forza sostituito con un giovane lavoratore, potrebbe benissimo essere sostituito da un robot. Così come un giovane potrebbe essere assunto per gestire nuovi macchinari o nuovi software senza sostituire nessun pensionato. E inoltre di fronte a un costante calo della natalità e del conseguente svuotamento inesorabile delle coorti anagrafiche più giovani non basterebbe neanche il supposto ricambio generazionale a sostenere la domanda di lavoro nei prossimi anni, salvo non pensare di essere tutti sostituiti da robot, cosa che non sta accadendo.

**Al contrario avremo sempre più bisogno di mantenere alto il numero di occupati in tutte le età, soprattutto in un Paese in cui le conseguenze negative in termini fiscali e contributivi del basso tasso di occupazione sono enormi.** Sappiamo però che molte mansioni in molti settori non sono più fisicamente (e a volte anche psicologicamente) immaginabili oltre una certa età e questo è il motivo principale per il quale si spinge per politiche di contenimento dell'età pensionabile e di pre-pensionamenti che prosciugano le casse dello Stato. Per questo insieme ad una maggior attenzione a casi particolari è importante mettere a tema la sfida del rendere sostenibile il lavoro anche nell'ultimo miglio prima di una pensione che, inevitabilmente, arriverà più tardi rispetto ai decenni scorsi. L'accumulazione di capitale umano dei lavoratori più anziani, ad esempio, può essere messa a servizio dei più giovani, in una vera staffetta di conoscenze ed esperienze all'interno delle imprese. Si tratta quindi di abbandonare la retorica di uno scontro generazionale che è negato dai dati e costruire un lavoro sostenibile per tutti, anche grazie a quello che stiamo imparando in questi mesi.

## Lavoratori anziani e lavoratori giovani: è davvero scontro generazionale?\*

di Stefano Rizzotti

Nei giorni scorsi **Banca d'Italia** ha pubblicato un importante *paper*, a firma di Francesca Carta, Francesco D'Amuri e Till von Wachter in tema di **lavoratori anziani**.

L'analisi svolta prende avvio dall'osservazione che, in risposta all'invecchiamento della popolazione, negli ultimi decenni molti governi hanno fornito incentivi a **posticipare il pensionamento** attraverso l'aumento dell'età pensionabile legale o attraverso l'istituzione di agevolazioni fiscali. Ad esempio in Italia ciò è avvenuto attraverso la riforma Fornero del 2012.

Conseguentemente alla maggiore partecipazione dei lavoratori anziani, c'è chi ha sollevato **almeno due preoccupazioni**:

1. in primo luogo si teme che i **lavoratori più anziani possano escludere le coorti più giovani nel mercato del lavoro**, riducendo le opportunità di lavoro dei secondi;
2. una maggiore presenza di **lavoratori anziani può ostacolare la produttività e la crescita futura delle imprese** poiché i lavoratori più anziani, anche se più esperti, possono essere meno innovativi e meno disposti a correre rischi rispetto alle coorti più giovani.

Seppur condivisibili da un punto di vista logico, **queste due tipi di preoccupazioni trovano riscontro nella realtà?**

Con l'obiettivo di rispondere a questa domanda, il paper analizza gli **effetti causali** di un aumento di breve periodo dell'occupazione dei lavoratori anziani su alcuni fattori aziendali: salari, costi del lavoro, capitale totale, valore aggiunto e produttività media del lavoro.

Dopo aver dimostrato che nel contesto istituzionale italiano i lavoratori anziani per lo più vanno in pensione dopo aver raggiunto l'età pensionabile, **lo studio sfrutta l'introduzione della riforma Fornero del 2012** in merito all'ammissibilità alla pensione come un aumento esogeno della presenza di lavoratori anziani a livello aziendale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

Gli effetti sono stimati sulla base di un unico set di dati di datore di lavoro, dipendente e bilancio abbinati per il periodo **2010-2014 su aziende con almeno 50 dipendenti**.

I dati dimostrano che un **aumento inaspettato della quota di lavoratori anziani**, in questo caso legato alla riforma Fornero, **porta ad un impatto positivo sull'occupazione giovanile**.

Più specificamente, **un aumento esogeno del 10% del numero di lavoratori anziani implica un aumento dell'1,8% del numero di giovani e dell'1,3% dei lavoratori di mezza età**.

Quindi, **i lavoratori più giovani e di mezza età non solo non si porrebbero in un rapporto di sostituzione in relazione ai lavoratori più anziani ma, dati alla mano, emergerebbe che tra gli stessi via sia un rapporto di complementarità**.

Questa **scoperta ribalterebbe un certo tipo di impostazione** – utilizzata ad esempio per avallare recenti provvedimenti finalizzati ad abbassare l'età pensionabile in Italia – che afferma che a seguito dell'uscita dal mercato del lavoro di un lavoratore anziano il suo posto verrebbe assorbito da un lavoratore più giovane, ponendo le diverse generazioni di lavoratori in una sorta di conflitto.

Rispetto al secondo tipo di preoccupazione, l'analisi condotta evidenzia che:

- il costo totale del lavoro aumenta in linea con l'occupazione e rimane sostanzialmente costante in termini per lavoratore;
- il valore aggiunto totale aumenta;
- la produttività del lavoro per lavoratore è costante;

I dati raccolti sarebbero dunque coerenti con un modello in cui **il capitale umano specifico o le frizioni di mercato rendono costosa la sostituzione dei lavoratori più anziani**.

Inoltre, il fatto che i costi del lavoro aumentino in linea con l'occupazione e tendano a rispondere meno del valore aggiunto segnalerebbe che le **imprese sono state in grado di adattarsi** senza intoppi e potrebbero aver beneficiato dello shock implicato dalla riforma delle pensioni. Peraltro, **non ci sarebbero prove evidenti che i lavoratori più anziani possano essere stati pagati in eccesso rispetto alla loro produttività**, o che il loro aumento abbia comportato un peso per l'azienda.

Quindi l'assenza di un qualsiasi impatto negativo sul valore aggiunto per lavoratore sembra indicare che le preoccupazioni **sull'impatto di una forza lavoro che invecchia sulla produttività potrebbero essere sopravvalutate**.

Ad onor del vero, nonostante la portata dello studio in oggetto e sebbene i ricercatori tentino di estendere a tutte le aziende – a prescindere dalla dimensioni – le scoperte riscontrate, gli stessi evidenziano un **rischio nel generalizzare i risultati**. Infatti per ragioni di raccolta dati, i risultati di questa ricerca si concentrano solo **su aziende con almeno 50 dipendenti che hanno meno probabilità di essere vincolate dal credito e forse più in grado di espandere l'occupazione**.

Allo stesso tempo si consideri **che l'età pensionabile effettiva in Italia non è molto elevata** (62 anni per gli uomini e 61 per le donne e le cifre corrispondenti a livello OCSE sono 65 e 63,6) e quindi gli effetti non negativi sui risultati delle imprese, che l'analisi ha opportunamente riscontrato, potrebbero essere determinati dal fatto che i lavoratori anziani non sono poi così troppo anziani da generare un calo nella produttività. Rispetto al tema della differenza tra età pensionabile effettiva e legale, si sottolinea che per età "effettiva" di pensionamento solitamente s'intende l'età effettiva media di uscita dal mercato del lavoro, tenuto conto anche di eventuali anticipi pensionistici dovute a deroghe alla normale età di pensionamento. Si pensi in Italia ad esempio alle misure dell'APE sociale, Quota 100 e Opzione Donna. L'età "normale" di pensionamento è invece quella prevista dalla normativa vigente nei vari Paesi europei senza anticipi di alcun tipo, quindi l'età a cui un individuo può uscire dal mercato del lavoro senza subire una riduzione dell'assegno e dopo una carriera lavorativa senza interruzioni, generalmente a partire dai vent'anni d'età.

Ed infine **il periodo di tempo considerato**. Nell'analizzare gli effetti della riforma Fornero sul mercato del lavoro dei lavoratori anziani, gli autori scelgono di osservare unicamente il triennio successivo all'introduzione della riforma.

Per queste ragioni, come sottolineato dagli stessi ricercatori, in base alla progettazione **l'analisi non è né attrezzata per intercettare risposte a livello di mercato né per isolare le relazioni a lungo termine tra l'invecchiamento della popolazione e i risultati economici**, ma è chiaro che **soggetto pubblico**, da un lato, e **parti sociali**, dall'altro lato, sono chiamati a tenere conto di queste due scoperte, in particolare modo in un momento storico in cui troppo **facilmente il lavoratore anziano viene concepito poco produttivo e in contrapposizione al lavoratore giovane**.

9.

**ISTRUZIONE, FORMAZIONE,  
CAPITALE UMANO E EMPLOYABILITY**

## Una scuola a prova di quarta rivoluzione industriale? Punti di forza e mancanze dell'ultimo report del WEF\*

*di Matteo Colombo*

**Quali sono le indicazioni del World Economic Forum in merito al ruolo che i sistemi formativi possono giocare al tempo della quarta rivoluzione industriale?** È possibile scoprirlo grazie al recente report “Schools of the Future. Defining new Models of Education for the Fourth Industrial Revolution”, pubblicato pochi giorni prima del tradizionale appuntamento svoltosi la settimana scorsa, a Davos, al quale hanno partecipato capi di Stato, imprenditori e ricercatori al fine di confrontarsi sulle sfide poste, a livello globale, dalla trasformazione del lavoro in atto, e sugli impatti da essa generati sulle diverse economie e società. L'analisi svolta dal World Economic Forum contiene elementi d'indubbio interesse e utili spunti, ma anche una notevole mancanza, come si avrà modo di evidenziare.

**Già dal titolo del report è possibile intuire l'obiettivo: descrivere le caratteristiche di un modello educativo in grado di rispondere alle sfide poste dall'innovazione, dallo sviluppo tecnologico e, in generale, dal futuro del lavoro.** Punto di partenza è infatti la constatazione che i sistemi formativi “classici” e tradizionali, ancora oggi diffusi e pienamente operativi, rispondono ad esigenze e logiche connesse alla prima e seconda rivoluzione industriale, la quale richiedeva la disponibilità di lavoratori formati in modo uniforme, chiamati poi a svolgere mansioni routinarie, incentrate sul processo e non sul risultato, in un'ottica produttiva standardizzante. Da qui la stessa strutturazione dei sistemi formativi e le logiche pedagogiche messe in campo, che ricordano – a tratti – la fabbrica fordista, dal suono della campanella che scandisce le ore fino alla formazione frontale basata sull'apprendimento mnemonico e ripetitivo.

**Una formazione di questo tipo è completamente scollegata da ciò che invece richiede la società contemporanea, in termini di competenze in grado di favorire l'occupabilità dei giovani e la loro cittadinanza attiva.** L'obiettivo della formazione è infatti, secondo il report, duplice: essa deve tendere sì a garantire competenze e conoscenze cruciali nei moderni contesti lavorativi ma, allo stesso tempo, deve favorire l'emergere di quelle competenze oggi necessarie per una piena e consapevole cittadinanza in una società complessa come la nostra. Non si tratta, quindi, di piegare la scuola e l'università alle esigenze dei sistemi economici, ma di favorire processi di apprendimento in grado di dare ai giovani tutti gli strumenti –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2020, n. 4.](#)

conoscitivi, sociali, personali – che possano aiutarli ad affrontare le sfide poste dalla quarta rivoluzione industriale e coglierne le opportunità.

**Il report del WEF propone ai sistemi formativi di puntare su quattro tipologie di competenze oggi cruciali, adottando quattro metodi pedagogici innovativi per farle emergere.** Queste competenze sono quelle legate alla cittadinanza globale, all'innovazione e alla creatività, quelle tecnologiche e quelle interpersonali. Con le prime si vuole rendere coscienti gli studenti della complessità del mondo globale contemporaneo quale orizzonte necessario ogni azione pubblica e sociale: basti pensare, ad esempio, al tema della formazione alla sostenibilità ambientale. Con le seconde, invece, si vuole equipaggiare i giovani di competenze fondamentali per il futuro del lavoro, e già ampiamente richieste: la capacità di innovazione, cioè la creatività, il pensiero critico, la capacità di ragionare e di guardare ai fenomeni in modo sistemico, cogliendo le relazioni e le interdipendenze tra di essi. In un contesto produttivo che punta al superamento di logiche standardizzate ed uniformi, torna al centro la capacità del lavoratore di sapersi adattare rapidamente al cambiamento, di cogliere spunti creativi e di capacitarlo così l'innovazione. Le competenze tecnologiche e digitali sono quelle più comunemente collegate alla quarta rivoluzione industriale, ma oggi necessarie anche al di fuori di ogni contesto lavorativo, in una società sempre più pervasivamente digitalizzata, a partire dalla comunicazione interpersonale fino all'accesso a servizi pubblici. Le straordinarie possibilità connesse alla diffusione di questi strumenti richiedono allo stesso tempo una formazione che ne sappia evidenziare i limiti e i possibili usi distorti, ad esempio in violazione della privacy. Infine, le competenze interpersonali, quali lo sviluppo dell'intelligenza emotiva e la capacità di comunicazione interpersonale, sono cruciali in un mondo nel quale, da una parte, si incontrano diverse culture e tradizioni e, dall'altra, torna al centro la persona del lavoratore quale elemento cruciale lo sviluppo delle imprese, chiamato a collaborare, anche attraverso diversi linguaggi interdisciplinari, con altri colleghi e a lavorare in *team*.

**Ma come formare queste competenze? Secondo gli autori del report, è necessario superare la logica formativa tradizionale e standard e sfidare i sistemi formativi all'introduzione di nuovi metodi pedagogici** che, come sopra ricordato, sono principalmente quattro: personalizzazione dell'apprendimento, sua accessibilità ed inclusività, apprendimento collaborativo e *problem-based*, apprendimento continuo. Questi metodi fanno ampio ricorso all'utilizzo di nuove tecnologie, ma richiedono anche un ripensamento della relazione formativa tra discente e docente e, in un orizzonte più ampio, delle relazioni che le istituzioni formative costruiscono a livello territoriale con altre realtà, anche non direttamente collegate con il mondo della formazione. Personalizzare l'apprendimento significa superare la logica standardizzata oggi diffusa e proporre invece contenuti e richiedere contributi che sappiano valorizzare la creatività del singolo, mettendo al centro non solo le sue competenze mnemoniche, ma anche il suo spirito critico e i suoi interessi. Favorire l'inclusività e l'accessibilità dell'apprendimento significa invece introdurre un approccio *blended*, cioè caratterizzato dall'utilizzo di strumenti digitali e personali anche in spazi e tempi non riducibili alla classe e alla permanenza nell'istituzione formativa.

Si vuole cioè superare, attraverso la valorizzazione dell'utilizzo di piattaforme collaborative online e di contenuti digitali liberamente accessibili, l'unità aristotelica di tempo e spazio tipica dei sistemi formativi ereditati dalla prima e seconda rivoluzione industriale, nei quali l'apprendimento ha luogo secondo tempi e spazi ben definiti e immutabili. Mettendo lo studente al centro del processo di apprendimento si ribalta questa impostazione, favorendo l'introduzione di tecniche che ne sappiano valorizzare gli interessi e che favoriscano l'acquisizione di conoscenze anche da esperienze scaturite in contesti non formali e informali. Superare l'ideale formativo trasmissivo e verticale è possibile anche introducendo metodi basati sulla risoluzione collaborativa di problemi, grazie ai quali i discenti imparano a collaborare, confrontarsi e proporre soluzioni condivise a problematiche complesse. Infine, in esito all'introduzione di questi metodi ciò che viene incoraggiato è anche la formazione di un *habitus*, di un modo di pensare e di approcciare i problemi improntato alla necessità di un apprendimento costante e continuo nel tempo, fattore critico per l'occupabilità nel contesto della quarta rivoluzione industriale. Introdurre questi metodi per favorire la formazione di competenze abilitanti la quarta rivoluzione industriale è possibile solo attraverso un'efficace collaborazione tra sistemi formativi e altri enti territoriali, ad esempio imprese che forniscono loro tecnologie innovative e piattaforme digitali per lo sviluppo di nuovi percorsi formativi, coerenti con quanto sopra richiamato.

**È a questo punto che emerge il principale limite del report del WEF: quello di non proporre il superamento di una logica per la quale i sistemi formativi da soli progettano e realizzano percorsi di apprendimento, con altri enti – ad esempio le imprese – che si limitano, dall'esterno, a fornire supporto attraverso tecnologie o nuovi spazi didattici.** Il report si limita cioè a proporre nuovi metodi, senza modificare la *governance* dei percorsi formativi, confermando quindi la convinzione che, anche nella quarta rivoluzione industriale, la scuola e l'università bastano a loro stesse. Manca quindi l'ultimo passo: quello di proporre, dove aver evidenziato la centralità di nuove competenze e aver indicato nuovi metodi pedagogici utili per favorirne l'emersione, anche una nuova logica di progettazione degli stessi percorsi, strutturata su una collaborazione solida e fattiva tra istituzioni formative e altre realtà territoriali, *in primis* il mondo del lavoro. È solo attraverso questa nuova idea di collaborazione che è possibile sbarazzarsi di un'idea di formazione ancora rivolta ad un mondo ormai passato.

**Si tratta, in conclusione, di rilanciare l'idea dell'alternanza formativa quale metodo capace di favorire la formazione integrale e quindi l'occupabilità dei giovani e, contemporaneamente, una diversa concezione di formazione e lavoro,** per la quale questi elementi non parlano lingue diverse e tra loro non comunicanti, rimanendo rigidamente separati per tempi, luoghi e metodi adottati, ma invece si adoperano per costruire una nuova grammatica che ne favorisca il dialogo e la costruzione di percorsi partecipati e "duali". D'altronde, non si può chiedere alla scuola di formare tutte quelle competenze, anche trasversali, che possono emergere solo dalla viva esperienza realizzata in assetto lavorativo, o che fornisca ai discenti tutto quell'insieme di tecnologie altrimenti accessibili, in un contesto non simulato, nelle

aziende che li stanno concretamente implementando. Nel rapporto tra sistemi formativi e mondo del lavoro è quindi opportuno mantenere un giusto equilibrio, evitando sbilanciamenti: non ridurre cioè il lavoro conosciuto a scuola a semplice simulazione, o al contrario pensare la scuola e alla formazione come risposta agli input ricevuti dal mercato. L'equilibrio, grazie al quale è possibile far emergere le competenze indicate dal WEF e sviluppare appieno tutte le potenzialità collegate all'utilizzo dei nuovi metodi pedagogici sopra richiamati, sta invece nella costruzione di alleanze tra istituzioni formative e mondo del lavoro, che va dalla progettazione, alla gestione e alla concreta realizzazione di percorsi duali e svolti secondo il principio e il metodo dell'alternanza formativa. Per raggiungere questi obiettivi è necessaria, allo stesso tempo, la riscoperta del valore formativo dell'esperienza lavorativa e dell'impresa, quale luogo educativo in senso pieno.

**È allora sì fondamentale proporre un ripensamento dei sistemi formativi, accogliendo le proposte del World Economic Forum, che sappia valorizzare la formazione di nuove competenze e l'introduzione di nuovi metodi pedagogici, accompagnato però da una nuova cultura per le quali formazione e lavoro, assieme, costruiscono le competenze oggi cruciali per favorire il pieno sviluppo della persona, in grado di capacitarla a raccogliere le sfide poste dalla quarta rivoluzione industriale.**

## **E la formazione professionale? Spunti per cogliere l'opportunità della crisi\***

*di Matteo Colombo*

**Dimenticati, messi in secondo piano, eppure così importanti.** I percorsi che compongono l'offerta regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e il sistema degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) sono una risorsa imprescindibile per l'occupabilità dei giovani e lo sviluppo delle imprese, e lo saranno ancora di più per affrontare il (difficile) periodo di crisi economica e sociale all'orizzonte, quando non già drammaticamente presente. Ma, a differenza di quanto accade a livello europeo ([1]), il valore strategico di questa offerta formativa, che riguarda in Italia quasi 330.000 studenti ([2]), sembra essere lontano dai dibattiti che animano lo scenario politico nostrano. **Proprio a loro ADAPT vuole dedicare una serie di approfondimenti, dal titolo “L'istruzione e formazione professionale per (e oltre) la ripresa”, inaugurati dal presente articolo che ha l'obiettivo di inquadrare i principali nodi problematici.**

**Le criticità che stanno attraversando questi percorsi sono infatti molteplici.** Per prima cosa, molti di questi fanno dell'esperienza lavorativa il centro della loro offerta formativa: nei concreti contesti produttivi e in situazione di compito lo studente impara un mestiere, mette in pratica ciò che ha appreso in classe e a sua volta apprende da ciò che incontra e sperimenta. Una formazione di questo tipo non può quindi essere immediatamente replicata dalla didattica a distanza. E questo non solo per la natura contingente ed esperienziale che accomuna le molte ore di tirocinio curriculare svolte, ma anche perché ciò che lo studente guadagna non sono solo competenze professionalizzanti e tecniche, ma anche trasversali e personali, nate dal rapporto con i lavoratori presenti in azienda, con il cimentarsi nei compiti assegnati, con il riflettere su ciò che si è imparato con i propri compagni. Senza questo fascio di relazioni, informali ma non per questo di valore inferiore a quanto appreso in aula, il percorso conoscitivo e di maturazione del giovane rimane incompleto. Non basta, quindi, promuovere la didattica a distanza, ma ripensare come svolgere in sicurezza le esperienze formative che caratterizzano questi percorsi.

**Inoltre, un ulteriore fattore di criticità, che ha impatti diretti anche sul primo, è quello delle risorse destinate a questi percorsi formativi.** Queste arrivano da più fonti: sul totale, il 39% dalle Regioni, il 31,6% dal Ministero del Lavoro e delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

Politiche Sociali, il 25,8% sono risorse comunitarie, e infine il restante 3,6% sono messe a disposizione dal MIUR (dati 2017). È quindi evidente come, in un momento di crisi come quello attuale, uno stretto coordinamento tra questi diversi livelli di *governance* è assolutamente fondamentale. Questa molteplicità complica non solo i bilanci degli enti che erogano i percorsi in commento, ma ne limita spesso anche le capacità progettuali, vincolandoli a programmazioni a medio-corto periodo determinate dalla partecipazione a bandi e, soprattutto, oberate da complessi meccanismi burocratici.

**La IeFP, gli IFTS e gli ITS non sono “trattati” come la scuola: sono, spesso, pensati come percorsi di qualità inferiore, residuali rispetto ai tradizionali percorsi formativi.** Tale dicotomia non è certo nuova: la frattura tra la scuola, da una parte, e l’istruzione e formazione professionale, dall’altra, corre tra gli articoli 34 e 35 della stessa Costituzione, il primo che chiude il Titolo II dedicato ai rapporti etico-sociali, il secondo che apre il Titolo III, “rapporti economici”. Questi percorsi sembrano quindi essere “solo” la via più breve per favorire l’ingresso nel mercato del lavoro dei fuoriusciti dal sistema scolastico statale, abdicando agli obiettivi “alti” della scuola a favore di un mero addestramento professionale. Pensare, oggi, secondo queste categorie non solo è errato, ma è anche rischioso.

**È errato perché l’istruzione e formazione professionale, gli IFTS e gli ITS non replicano le logiche della scuola, né vogliono farlo:** il loro valore non sta nel diminuire le ore in aula e aumentare quelle in laboratorio o in azienda, ma ripensare gli obiettivi e metodi della formazione per favorire un diverso tipo di apprendimento, basato sull’integrazione tra la teoria e la pratica e nato dal costante dialogo tra istituzioni formative e imprese. Un apprendimento non inferiore, ma diverso, capace di valorizzare gli studenti ad esso più inclini: spesso questi percorsi sono scelti da studenti di origine immigrata, disabili, o provenienti da contesti sociali fragili, che proprio grazie ad essi possono vedere aumentare le loro possibilità di un ingresso di qualità nel mondo del lavoro e, soprattutto, di un’educazione in senso pieno. La maggior flessibilità di cui godono, la capacità di dialogo con il sistema produttivo e la vocazione professionalizzante che caratterizzano questi percorsi ne fanno i soggetti ideali non tanto e non solo per contrastare la dispersione scolastica, quasi “rimediando” ai limiti del sistema scolastico, ma per strutturare un vero e proprio canale a questo alternativo, di pari dignità, diverso negli strumenti adottati ma non inferiore nella qualità della formazione a cui viene destinato lo studente.

**Pensare alla IeFP, agli IFTS e agli ITS come percorsi “inferiori” è anche un rischio, così come rischioso è pensare che le loro esigenze siano le stesse del mondo della scuola statale: in entrambi i casi non si guarda alla realtà, ma ad un’idea che ci si è fatti – o si è ereditata – su di essi.** Ed è un rischio perché proprio oggi, all’alba di un periodo di profonda crisi economica e sociale, questi percorsi possono ricoprire un ruolo cruciale per contrastare la disoccupazione ma soprattutto favorire lo sviluppo e, più in generale, permettere la costruzione partecipata di nuovi mestieri e nuove competenze, per il presente e per il futuro. E come già accaduto in passato: durante la crisi del 2008, i Paesi con i migliori e più efficaci si-

stemi di formazione professionale sono quelli che hanno visto una ripresa più rapida e una minore disoccupazione giovanile ([3]).

**Dato il loro ancoraggio territoriale, questi percorsi sono capaci di intercettare i fabbisogni emergenti dalle concrete realtà lavorative, costruendo di rimando offerte formative in grado sia di riqualificare i lavoratori adulti e quindi favorire l'occupabilità, ma anche di strutturare vere e proprie filiere formative professionali con l'obiettivo non solo di fornire alle aziende le professionalità che richiedono, ma di partecipare attivamente alla loro progettazione.** Potenziare e ripensare questi sistemi formativi può quindi incoraggiare un “cambio di passo” su temi già riconosciuti come fondamentali per il contrasto ai peggiori effetti della pandemia in atto, per innescare processi di riqualificazione dei lavoratori disoccupati e aumentare la produttività delle aziende.

**Per farlo, è necessario non garantire “solo” la validità dell'anno scolastico e formativo in corso, e derogare al loro normale meccanismo di rendicontazione economica e di finanziamento,** basato sulle ore effettivamente svolte, come pure disposto dall'art. 91 del Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio), ma sviluppare e promuovere *governance* locali e territoriali svincolandole dai limiti burocratici e gestionali che ancora oggi ne limitano le potenzialità. Non si tratta, allora, solo di applicare al sistema IeFP, IFTS e ITS le misure già adottate per il mondo scolastico, insufficienti in quanto, come già visto per la didattica a distanza, questi percorsi fanno dell'esperienza lavorativa uno degli elementi qualificanti, ma di cogliere l'opportunità di questa crisi per riconoscerne il pari valore e allo stesso tempo le particolarità, puntando sugli elementi che li caratterizzano e canalizzando risorse per potenziarne ulteriormente le capacità formative: investendo quindi in laboratori, strutture, e altri strumenti in grado di favorire il percorso formativo degli studenti, incentivando la collaborazione con il sistema produttivo, snellendo i meccanismi di finanziamento e garantendo loro una stabilità che li metta così in condizione di progettare percorsi capaci di aumentare l'occupabilità dei giovani e, congiuntamente, la capacità innovativa e produttiva delle aziende, che si basa proprio sulla disponibilità di lavoratori dotati di competenze abilitanti questi processi.

## NOTE

([1]) Ne è un esempio la stessa Commissione Europea, che ha deciso di dedicare la European Vocational Skills Week 2020 al tema [Covid-19: how can VET respond?](#)

([2]) La fonte dei dati riguardanti IeFP e IFTS è l'INAPP (INAPP, *Rapporto annuale sul sistema IeFP. A.f. 2016/17*, 2019), gli ITS l'INDIRE (INDIRE, *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2020*, 2020).

([3]) I. Schoon, A. Mann, [School-to-work transitions during coronavirus: Lessons from the 2008 Global Financial Crisis](#), OECD Education and Skills today, May 2020

## **Mi sentite? Mi vedete?\***

*di Alessandra Porrini*

All'inizio di febbraio eravamo in tanti ad essere studenti laureandi. La vita era un alternarsi di biblioteca e spensieratezza; saggi da leggere e caffè alle macchinette.

La stesura della tesi magistrale è un percorso che spesso inizia molti mesi prima della laurea e richiede tutte le energie dello studente. Molte volte ci si chiede se si sarà in grado di portarla a termine, ma nonostante le fatiche e i momenti di sconforto si bramano i pochi attimi di tensione prima della discussione.

Gambe che tremano e sguardi che si incrociano, la porta dell'aula che si apre e i dieci minuti più lunghi della vita. E poi la proclamazione, i riti legati all'ateneo, gli amici e gli abbracci. Questo scenario ce lo siamo immaginati in molti perché, in fin dei conti, la soddisfazione e l'orgoglio nell'aver portato a termine un percorso vincono anche la paura di incespicare nel corso della dissertazione.

Poi a fine febbraio le università hanno chiuso i loro cancelli e l'incertezza ha assalito un po' tutti: i professori con i vari metodi di didattica a distanza, gli studenti e i loro esami ancora in corso e, ultimi ma non per importanza, i laureandi e la loro proclamazione. Per questi ultimi, dopo una fase di assestamento iniziale, è stato necessario orientarsi verso una discussione online con annessa proclamazione.

In un mondo già fortemente diretto verso la digitalizzazione di molte attività umane (come ci mostra lo sviluppo dell'industria 4.0), Sars-Cov-2 ha dato una spinta non indifferente. E così davanti ad una telecamera non si sono tenute solo riunioni di lavoro o lezioni online, ma anche discussioni di laurea ed aperitivi tra amici.

“Mi sentite? Mi vedete?”. Se potessimo analizzare le registrazioni delle videochiamate fatte, probabilmente queste sarebbero le parole più pronunciate.

“Mi sentite? Mi vedete?”. Si apre la sessione di laurea, comincia la discussione. Poi qualche minuto di buio, l'attesa del voto e la commissione riunita.

“Mi sentite? Mi vedete?” “Signorina, provi a parlare così ci compare sullo schermo per la registrazione”.

E in dieci minuti si conclude un percorso lungo cinque anni, con l'augurio di poter tornare presto in Università “per stringerle la mano e farle i complimenti dal vivo”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

Chiuso il computer. Finiti i festeggiamenti. E ora? Cosa fare? Candidarsi spontaneamente? Cercare *vacancies* già aperte? Ma ci sono? E quelle che ci sono, sono in linea con il tuo profilo? E i colloqui a distanza? Si faranno? Le imprese assumeranno uno stagista con il limite di doverlo inserire in un percorso in parte formativo anche a distanza? Un master? A distanza? E poi? Come cambieranno le nostre abitudini tra sei mesi? Potremo andare in ufficio e stringere la mano ai nostri colleghi?

Le ansie e le paure che già turbavano molti studenti ci hanno travolto come uno tsunami violento ed imprevedibile. Eppure, noi siamo qui con i nostri sogni e le nostre aspettative, con la nostra voglia di rivoluzionare il mondo, con il desiderio di modificare le logiche che ci appaiono ingiuste e la speranza di costruire un futuro luminoso.

Mi sentite? Mi vedete? Sono una neolaureata ai tempi del Coronavirus.

## La formazione continua nell'emergenza\*

*di Lilli Casano*

**La sospensione delle attività produttive e il divieto di svolgimento di attività formative in presenza imposti dalla emergenza COVID-19 hanno avuto un forte impatto sulle attività di formazione continua nelle aziende**, proprio in un momento in cui si sarebbe dovuto con maggiore determinazione puntare sulla formazione tanto per sostenere imprese e lavoratori nella fase emergenziale, quanto per prepararli a fronteggiare le conseguenze della crisi.

Per tali ragioni è sorprendente constatare come le uniche misure adottate nel campo della formazione continua siano state l'introduzione di divieti allo svolgimento di attività in presenza, con la previsione della possibilità di svolgere le stesse attività a distanza, e (con particolare riferimento ai ruoli e alle funzioni aziendali in materia di salute e sicurezza) l'introduzione di garanzie relative alla possibilità di continuare ad espletare specifiche funzioni o incarichi che necessitino di specifici aggiornamenti anche in assenza di questi. Solo con il decreto-legge n. 34/2020 sono state introdotte misure promozionali, nell'ottica di stimolare la ripresa.

Tutte le **Regioni**, dal canto loro, in ottemperanza all'articolo 1, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020, hanno adottato provvedimenti per la sospensione di tutte le attività di formazione professionale iniziale e continua. **Differenze sono emerse con riferimento alla possibilità di svolgere le attività formative a distanza, sia con riferimento al livello di restrittività dei provvedimenti adottati (procedure di autorizzazione, criteri per il riconoscimento della FAD), sia con riferimento all'ambito di applicazione dei provvedimenti.** Alcune Regioni hanno adottato anche misure volte a sostenere gli enti di formazione nella adozione di tale modalità, con **stanziamenti di risorse dedicate**. In pochi casi (Puglia, Emilia Romagna) sono stati adottati provvedimenti specifici in materia di **individuazione, validazione e certificazione delle competenze, coerentemente con la disomogenea diffusione di tali servizi sul territorio nazionale.**

Nella situazione di incertezza determinatasi all'incrocio tra le disposizioni governative e le direttive regionali, combinata alle difficoltà organizzative e burocratiche da subito emerse con riferimento alla conversione delle attività formative in presenza in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23.](#)

FAD (si veda il contributo di G. Galvan in [questo Bollettino](#)), **anche la risposta dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua (da ora FPI) è stata debole.**

Tutti i FPI hanno disposto una **sospensione delle attività formative in presenza** e un differimento dei termini previsti per le attività ordinarie; contestualmente alla sospensione delle attività formative in presenza, è stata disposta la **conversione di tali attività in FAD sincrona**. In alcuni casi sono state introdotte **modifiche procedurali** volte a facilitare la gestione delle attività nella fase d'emergenza, come nel caso di Fondirigenti; il Fondo interprofessionale degli studi professionali e delle aziende collegate Fondoprofessioni ha esteso i **finanziamenti (accessibili mediante gli avvisi pubblici già emanati) anche ai lavoratori coperti da integrazione salariale**, come individuati dalle disposizioni del [decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020](#). Non si registrano invece interventi sostanziali sul fronte della **programmazione delle attività e delle linee prioritarie di intervento**, rispetto a quanto già programmato dai principali FPI.

Vero è anche che, se in linea di principio i FPI determinano autonomamente, nel rispetto delle competenze legislative in materia, le strategie di azione e le iniziative da intraprendere secondo le modalità proprie del metodo della bilateralità, è **al Ministero del lavoro che compete la definizione degli indirizzi strategici per l'intero sistema della formazione continua, ruolo che nel contesto dell'emergenza è di fatto venuto a mancare**. Con una nota del 10 marzo 2020 ANPAL si è limitata a precisare la possibilità di svolgere in modalità FAD le attività finanziate dai FPI, precisando la necessità di prevedere opportune modalità di tracciabilità della formazione erogata, e rimandando sul punto a quanto previsto dalle Regioni. **La mancanza di una regia pubblica e una assenza di coordinamento tra misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori e interventi sul fronte della formazione continua, hanno portato ad una scarsa o nulla valorizzazione del ruolo dei FPI** che avrebbero potuto essere mobilitati in modo tempestivo e svolgere un ruolo decisivo.

Un primo positivo segnale, con riferimento ad una possibile evoluzione del sistema di formazione continua coerente non solo con le esigenze della ripresa dopo la fase emergenziale, ma più in generale con l'emergere dei cosiddetti mercati transizionali del lavoro, arriva dall'articolo 88, comma 1 del decreto legge n. 34/2020. Tale articolo prevede che prevede che i **contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale** da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possano realizzare **specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi**. Al fine di sostenere gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, viene istituito un apposito Fondo denominato **"Fondo Nuove Competenze"**, costituito presso l'**Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)**, con una dota-

zione finanziaria di 230 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo del Programma Operativo Nazionale SPAO (Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione). Il comma 2 dello stesso articolo prevede che alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 possano partecipare, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i Programmi Operativi Nazionali e Regionali di Fondo Sociale Europeo, i FPI, che potranno a tal fine destinare al Fondo costituito presso l'ANPAL una quota delle risorse disponibili nell'ambito dei rispettivi bilanci.

Evidentemente, l'efficacia della misura e la possibilità che si configuri come tutela transizionale per i lavoratori dipendono dalle modalità concrete di attuazione che saranno definite per decreto e dalla declinazione che ne darà la contrattazione collettiva. Affinchè la riduzione dell'orario di lavoro non si traduca in una penalizzazione dei lavoratori in termini professionali, **occorre che la formazione sia realmente qualificante (sul piano individuale e aziendale) ed inserita in un piano complessivo di accompagnamento dei lavoratori.**

**D'altra parte, la misura conferma la tendenza alla centralizzazione della governance della formazione continua** sopra richiamata, affidandone la realizzazione all'attore pubblico e prevedendo una partecipazione dei FPI su base volontaria, possibilità che potrebbe essere pregiudicata, almeno nell'immediato, dalle **difficoltà di bilancio legate alla sospensione dei versamenti contributivi che li alimentano**: l'art.126 del decreto legge n. 34/2016, comma 1, proroga ulteriormente al 16 settembre il termine di ripresa della riscossione dei versamenti relativi alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente, incluso lo 0,30% versato dalle imprese all'INPS che finanzia il sistema dei fondi, il che determinerà un ritardo nel trasferimento delle risorse da INPS ai FPI.

## FAD e formazione finanziata: criticità e prospettive\*

di Giovanni Galvan

L'emergenza COVID-19 ha messo in evidenza importanti criticità legate all'accesso ai contributi pubblici per il finanziamento della formazione a distanza di lavoratori e disoccupati, limiti che per anni sono stati anche tecnologici, ma che oggi, grazie agli strumenti ormai disponibili da tempo, sono di natura prettamente normativa e, in qualche caso, culturale, vista la scarsa conoscenza che gli stessi operatori (pubblici e privati) del settore hanno del tema. Al fine di evidenziare le criticità dell'attuale quadro regolatorio giova un breve premissa su alcuni aspetti metodologici della formazione a distanza sincrona e asincrona che hanno effetti diretti sulle regole e procedure di finanziamento della formazione continua.

Per FAD sincrona si intendono tutte quelle attività svolte dal docente (con la presenza o meno di tutor) in tempo reale, in connessione almeno audio (ma quasi sempre video) diretta con gli allievi, i quali assistono alla lezione "in diretta" dalle loro postazioni (a casa o in ufficio). Non si può quindi parlare in questo caso di *e-Learning*, inteso letteralmente come "imparare tramite strumenti elettronici", in quanto il vero strumento di trasferimento della conoscenza resta sempre e comunque il docente.

Nell'*e-Learning* asincrono il docente viene invece sostituito da un sistema didattico programmato a prescindere dalle caratteristiche del momento e dell'allievo. Questo strumento è caratterizzato dalla flessibilità nella fruizione del percorso didattico dell'allievo svincolata non solo dalle problematiche della presenza fisica, ma anche delle quantità di tempo e collocazione oraria dei periodi di fruizione. Un sistema di *e-Learning* "deve" (per essere tale) quindi tracciare i percorsi, i tempi ed i risultati dell'apprendimento in maniera oggettiva e codificata per ciascun utente, purché correttamente identificato durante tutto il processo di interazione con il sistema. E questo non serve solamente per fini amministrativi e rendicontativi, ma per documentare a tutti gli attori del processo, docente, discente, soggetto finanziatore pubblico o privato, quali esiti ha avuto la progettazione / erogazione della didattica (a fini docimologici) ed anche (a fini economici) l'investimento di tempo e denaro. Estremo sviluppo di questa metodologia sono i MOOC, sistemi aperti, il cui accesso non richiede il pagamento di una tassa di iscrizione, e permette di usufruire dei materiali da essi distribuiti, ma molte grandi imprese se ne sono già dotate in forma più o meno "chiusa" rivolta solamente ai propri dipendenti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23.](#)

**L'importanza di una adeguata diffusione della FAD (specialmente tramite e-Learning) nell'ambito della formazione continua è stata sottolineata anche dall'OCSE (“Adult Learning in Italy: what role for training funds?”, 11/3/2019). Secondo l'ultimo rapporto disponibile sulla formazione continua in Italia (ANPAL, XVIII Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2016-2017), tuttavia, nel 2017 i Fondi Interprofessionali hanno finanziato il c.d. “autoapprendimento mediante FAD” per un 11,8% del totale del monte ore, presumibilmente (il dato non è specificato nel rapporto) FAD sincrona, che negli Avvisi e nei Regolamenti dei Fondi è equiparata alla formazione frontale d'aula.**

Questa è certamente la scelta per cui i FPI hanno optato nel periodo dell'emergenza COVID-19, mentre la FAD asincrona, spesso assieme alla sincrona, è ammessa quasi sempre per i pochi strumenti di finanziamento per la formazione individuale, tipici dei Fondi per i Dirigenti.

**Non poche criticità sono emerse con il passaggio dalle attività in presenza alla FAD, che hanno riguardato in particolare: il tracciamento delle attività; l'identificazione formale degli utenti e la quantificazione del monte ore allievi/ore corso ed il calcolo dei relativi costi (con riferimento anche a componenti specifiche quali il c.d. “mancato reddito”).**

Sulle prime due problematiche è intervenuta, con non pochi limiti, ANPAL, con la nota del 10 aprile 2020 in cui ha specificato *“la necessità di attenersi a quanto normativamente previsto dalle Regioni e Province Autonome per l'utilizzo della citata modalità. Nel ribadire in tal senso la possibilità per ogni Fondo di adottare misure e comportamenti idonei, ANPAL (omissis) pone l'attenzione sulla necessità di prevedere opportune modalità di tracciabilità della formazione erogata, al fine di permettere alla scrivente di verificare l'effettivo e il corretto svolgimento delle attività formative.”* (ANPAL, Nota del 10/3/2020 prot. 0003617 *“Attività formative finanziate dai Fondi interprofessionali: comunicazioni importanti sull'emergenza Coronavirus COVID-19”*).

Rispetto a tale indicazione e nel tentativo di elaborare regole applicabili a livello nazionale, **i FPI si sono mossi in maniera tutto sommato omogenea: un riferimento è rappresentato dal regolamento adottato da Fondimpresa, che rappresenta all'incirca il 50% dei lavoratori per i quali viene versato il contributo INPS per la formazione continua, ed al quale tutti i FPI si sono ispirati per elaborare le proprie raccomandazioni sulla “teleformazione”,** termine comparso in quasi tutte le circolari, e che prevede: l'obbligo per gli Enti attuatori di dotarsi di una piattaforma tecnologica che consenta un'agevole tracciatura; che le attività formative gestibili in teleformazione si svolgano in modalità sincrona; che la formazione sia erogata nelle date e negli orari inseriti nelle varie piattaforme di monitoraggio messe a disposizione da parte dei Fondi agli Enti attuatori perché possano svolgersi regolari controlli sia pure a distanza; che la piattaforma tecnologica individuata garantisca la produzione di specifici report contenenti elementi informativi minimi. È previsto poi che, in mancanza di una piattaforma telematica che effettui il tracciamento delle attività svolte secondo le suddette specifiche, a comprova dei collegamenti avvenuti i partecipanti autocertifichino, con un apposito modello di dichiarazione sostitutiva, le attività di formazione a distanza svolte, allegando copia del

proprio documento di identità. In ogni caso è richiesta la compilazione in forma disgiunta del registro didattico e delle presenze da parte del docente e dei fogli firma individuali dal singolo partecipante. Tale documentazione, comprensiva della comprova dei collegamenti avvenuti, prodotta per ogni singola azione dovrà essere inoltrata al Fondo nella fase di rendicontazione.

**Come è evidente, la scelta fatta in questo periodo è di tipo conservativo, cercando di sostanziare la FAD tramite registri firmati ed autocertificazioni. Certamente, volendosi confrontare con le metodologie più innovative, i vincoli burocratici attualmente esistenti nella formazione finanziata sono di grande ostacolo.** Ciò non solo con riferimento alle modalità di verifica del regolare svolgimento delle attività, basate più sul controllo puntuale dello svolgimento di un dato progetto formativo (in tempi, modi e luoghi) che sulla misurazione dell'apprendimento. Per esempio, in fase di presentazione di una domanda di contributo per un Piano formativo, è richiesta l'indicazione del numero dei partecipanti al piano stesso.

**Questo sembrerebbe escludere in partenza metodologie più innovative quali ad esempio i MOOC, in cui esiste una difficoltà nell'identificazione preventiva dei partecipanti al corso,** proprio perché l'accesso ai contenuti è libero e non predeterminato, poiché si tratta di strutture articolate in cui il lavoratore che accede ha a disposizione diversi corsi strutturati, contenuti, riferimenti di lettura. **Anche il ruolo dei progettisti e gestori della formazione nel caso dei MOOC va ripensato, ma quello che spaventa gli addetti al settore di questo tipo di apprendimento è soprattutto la mancanza di predeterminazione del percorso didattico e l'impossibilità di individuare in anticipo l'utenza e i relativi fabbisogni.** Si tratta infatti di una risorsa aperta a chi la vuole / deve fruire e quindi "i conti" si possono fare solo durante o dopo l'intervento, non prima e probabilmente sul risultato e non sulle ore di apprendimento.

**Le stesse problematiche si presentano tuttavia in tutti i casi** (definibili di "vero *e-Learning*" che oggi diventa facilmente *mobile-Learning* visti i nuovi strumenti di fruizione portatili) **in cui sia prevista l'interazione asincrona degli allievi con la piattaforma, basata su accessi individuali:** in questi casi ci si trova a dover computare tempi molto diversi da allievo ad allievo tracciati dalla piattaforma con il rischio di allontanarsi significativamente (in più o in meno) dal monte ore effettivamente registrato rispetto a quello progettuale. Su questo tema da tempo anche la Pubblica Amministrazione ha elaborato varie metodologie di calcolo di equivalenza delle ore di fruizione in e-learning rispetto alla formazione in presenza: ad esempio la Regione Lombardia per il Sistema ECM (Educazione Continua in Medicina) ha adottato il criterio della lunghezza dei documenti consultati in modalità asincrona: un documento di 4000 caratteri corrisponde a 16 minuti di formazione. Questo metodo ha il vantaggio di essere molto semplice e pratico, ma non considera le differenze che esistono tra le tipologie di risorse didattiche (documenti, filmati, interazioni); il Progetto TRIO finanziato dalla regione Toscana utilizza come parametro di base il tempo per la lettura veloce dei testi (misurato in PAM – parole al minuto),

adattando il risultato a seconda della tipologia di risorsa didattica misurata (testo, multimedia, interazioni e altro). Alle interazioni invece vengono assegnati diversi valori standard, in base alla tipologia di interazione: esplorazione, scenario ramificato, test di valutazione. **Tuttavia anche queste soluzioni non rispondono pienamente ad altre problematiche amministrative tipiche dei corsi finanziati, quali ad esempio il calcolo del cd. “mancato reddito”, ovvero il costo dell’allievo che non produce mentre studia in orario di lavoro.**

Va detto inoltre che, per quanto riguarda **i dati di tracciamento**, quelli provenienti dalle varie Piattaforme LMS non sono garantiti da possibili manipolazioni, specie da chi potrebbe avere interesse a dimostrare attività non completate. Per questo motivo oggi vengono richieste, come abbiamo visto, una serie di declaratorie firmate che restino agli atti per garantire almeno una assunzione di responsabilità da parte di allievi, docenti e legali rappresentanti degli Enti Attuatori. **Un sistema integrato (tipo *block-chain*) tra Enti Attuatori ed Enti Finanziatori potrebbe garantire la “blindatura” dei dati** dalla piattaforma *e-Learning* (purché ovviamente compatibile con tali standard) e la piattaforma di controllo dell’Ente Finanziatore. E solo questo, in un ambito di formalizzazione dei percorsi a fini rendicontativi, porterebbe all’eliminazione dei registri cartacei e delle relative declaratorie scritte.

Per quanto concerne invece la **corretta identificazione degli utenti** (allievi, ma anche docenti, tutor, etc.) durante tutte le interazioni con la piattaforma, questa può avvenire per esempio con dispositivi di identificazione in remoto (es. webcam) o, tramite l’identificazione diretta (anche in presenza ad esempio presso Training Centers accreditati) del soggetto che sostiene le prove intermedie e finali. Sempre di più però ci si sta orientando verso sistemi di firma digitale o di identificazione tramite dati antropometrici quali il riconoscimento facciale, già ampiamente utilizzato in Dogana ad esempio, ed i cui costi sono in notevole diminuzione.

**Una soluzione molto più semplice, specie per la questione del calcolo delle ore, sarebbe l’acquisizione “a corpo” del corso per ogni allievo, specie in presenza di un attestato di competenza finale. Qui avremmo il vantaggio di calcolare un Voucher per il contributo richiesto e derivarne eventualmente, se richiesto, un cofinanziamento forfettario. Resta il problema dell’attestato di “competenza” (e non di “presenza”).** Infatti per superare il modello del “conteggio delle ore” l’unica strada che si può percorrere è valorizzare il risultato dell’apprendimento (secondo il modello “*you pass = we pay*”). Risultato che va tuttavia misurato rispetto a uno standard e adeguatamente certificato: la scarsa diffusione dei processi di certificazione delle singole competenze su standard di riferimento riconosciuti a livello nazionale penalizza moltissimo l’ampliamento di questo metodo al di fuori di settori che hanno una lunga tradizione in materia di riconoscimento delle competenze in esito ai percorsi formativi, come l’ECM (Educazione Continua in Medicina), o l’area delle competenze informatiche di base (si pensi alla “patente” ECDL).

**Ad oggi la prassi adottata da molti enti di formazione è l'emissione di un documento** (anche digitale) **nel quale l'Ente erogatore** (magari già accreditato presso una Regione per le materie oggetto del corso) sotto la propria responsabilità **attesta**, ove previsto, o comunque nei confronti dell'ente finanziatore, **che il lavoratore ha acquisito determinate competenze** riconducibili a qualifiche contenute nei quadri di riferimento regionale o nazionale. **Alcuni Fondi Interprofessionali hanno provato ad ovviare a questa mancanza, coinvolgendo soggetti pubblici nella certificazione**, attraverso specifiche previsioni inserite negli avvisi e relative alla necessità di ottenere una valutazione dei risultati di apprendimento presso enti in possesso di requisiti specifici. Si tratta evidentemente di soluzioni complesse da attuare e difficili da trasformare in prassi consolidate.

**Il tentativo di commutare direttamente in FAD i corsi programmati in presenza previsti per il periodo critico dell'emergenza COVID-19 ha evidenziato criticità più generali**, a partire dalla **disomogenea diffusione della banda larga** e dalla carenza di competenze digitali nel nostro Paese. Nel riprodurre modelli didattici frontali in formazione a distanza si deve tenere conto del fatto che **la fruizione di sistemi di didattica e comunicazione a distanza è molto più impegnativa** perché costringe la nostra mente a lavorare su una gamma di stimoli estremamente ridotta e filtrata, mancando la visione completa dell'interlocutore e molti altri stimoli della comunicazione in presenza. Al contempo ci sono meno distrazioni e ci si mantiene più concentrati, ottenendo quindi in meno tempo, ma con più sforzo, risultati normalmente legati a tempistiche più lunghe. **Sono d'altra parte sotto gli occhi di tutti i vantaggi di queste tecnologie: riduzione dei costi e dell'impatto ambientale, oltre a una maggiore efficacia della didattica a distanza in determinati casi e con particolare riferimento alla formazione degli adulti, perché lascia all'allievo il tempo ed il modo di apprendere con i suoi schemi personali, purché gli si garantisca il corretto tutoraggio.**

In vista di una maggiore valorizzazione della componente della formazione a distanza nei percorsi finanziati, anche oltre l'emergenza, sarà tuttavia necessario intervenire non tanto sul piano tecnologico quanto su quello normativo, in particolare attraverso la **formalizzazione dei profili di competenza a livello nazionale e l'utilizzo dei voucher come strumento principale per una formazione continua incentrata sulle competenze formalizzate**. La formazione progettata *ad hoc* su specifici gruppi di allievi dovrebbe essere destinata solo a progetti di particolare interesse sul piano della innovazione e della competitività e non dovrebbe rappresentare un metodo generalizzato per l'accesso alle risorse come è stato nel modello di finanziamento del Fondo Sociale Europeo e, più recentemente, anche nel sistema dei Fondi Interprofessionali. L'obbligo di progettare formalmente ogni intervento da zero, anche quando i fabbisogni sono ricorrenti e consolidati, ha condotto a distorsioni, come ad esempio la reiterazione continua degli stessi contenuti per salvaguardare il calcolo del contributo, proporzionale al numero di ore erogate.

## Didattica a distanza e professionalità docente. La pandemia ha insegnato qualcosa alla scuola italiana?\*

di Paolo Bertuletti, Tomaso Tiraboschi

Mentre l'anno scolastico volge al termine, viene da chiedersi se l'esperienza, assolutamente inedita, della didattica a distanza obbligatoria sia davvero servita. Non tanto all'apprendimento degli studenti, ma al sistema scolastico nel suo complesso, per ripensare se stesso e, soprattutto, il proprio modo di intendere il profilo professionale dei docenti.

Si tratta di capire, insomma, se, una volta ripristinata la normalità, la scuola italiana tornerà ad essere quella di prima, come se questo tempo straordinario fosse stato solo una parentesi, oppure se «l'uscita da questa emergenza [...] deve diventare una straordinaria spinta per migliorare il sistema di Istruzione e per promuovere l'innovazione didattica» (così, la Ministra Azzolina in un [comunicato del 28 maggio scorso](#)).

**Che la didattica a distanza non sia stata solo un surrogato della lezione in presenza – magari reso nelle stesse modalità dell'insegnamento frontale – ma al contrario l'occasione per sperimentare le metodologie innovative dell'e-learning, è difficile dirlo.**

Infatti, se, da un lato, gli sforzi fatti in questi mesi da moltissimi insegnanti e dirigenti per garantire ai propri alunni il diritto all'istruzione e formazione sono stati, per certi versi, sorprendenti, dall'altro, la dura reazione avuta da tutti i sindacati firmatari del CCNL del comparto scuola all'indomani della pubblicazione della nota ministeriale contenente le «Prime indicazioni operative per le attività di didattica a distanza» ([Nota prot. 388 del 17 marzo 2020](#)), denota il persistere nel mondo della scuola di una visione della professionalità docente ancora legata alla didattica tradizionale.

Eppure, **non pochi pedagogisti ritengono che l'e-learning rappresenti una grande opportunità per ampliare stimoli e occasioni di apprendimento** (si pensi agli studi condotti in Italia da Pier Cesare Rivoltella).

Basta **un esempio** semplice e già noto nell'ambito dell'*educational technology* per dimostrarlo. Un tempo gli studenti facevano le ricerche in biblioteca consultando enciclopedie e manuali, senza mettere in discussione l'autorevolezza scientifica di queste fonti. Oggi si potrebbe invece proporre un *WebQuest*, dove si chiede agli alunni di analizzare, sintetizzare e valutare in modo critico le informazioni su un determinato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23](#).

argomento che hanno trovato su Internet attingendo da molteplici fonti indicate dal professore. In questo caso la funzione del docente non è più quella di verificare la correttezza delle sintesi prodotte dagli alunni, ma di insegnare loro un metodo di ricerca. Pertanto, il suo intervento non si concentrerà nell'istruzione iniziale o la correzione finale degli elaborati, bensì sul **tutoraggio passo dopo passo degli studenti, magari attraverso l'assegnazione di compiti graduali da svolgere in parte a scuola e in parte a casa.**

Inoltre, la logica che dovrebbe ispirare queste ricerche multimediali è quella dell'integrazione dei saperi, oltre che delle fonti e dei formati (testi, immagini, video ecc): per studiare un problema sociale, ad esempio, gli studenti dovranno condurre indagini di storia, diritto, geografia, biologia ecc. Dunque, non ha senso che sia un solo docente a valutarle dal punto di vista metodologico e contenutistico, bensì i docenti di varie materie. Questo **mette ovviamente in discussione la tradizionale suddivisione dell'orario scolastico in lezioni disciplinari** (storia, matematica, italiano e così via).

Infine, il modo migliore per coinvolgere gli studenti in questo genere di attività sono i lavori di gruppo. Non solo perché la costruzione collettiva dell'output, rispecchia maggiormente gli odierni processi di produzione del sapere, che rispondono ad una logica collaborativa, da "intelligenza distribuita", più che individuale. Ma soprattutto perché sollecitano lo sviluppo delle c.d. competenze trasversali (*team work, leadership, empatia, gestione del tempo e organizzazione ecc.*), oltre che favorire l'apprendimento tra pari.

Nei lavori di gruppo, che si prolungano necessariamente oltre l'orario di scuola e possono avvenire anche a distanza grazie all'utilizzo delle innumerevoli piattaforme oggi disponibili, **il ruolo del docente è quello di stimolare, coordinare, guidare i ragazzi, interagendo con loro durante la settimana con un ritmo che difficilmente coincide con quello delle lezioni programmate in presenza.** In ogni caso, **la valutazione non può concentrarsi su una performance puntuale**, come le interrogazioni o le prove di verifica somministrate normalmente a scuola, ma sul processo di apprendimento e l'agire del discente che si dispiegano in un lasso di tempo disteso.

Esempi analoghi si potrebbero moltiplicare per riferimento alle varie metodologie dell'*e-learning*, le quali – sia chiaro – non aboliscono l'incontro in presenza fra alunno, compagni e professore, che resta comunque fondamentale e insostituibile per la relazione educativa e l'apprendimento. Il passaggio al nuovo paradigma raccomanda piuttosto un'integrazione fra attività in presenza e attività a distanza, secondo un tipo di progettazione didattica che oggi spesso si riconduce al principio metodologico della classe capovolta.

È evidente, però, che tutto questo chiede di superare l'idea secondo cui l'impegno didattico del docente si esaurisce nelle ore di lezione, oltre che nel lavoro di preparazione e di eventuale correzione dei compiti. **I tempi dell'attività didattica si dilatano, la separazione rigida fra lezione e compito a casa salta. Lo stesso concetto di luogo di studio, apprendimento e insegnamento cambia.**

Con questo non si vuol dire che la didattica a distanza implichi necessariamente la disponibilità illimitata dei docenti, quasi che questi debbano animare costantemente gli spazi virtuali allestiti per l'apprendimento da remoto o rispondere ad ogni ora del giorno alle chat dei propri studenti – come forse è capitato in questi mesi caotici a molti insegnanti volenterosi. Semplicemente si tratta di accogliere **un nuovo modo di interagire con gli alunni, di supportarli, valutarli che richiede una diversa flessibilità dei tempi e una nuova concezione degli spazi di lavoro.**

Era questo il problema sotteso alla polemica fra sindacati e Ministero sulla didattica a distanza. I primi chiedevano il ritiro immediato della nota ministeriale del 17 marzo, «perché contenente modalità di organizzazione del lavoro che sono oggetto di relazioni sindacali» (cfr. [lettera del 18 marzo](#) indirizzata alla Ministra dell'Istruzione). La doglianza era, da un punto di vista formale, fondata: poiché la didattica a distanza non era una pratica regolata dal contratto collettivo né dalla normativa scolastica, non costituiva materia su cui il Ministero potesse intervenire prima di avere definito, in dialogo coi sindacati, le modalità della sua realizzazione. I termini della questione sono cambiati dopo che il Legislatore ha stabilito che la didattica a distanza costituisce prestazione obbligatoria del personale docente (D.P.C.M. n. 22 dell'8 aprile 2020, art. 2 c. 3, attualmente in fase di conversione), ma il problema di fondo rimane.

È chiaro infatti che la didattica a distanza richiede di andare un po' oltre gli adempimenti obbligatori attualmente previsti dal contratto collettivo degli insegnanti: le lezioni stabilite nell'orario settimanale, la partecipazione alle riunioni collegiali e agli scrutini, la programmazione, la correzione delle verifiche e i colloqui coi genitori (artt. 28-29 del CCNL). D'altra parte, **o si torna al vecchio modo di fare scuola, vincolato a limiti spazio-temporali dell'aula e della rigida divisione dell'orario in lezioni disciplinari, oppure, se si vogliono esplorare le modalità di insegnamento e apprendimento rese possibili dall'e-learning, bisogna ricontrattare in un'ottica di flessibilità gli obblighi di servizio dei docenti.** Chi durante l'emergenza ha preso sul serio la sfida della didattica a distanza, avrà sicuramente percepito la necessità di questo cambiamento.

La scuola italiana, nel suo complesso, avrà imparato la lezione?

## Più fondi per aumentare il capitale umano\*

*di Francesco Seghezzi*

**Tra marzo e maggio di quest'anno in Italia abbiamo avuto ben 381 mila occupati in meno di cui l'83% (318 mila) a termine.** Numero che sale a 592 su 613 mila (il 95%) se consideriamo gli ultimi dodici mesi. Numeri da poco diffusi da Istat e che potrebbero far immaginare una transizione importante verso occupazioni a tempo indeterminato, cosa che però è avvenuta solo in piccola parte. Infatti nell'ultimo trimestre sono solo 27 mila in più gli occupati permanenti e nell'ultimo anno sono 183 mila, e non è detto che si tratti interamente di trasformazioni da un contratto all'altro.

**Sono dati che non possono passare inosservati di fronte al dibattito sulle modifiche al Decreto Dignità da un lato e sul prolungamento del blocco dei licenziamenti e degli interventi straordinari in materia di cassa integrazione dell'altro.** Emerge infatti come convitato di pietra un tema storicamente mai affrontato nella sua portata e nella sua importanza, quello delle politiche attive. Perché se era legittimo immaginare di derogare ai limiti imposti dal Decreto Dignità in materia di durata massima e di causali per i contratti a tempo determinato, così da evitare che molte imprese non rinnovino i contratti dopo i 12 mesi, ed è uno sbaglio non averlo fatto, questo avrebbe risolto solo una parte del problema. Sappiamo infatti che la struttura del mercato del lavoro ormai da anni sta vivendo una profonda mutazione derivante dai cambiamenti delle preferenze di consumo e dai diversi processi produttivi delle imprese di tutti i settori. Questo introduce maggiori livelli di incertezza, alimentati anche dalla forte integrazione globale prima della pandemia che ora, con la sua parziale crisi, introduce paradossalmente ulteriore incertezza. Se le imprese spesso scelgono di avviare il rapporto con i più giovani attraverso tirocini che hanno in molti casi una dubbia valenza formativa, è il contratto a tempo determinato che negli ultimi anni ha costituito uno dei principali canali di accesso nelle imprese per la grande maggioranza dei lavoratori.

**Non è però possibile pensare ad una semplice e diffusa linearità tra un periodo a termine e una scontata trasformazione a tempo indeterminato.** Non è stato così durante l'emergenza Covid-19 ma soprattutto non è stato così negli ultimi anni in cui, dopo il Decreto Poletti, i contratti a termine sono esplosi come modalità di prima assunzione. E allora l'incontro tra la norma liberalizzatrice (nella sua forma di ritorno al regime precedente al Decreto Dignità) e il mutato contesto economico-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

produttivo impongono oggi di porre l'attenzione alle transizioni occupazionali che entrano in gioco in questo scenario. Il riferimento è al fatto che il passaggio tra diversi posti di lavoro, tra lavoro e formazione, tra tipologie di contratto diverso, tra lavoro e disoccupazione sarà sempre più costante se non è accompagnato da un moderno sistema di politiche del lavoro. Per questo riaprire il cantiere del Decreto Dignità senza intervenire su strumenti che possano accompagnare i lavoratori a termine alla scadenza del loro contratto rischia di creare nuovi problemi oltre che di inasprire quei semi di conflitto sociale che da più parti stanno emergendo. Un primo passo sarebbe quello di ripristinare l'Assegno di ricollocazione per i percettori di Naspi così che una buona parte dei lavoratori a termine abbia la possibilità di essere accompagnata nella ricerca di un nuovo lavoro o in un percorso di riqualificazione.

**Parallelamente lo strumento stesso dell'assegno deve evolversi per dare risultati migliori rispetto a quelli del passato, ma sarebbe comunque un segnale importante.** Il tema della ricollocazione e della riqualificazione professionale non può però essere ignorato neanche per i lavoratori in cassa integrazione che con il blocco dei licenziamenti che sembra andare verso un miope rinnovo rischiano, in molte aziende, di prolungare una agonia che sfocia in una implicitamente annunciata fine del rapporto di lavoro. Per evitare di scoprire una amara realtà il giorno successivo alla fine del blocco sarebbe saggio investire risorse, magari dai fondi SURE, per rafforzare la formazione di questi lavoratori sospesi e accrescere il livello di capitale umano con il quale si ri-presenteranno sul mercato identificando alcuni settori specifici nei quali si ritiene, supportati da dati, che potrà concentrarsi una maggiore domanda di lavoro nel breve e medio periodo. In sostanza si tratta di non giocare una partita interamente sulla difensiva e adottando la tecnica della procrastinazione sia sul fronte dei contratti a termine che sul binomio licenziamenti e cassa integrazione. Purtroppo il testo del Decreto Rilancio in approvazione in questi giorni sembra andare esattamente in questa direzione.

## MOOC ADAPT – L’occupabilità al tempo del Coronavirus: quando la teoria incontra la pratica\*

*di Giorgio Impellizzeri, Michele Tiraboschi*

**È giunto a conclusione il MOOC «L’occupabilità al tempo del del Coronavirus»**, promosso da ADAPT in collaborazione con Adecco, GiGroup, Lavoropiù, Manpower, Synergie, Randstad, Umana, e rivolto a laureandi e neolaureati.

A titolo personale – e a nome anche di tutti i ricercatori di ADAPT – desideriamo condividere qualche parola di saluto ai ragazzi iscritti, perché ogni esperienza merita sempre di essere osservata e giudicata.

**Il MOOC è stato utile?** A questa domanda potranno rispondere i partecipanti al MOOC che, già in queste settimane, stanno iniziando a muovere i primi passi nel mercato del lavoro con tutte le incertezze e anche le contraddizioni che segnano una fase nuova nella vita delle persone. **Quanto a noi potremmo invece chiederci se lo rifare(m)mo.** La risposta è affermativa. Incontrare oltre 700 ragazzi, parlare con molti di loro di progetti e desideri, che resistono a dispetto di qualsiasi disfattismo e dei tanti vizi antichi che caratterizzano le politiche e le scelte di questo Paese, ha sicuramente rilanciato i nostri sforzi, confermandoci nei tentativi che, a modo nostro, cerchiamo di fare. Il MOOC è stato il nostro tentativo assolutamente perfettibile di uscire dal dibattito pubblico sui giovani e i loro problemi nell’incontro col lavoro, provando ad offrire un contributo certo piccolo ma anche concreto e comunque al loro fianco e non ex cattedra.

**E noi stessi abbiamo imparato.** Abbiamo imparato che la pietra angolare sui cui poggiare le politiche di transizione dall’università al lavoro è proprio la presenza di persone capaci di svolgere attivamente una funzione di accompagnamento e di orientamento alle scelte professionali e di lavoro. Abbiamo anche scoperto che le agenzie private del lavoro con cui abbiamo collaborato sono ben attrezzate in questa direzione e davvero non si capisce la resistenza culturale nel nostro Paese che frena una maggiore cooperazione tra pubblico e privato e la valorizzazione di questa potente infrastruttura del mercato del lavoro che potrebbe essere funzionale non solo a logiche di business ma anche di sistema, quello dell’incontro trasparente ed efficiente tra domanda e offerta di lavoro nella delicata fase di progettazione dei percorsi formativi e nei percorsi di primo ingresso nel mercato del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

**Le nostre stesse ricerche in materia di giovani e lavoro, grazie a questa esperienza, hanno in parte cambiato rotta.** Ai più tradizionali (per noi) studi sull'apprendistato e sulla istruzione formazione professionale, abbiamo aggiunto un rinnovato interesse per i tirocini formativi e di orientamento che meritano di essere profondamente ripensati dopo la cattiva esperienza di garanzia giovani che ha incrementato l'abuso dello strumento (basta leggere ancora oggi molti annunci pubblicati sui portali pubblici di molte regioni italiane).

**Ciò che è certo, e questo MOOC ce l'ha confermato, è che anche le circostanze non favorevoli possono essere occasione di crescita e di senso.** In una intervista sulla esperienza di Auschwitz, **Primo Levi** raccontava di aver notato «un fenomeno curioso: **il bisogno del “lavoro ben fatto”** è talmente radicato da spingere a far bene anche il lavoro imposto, schiavistico. Il muratore italiano che mi ha salvato la vita, portandomi cibo di nascosto per sei mesi, detestava i tedeschi, il loro cibo, la loro lingua, la loro guerra; ma quando lo mettevano a tirar su muri, li faceva dritti e solidi, non per obbedienza ma per dignità professionale».

**In questi due mesi abbiamo provato a costruire il nostro “muro”.** Un piccolo muro, certamente, ma senza dubbio un muro dritto e solido. Siamo colpiti dalla serietà e dall'entusiasmo di molti di questi ragazzi e siamo grati alle agenzie del lavoro che ci hanno accompagnato in questo percorso, ai tanti professionisti delle risorse umane che hanno collaborato e anche a quanti tra di voi, lettori e amici di ADAPT, si sono offerti di ospitare questi ragazzi in stage. Un lavoro di squadra senza il quale questo pur piccolo muro (e questa esperienza) non sarebbe così solido e robusto come ci appare ora. Non ci resta che augurare a ciascuno dei partecipanti al MOOC di trovare un lavoro e di ben farlo e che questo muro, col vostro aiuto, possa diventare il punto di inizio di qualcosa di ancora più importante e duraturo nell'affiancamento dei nostri giovani verso reali percorsi di occupabilità.

## **Sistemi di accreditamento alla formazione e al lavoro: a che punto siamo?\***

*di Gaetano Machì*

**I sistemi regionali di Istruzione, Formazione e Lavoro sono incentrati sulla partecipazione attiva di soggetti pubblici e privati** che, mediante delle procedure di valutazione finalizzate a verificare il possesso di determinati requisiti oggettivi, sono ritenuti idonei per l'erogazione di servizi alla formazione o al lavoro nei territori di riferimento.

Date le ampie competenze regionali in materia di formazione professionale e lavoro, **il Governo centrale si è da sempre limitato a determinare i principi generali**, previo confronto in Conferenza Stato-Regioni, al fine di garantire degli standard minimi di qualità e di omogeneità dei servizi a livello nazionale. **Ne deriva un quadro eterogeneo, in cui alle singole Regioni è attribuito il compito di definire i propri sistemi di accreditamento territoriali** attraverso la previsione di criteri e procedure specifici per l'erogazione di servizi di formazione e al lavoro e per accedere alle risorse stanziare dagli avvisi pubblici che finanziano tali attività.

**L'istituto dell'accREDITAMENTO è attualmente definito all'articolo 2 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276** come il “provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta”.

**L'accREDITAMENTO alla formazione è stato regolato inizialmente dal Decreto Ministeriale 166/2001.** Il decreto distingueva all'art. 5, comma 3 fra **diverse macrotipologie formative**, cui facevano riferimento diversi requisiti e per cui era previsto un accREDITAMENTO ad hoc; il comma 6 prevedeva infatti che le sedi operative potessero essere accreditate per una o più macrotipologie.

Le tre macrotipologie erano:

- a) **obbligo formativo**: comprensivo dei percorsi realizzati nel sistema di formazione professionale e nell'esercizio dell'apprendistato;
- b) **formazione superiore**: per la formazione post-obbligo formativo, l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore e l'alta formazione;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

c) **formazione continua**, destinata a soggetti occupati, in CIG e mobilità, a disoccupati per i quali la formazione è propedeutica all'occupazione, nonché ad apprendisti che abbiano assolto l'obbligo formativo.

Inoltre, lo stesso Decreto Ministeriale delineava all'art. 6 **cinque elementi di valutazione delle singole sedi operative**: le capacità gestionali e logistiche, la situazione economica, le competenze professionali, i livelli di efficacia ed efficienza nelle attività precedentemente realizzate e le interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio. **A tali criteri potevano aggiungersene altri, definiti dalle singole Regioni.**

**Nel marzo 2008** è stata approvata in Conferenza Stato-Regioni l'“Intesa tra Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, le Regioni e le PA di Trento e Bolzano per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi” che **ha rappresentato per certi versi un'innovazione rispetto al sistema precedente.**

I criteri previsti dal DM 166/2001 sono stati ripensati alla luce di **quattro principi guida** (*lifelong learning*, efficacia dei controlli, semplificazione ed accertabilità dei requisiti, integrazione e sinergia dei controlli) che rappresentano “i pilastri (le metaregole) della nuova strategia di gestione del dispositivo di accreditamento da parte delle amministrazioni locali ed interessano trasversalmente tutti i criteri”.

**Il principio più rilevante è certamente quello relativo al *lifelong learning***, attraverso cui si è voluto promuovere “un sistema più ampio e flessibile che sia rispondente alle diverse specificità degli interventi formativi... indispensabile al fine di garantire il diritto individuale di accesso alle competenze nello spazio globale in termini di accesso a servizi formativi integrati e caratterizzati da un continuum della loro qualità di performance”. Questa logica permette di fatto di superare la distinzione in macrotipologie di cui al Decreto Ministeriale 166/2001 garantendo il diritto individuale di accesso permanente allo sviluppo delle competenze a prescindere dalle specificità dei singoli beneficiari (ISFOL, 2015).

Da ultimo, il **D.Lgs. 150/2015** ha previsto all'art. 3, comma 4 che “Con intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono definite linee guida per l'accreditamento degli enti di formazione.” **Ad oggi, tuttavia, tali linee guida non sono state definite.**

**Accanto all'accreditamento per i servizi alla formazione, esiste un sistema parallelo dedicato ai servizi al lavoro, che ha ad oggetto tre categorie di attività** (ENAI, 2017):

- a) informazione, orientamento e presa incarico dei destinatari;
- b) potenziamento dell'occupabilità dei destinatari finalizzato a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro;
- c) promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'iter di predisposizione del nuovo sistema di accreditamento al lavoro è iniziato con l'**Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015**, con cui si è deciso di attribuire al Governo, per iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa intesa con le Regioni, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in materia di politiche attive per il lavoro, valide per tutto il territorio nazionale e ad ANPAL le funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle politiche attive, di monitoraggio delle stesse e di sviluppo del sistema informativo unitario delle politiche attive.

**L'art. 12, D.Lgs. 150/2015 ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome il compito di definire i propri regimi di accreditamento dei servizi per il lavoro**, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato l'11 gennaio 2018 un **Decreto Ministeriale**, volto a disciplinare i "criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro", cui **la Conferenza delle Regioni ha espresso parere favorevole il 21 dicembre 2017**. Il 7 marzo 2019, infine, la Conferenza delle Regioni ha sancito l'intesa sullo **schema di decreto di modifica** del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 11 gennaio 2018 recante "Criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro".

**I requisiti per l'accreditamento regionale sono regolati al capo II del Decreto Ministeriale e si dividono in requisiti generali, requisiti giuridico-finanziari e requisiti strutturali.** Resta ferma la possibilità per le singole Regioni di determinare **requisiti aggiuntivi** circoscritti tuttavia alla verifica: della presenza di ulteriori sedi operative; del possesso da parte del soggetto richiedente l'accreditamento di esperienza nei servizi per il lavoro da uno a due anni; del possesso di requisiti professionali e di esperienza da parte di operatori e responsabili della sede; del possesso della documentazione attestante l'affidabilità e qualità con riferimento alla certificazione del bilancio ed al rispetto della l. n. 231/2001 (art. 7).

L'accreditamento per l'erogazione dei servizi di formazione e lavoro rappresenta certamente un utile strumento per il raggiungimento di uno standard qualitativo minimo dei servizi erogati e per garantire un livello adeguato dei servizi lungo tutto il territorio nazionale. D'altra parte, all'atto pratico, **tali obiettivi possono essere raggiunti esclusivamente attraverso la declinazione territoriale di requisiti e procedure per l'ottenimento dell'accreditamento che siano funzionali ed efficienti.**

**Non sempre, tuttavia, le Regioni riescono a cogliere le opportunità garantite da un maggior livello di autonomia** come si è visto sia per i sistemi di accreditamento al lavoro, spesso non ancora pienamente operativi (*ADAPT, 2015*), che per

quelli di accreditamento alla formazione. Per ciò che concerne questi ultimi, infatti, le Regioni hanno spesso modificato e aggiornato i sistemi regionali di accreditamento alla formazione senza rispettare pienamente quanto previsto dall'Intesa approvata nel 2008 (INAPP, 2018).

## Dottorati industriali: un nuovo modo di fare università nel XXI secolo\*

*di Silvia Rigano*

Nel corso di questi due anni il progetto ha raccolto oltre 425 domande di aziende interessate ad attivare dottorati di ricerca triennali e sono già state finanziate 77 borse di dottorato industriale, in tutte le regioni, per altrettanti giovani ricercatori.

Una spinta verso un modello di istruzione innovativo accolta con favore anche dal Ministro dell'Università e della Ricerca, Gaetano Manfredi, intervenuto nel corso del convegno di presentazione dell'iniziativa. Il ministro ha affermato che «il dottorato industriale rappresenta una delle linee d'intervento previste nel Recovery Fund, sia per innalzare il livello di competenze dei nostri giovani sia per rispondere alla sfida di spostare il sistema della produzione italiana in una dimensione tecnologica superiore» sottolineando la necessità di un partenariato pubblico-privato utile a rendere «l'attività di ricerca più facilmente trasferibile alle imprese».

Il dottorato industriale costituisce infatti un nuovo modo di fare università, in quanto caratterizzato dallo svolgimento dell'attività di ricerca in contesti produttivi reali. Un modello, quest'ultimo, che si discosta però dalla tipologia tradizionale di dottorato c.d. accademico, tutt'ora predominante nel nostro sistema, e che trova ancora qualche difficoltà ad affermarsi nell'immaginario comune come strumento utile alla formazione del singolo per l'ingresso nel mercato del lavoro.

Alla luce di queste considerazioni, appare di grande attualità la riflessione sul tema del prof. [Tim Blackman](#) che definisce il [dottorato industriale](#) «un modello di istruzione superiore coerente con le sfide del XXI secolo in quanto incentrato sulla **formazione professionale e sul pensiero progettuale**».

Nei suoi scritti, Blackman parla del futuro delle economie sviluppate in termini di **economie creative**, focalizzando l'attenzione sulla necessità di **utilizzare la conoscenza, ricombinandola per la risoluzione di problemi concreti in contesti reali attraverso un dialogo continuo tra azioni e idee**.

Al fine di creare la tanto auspicata commistione tra teoria e pratica, le università dovrebbero riservare maggiore attenzione agli aspetti “pratici” della formazione, lavo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

rando per realizzare quella che viene definita “*scholarship of application or engagement*”, ossia **sapere contestualizzato** e **connesso** alle sue implicazioni pratiche.

Tuttavia, secondo Blackman, le università non sono ancora riuscite a valorizzare questi aspetti e poca attenzione viene riservata alla **formazione professionale** come elemento caratterizzante i dottorati industriali, su cui si basa un nuovo tipo di istruzione superiore in grado di considerare gli studenti **non solo come ricercatori ma anche come attivi progettisti**.

Un ulteriore concetto cui Blackman fa riferimento, mutuandolo dall’industria creativa, è il “*design thinking*”, inteso come pensiero progettuale. Il **pensiero progettuale** possiede una naturale predisposizione all’azione e riguarda le modalità mediante le quali i progettisti ragionano: l’**ideazione di soluzioni praticabili e creative** per risolvere problemi concreti e l’**attitudine ad esplorare soluzioni alternative** che tendono ad apportare modifiche migliorative nella progettazione di prodotti, opere d’arte, servizi o politiche.

In sostanza, si parla di un paradigma “user-led” che, contrariamente al metodo scientifico e alle sue varianti, è dipendente dal contesto di riferimento. Il **pensiero progettuale è infatti intrecciato al dato esperienziale e di realtà**, generando un tipo di conoscenza situata. Pertanto, è proprio in un contesto come quello universitario che la soluzione dei problemi o, per meglio dire, l’attitudine al “problem-solving”, dovrebbe rivestire un ruolo rilevante.

Inoltre, se ad assumere particolare valore è la dimensione dell’economia creativa che necessita di uno scambio continuo tra dialogo e azioni, non si può prescindere dall’importanza che assume il lavoro di squadra e per team, ancor di più se caratterizzato da un certo grado di diversità. Le differenti esperienze e i diversi modi di pensare, associati alla diversità di identità, sono in grado di creare comunità di apprendimento composte da persone capaci di comprendere le prospettive altrui. Il prodotto del pensiero progettuale non è necessariamente o esclusivamente il risultato di una ricerca, ma è anche un **cambiamento** connesso alla dimensione pratica e le esperienze vissute in situazioni di gruppo creano opportunità di supporto reciproco, oltre alla condivisione di conoscenze e competenze.

Pertanto, nell’attuale scenario economico, dove l’elemento distintivo non è la conoscenza in sé e per sé, ma la capacità di rielaborare la conoscenza prodotta per creare nuovi scenari futuri e risolvere problemi complessi, occorre invertire l’attuale paradigma: dal dominio dell’università che pratica la ricerca e predica l’insegnamento in termini strettamente accademici bisogna andare verso un modello di università tesa al **sapere pratico e alla formazione professionale**. È necessario riconsiderare l’opzione del dottorato di ricerca accademico come un percorso specialistico e affermare la **centralità del dottorato c.d. pratico supportandone la diffusione e il finanziamento**. Maggiori investimenti sono necessari anche per provvedere alla formazione degli insegnanti universitari, di cui bisogna indirizzare capacità e abilità, al fine primario di rispondere alle esigenze del prossimo futuro.

D'altronde, quello che si va delineando è uno scenario in cui ad acquisire sempre maggiore centralità sono le tematiche legate all'**occupabilità** e alle **competenze** elevate e cognitive, soprattutto in relazione ai progressi tecnologici e all'accesso ai processi di apprendimento e creazione della conoscenza. Uno scenario in cui le università, la formazione superiore, la ricerca e le imprese devono muoversi congiuntamente per affrontare le sfide del XXI secolo.

## **Maestri artigiani e botteghe scuola: il ruolo e le modalità di trasmissione delle competenze artigianali negli ordinamenti regionali\***

*di Gaetano Machì*

L'articolo 44, comma 4 del decreto legislativo 81/2015, mutuando quanto già previsto dal Testo Unico dell'apprendistato del 2011, prevede che “le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e le associazioni di categoria dei datori di lavoro possono definire, anche nell'ambito della bilateralità, le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere”. **La figura del maestro artigiano è stata introdotta negli ultimi anni in tutti gli ordinamenti regionali ad eccezione di Lombardia e Sicilia, che tuttavia hanno già predisposto un Disegno Di Legge in merito.**

Le finalità di questo istituto sono molteplici: dalla salvaguardia di mestieri storici e caratterizzanti del territorio alla valorizzazione di un know-how che altrimenti rischierebbe di andare perduto; dalla tutela del patrimonio artistico, culturale e professionale di una Regione alla volontà innovare settori altamente specialistici e tradizionali.

**Una prima caratteristica dell'istituto è che questo si applica solo a specifici settori di interesse predeterminati dalle amministrazioni regionali.**

In **Regione Umbria**, ad esempio, la legge regionale 13 febbraio 2013, n. 4 (articoli 32 e 33) prevede che il riconoscimento del titolo di Maestro artigiano può essere riconosciuto solo a coloro che svolgono attività prevalente nei settori dell'artigianato artistico e tradizionale tutelati, ovvero quelli della ceramica, del legno, del ferro, della tessitura, del ricamo a mano e dell'oreficeria.

**Regione Piemonte**, invece, con l'articolo 18 del Testo unico in materia di artigianato (legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1) regola dei disciplinari di produzione volti a identificare gli “standard qualitativi che qualificano e rendono identificabile il settore dell'artigianato artistico, tradizionale, tipico e innovativo” e le attività.

**In molte regioni l'ottenimento del titolo di Maestro artigiano garantisce inoltre il diritto all'utilizzo esclusivo di un marchio specifico.** Ciò rende evidente il livello di attrattività del titolo ed il valore aggiunto che esso può apportare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

all'artigiano ed alla propria attività oltre che agli allievi che possono servirsi delle competenze e delle abilità di insegnamento del Maestro per acquisire una propria professionalità.

**Spesso, inoltre, il titolo rende accessibili specifici vantaggi economici o di immagine.** Regione Liguria, ad esempio, garantisce dei contributi dedicati sotto forma di contributi in conto capitale a favore delle imprese che possono utilizzare il marchio "Artigiani in Liguria". Altre regioni, come il Veneto, prevedono delle linee di intervento specifiche per le imprese artigiane in cui operano Maestri Artigiani costituite da sgravi fiscali e contributi a fondo perduto.

**La qualifica di Maestro Artigiano mette inoltre in risalto le competenze tecniche e la capacità di insegnamento dell'artigiano ma anche le caratteristiche personali e professionali del Maestro, cui viene permesso di svolgere attività didattica presso le c.d. botteghe scuola.**

**Esistono infatti tre requisiti soggettivi, ovvero riferibili direttamente al Maestro Artigiano, ricorrenti nei diversi ordinamenti regionali:**

- **gli anni di esperienza**, con un range tra i cinque ed i quindici anni di svolgimento dell'attività lavorativa in qualità di titolare, e in alcuni casi di dipendente, di un'azienda artigiana appartenente ai settori di interesse;
- un **elevato livello di capacità professionale**, in genere desumibile dal conseguimento di premi, titoli di studio, diplomi o attestati di qualifica, ma in alcuni casi accertati e verificati attraverso la frequenza obbligatoria a specifici corsi o il superamento di prove d'esame. È questo il caso della **Provincia autonoma di Bolzano**, che ha recentemente approvato un "Elenco delle professioni artigiane e nel settore alberghiero per le quali è previsto l'esame di maestro". L'esame si compone di quattro moduli: gestione aziendale, pedagogia della formazione, teoria professionale e pratica professionale. Da ciò si evince come il titolo di Maestro artigiano trascende le sole competenze tecniche;
- **Pattitudini all'insegnamento professionale.** Su questo versante è interessante notare come le scelte regionali divergano sui metodi per verificare tale requisito. Regione Marche, ad esempio, ritiene che essa sia "desumibile dall'aver avuto alle dipendenze apprendisti portati alla qualificazione di fine apprendistato", mentre Regione Lazio verifica l'"elevata attitudine all'insegnamento del mestiere" attraverso "esperienze di tutoraggio, svolte, preferibilmente, nell'ambito di contratti di apprendistato o di tirocini formativi, o da esperienze di docenza, documentabili dal curriculum professionale".

**La valutazione delle competenze pedagogiche è funzionale ad un altro strumento intrinsecamente connesso al titolo di Maestro artigiano: le botteghe scuola, sedi formative in cui opera a vario titolo un Maestro artigiano.**

In **Regione Liguria**, l'articolo 54 della legge regionale 2 gennaio 2003, n. 3 attribuisce alle botteghe scuola dei "compiti di formazione professionale nell'ambito dello specifico settore dell'artigianato artistico e tradizionale di cui sono espressione".

All'interno di esse “il Maestro artigiano cura la formazione pratica finalizzata al conseguimento di una capacità tecnica adeguata”.

Allo stesso modo, l'articolo 33, commi 5, 6 e 7 della legge regionale 4/2013 dell'**Umbria** prevede che “la Bottega scuola può svolgere attività formative nell'ambito dello specifico settore dell'artigianato artistico e tradizionale di cui è espressione”. Il comma 3 completa la disciplina prevedendo che “il Maestro Artigiano può svolgere attività di docenza e di tutoraggio per la formazione pratica degli allievi nei corsi organizzati dai soggetti accreditati ai sensi della normativa regionale”.

**Regione Toscana**, all'articolo 23 della legge regionale 53/2008, attribuisce alle botteghe scuola la possibilità di svolgere attività formative nell'ambito dello specifico settore dell'artigianato artistico e tradizionale di cui è espressione nel rispetto del Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro. Al Maestro artigiano è in questo caso attribuita la funzione di direzione della bottega scuola.

Infine, **Regione Marche**, all'articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20, ha previsto che “Sono botteghe scuola i laboratori delle imprese artigiane di cui sia titolare o socio lavoratore un maestro artigiano che svolge compiti di formazione professionale nell'ambito dello specifico settore [...] le botteghe scuola, previo accordo con un ente di formazione accreditato e nel rispetto della normativa vigente in materia di formazione professionale, possono essere soggetti di convenzione per la gestione di attività formative nell'ambito dei programmi della formazione professionale regionale.”

Gli ordinamenti regionali hanno regolato, spesso nei propri testi unici in materia di artigianato, la figura del Maestro artigiano e le botteghe scuola con l'obiettivo di salvaguardare e valorizzare alcuni mestieri storici e caratterizzanti dei tessuti produttivi regionali.

D'altra parte, è oggi possibile immaginare un'ulteriore funzione di questi istituti, ovvero la possibilità di introdurre novità nei metodi di lavoro, nelle tecniche e negli strumenti utilizzati (vedi M. Colombo, *L'apprendistato come paradigma dei processi di innovazione: la lezione del passato* in Bollettino speciale ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2) Laddove tradizione e innovazione si intrecciano, un rapporto personale tra Maestro e allievo e una forte relazione tra competenza ed esperienza da un lato e spirito innovativo dall'altro possono aprire la strada ad un nuovo modo di pensare alle professioni artigianali che guardi al futuro ma che al contempo mantenga delle solide basi nelle tradizioni e nelle culture locali.

## Verso la costruzione di un sistema (vissuto, non teorico) di apprendistato duale: la nuova disciplina di Regione Piemonte\*

*di Matteo Colombo, Emmanuele Massagli*

Lo scorso 3 dicembre è stata approvata da Regione Piemonte la D.G.R. n. 8-2309/2020, dal titolo **“Apprendistato – Disciplina degli standard formativi, criteri generali per la realizzazione dei percorsi e aspetti contrattuali”**, che **sostituisce la precedente disciplina regionale dedicata all’apprendistato e risalente al 2016**. Il Piemonte oramai da anni promuove lo sviluppo di quello che lo stesso legislatore definisce il “sistema duale” italiano: la continuità tra percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (c.d. apprendistato di primo livello) e di apprendistato di alta formazione e ricerca (c.d. apprendistato di terzo livello). Grazie a questi strumenti e a differenza di quanto avviene con l’apprendistato professionalizzante, i giovani possono conseguire tutti i titoli di studio, dal livello secondario superiore fino al dottorato di ricerca, mentre acquisiscono anche esperienza professionale come lavoratori dipendenti presso aziende private.

**Queste tipologie di apprendistato, per quanto preziose, sono oggi quasi inesistenti: rappresentano su base annua solo il 3% sul totale degli apprendistati attivati in Italia** (11.000 contratti di primo livello, mentre quelli di terzo livello non raggiungono nemmeno i 1.000 contratti attivati, a fronte di più di 380.000 contratti di apprendistato professionalizzante sottoscritti nello stesso intervallo di tempo considerato). Le attività di promozione regionale a cui si è fatto riferimento hanno fatto sì che, come è stato evidenziato nell’ultimo report INAPP-INPS dedicato all’apprendistato, il Piemonte sia la quinta regione italiana per diffusione dell’apprendistato di primo livello e la prima per quanto riguarda quello di terzo livello, recentemente citato anche dall’OCSE come buona pratica internazionale. **Per rafforzare ulteriormente il sistema duale piemontese è stata adottata la nuova disciplina in commento che, all’art. 7, introduce un elemento assolutamente innovativo per il contesto non solo regionale, ma anche nazionale: l’organicità del sistema di apprendistato duale.**

*Viene infatti previsto che “Le diverse tipologie di apprendistato duale possono integrarsi organicamente al fine di consentire, il conseguimento di titoli di*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

*studio di livello superiore. In via sussidiaria e cedevole rispetto a quanto eventualmente disposto sulla medesima materia dal legislatore, dagli organismi nazionali competenti e dalla contrattazione collettiva nazionale, il cumulo temporale di differenti contratti di apprendistato duale è definito dalla somma delle rispettive durate previste dal presente provvedimento”.* **Con questa previsione, Regione Piemonte riconosce la possibilità di conseguire in apprendistato diversi titoli di studi, tra loro successivi, intervenendo su un aspetto che il legislatore nazionale, ma anche le altre Regioni, non avevano mai precisato.** Di apprendistato e cumulabilità, infatti, si era parlato solo a proposito dell'apprendistato professionalizzante, con specifiche previsioni inserite all'interno dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro e seguendo le indicazioni richiamate dall'interpello n. 8/2007 e dalla giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. civ. Sez. Lav., 20 settembre 2010, n. 19834), ponendo specifici limiti e individuando quale discriminazione, per evitare la successione di contratti di apprendistato aventi lo stesso contenuto formativo, la diversità del Piano Formativo Individuale e delle competenze ivi individuate.

**Un problema che non si pone, invece, per quanto riguarda l'apprendistato duale:** il Piano Formativo Individuale di un apprendista iscritto ad un corso di Laurea Magistrale sarà necessariamente diverso da quello già concluso per il conseguimento della Laurea triennale. Le durate dei diversi periodi formativi si sommeranno, secondo le indicazioni di durata massima previste dalla stessa nuova disciplina. **La norma regionale rappresenta quindi un elemento altamente innovativo per il contesto italiano, poiché permette (anzi, incoraggia) esplicitamente che un giovane che abbia terminato un primo contratto di apprendistato, possa proseguire, con lo stesso datore di lavoro, il suo percorso per il conseguimento di un titolo di studi superiore.**

**Una disposizione di questo tipo può ulteriormente favorire la diffusione dell'apprendistato duale, così come la qualità formativa di questi percorsi:** prevedendo infatti, fin da subito, la possibilità di conseguire diversi titoli, è possibile rinsaldare i rapporti tra aziende e istituzioni formative e favorire il percorso di crescita del giovane, portandolo a conseguire elevati titoli di studi per il tramite del metodo pedagogico dell'alternanza formativa che caratterizza il dispositivo dell'apprendistato. In questo modo, è possibile fare maturare sia il sistema delle imprese, incoraggiato a sviluppare una trama di relazioni con diverse istituzioni formative, sia gli stessi giovani, che potranno proseguire il loro percorso di studi applicando lo stile di apprendimento a loro più consono. **In sintesi, ciò che emerge è la possibilità, finora solamente ipotizzata in dottrina, di costruire una filiera di apprendistato duale, che ora diventa davvero “sistema”, ossia pietra angolare dei percorsi formativi, della competitività del tessuto produttivo e delle politiche del lavoro locali.**

**Come accaduto nel 2016, la Delibera regionale è stata approvata a valle di una intesa tra la stessa Regione, le parti sociali, tutti gli atenei e gli istituti tecnici superiori, l'ufficio scolastico regionale e ANPAL Servizi, sottoscritta lo scorso 6 novembre. Una siffatta condivisione, ampia, eterogenea e trasversale, è premessa**

dei successi finora raggiunti dal modello piemontese e può far ben sperare anche a proposito dello sviluppo del “nuovo” sistema duale locale.

**I lavori di confronto che hanno preceduto la stesura del nuovo “Testo Unico” hanno permesso di far emergere eventuali nodi critici della proposta di riforma: proprio a riguardo dell’organicità del sistema di apprendistato duale, Confindustria Piemonte ha rivolto un opportuno interpello all’Ispettorato Nazionale del Lavoro dedicato alla possibilità di trasformazione o successione di contratti di apprendistato, anche in conformità con la normativa sugli incentivi al lavoro e gli sgravi contributivi. L’INL ha risposto con nota n. 1026 del 23 novembre 2020, L’interpello conferma che il decreto legislativo 81/2015 permette la “trasformazione” (tra virgolette nel testo originario) di un contratto di apprendistato in un altro solo per il passaggio dal primo al secondo livello, secondo le indicazioni contenute all’articolo 43, comma 9. Immaginando poi la successione di un contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca a seguito del completamento di un apprendistato di primo livello, l’Ispettorato ha riconosciuto che: «Non si ravvisano, in assenza di esplicite previsioni normative o contrattuali, ragioni ostative alla “successione” di un nuovo contratto di apprendistato, sempreché il piano formativo sia diverso rispetto a quello già portato a termine secondo quanto già chiarito dal Ministero del lavoro, circostanza certamente ravvisabile laddove il nuovo contratto di apprendistato sia finalizzato ad acquisire un titolo di studio ulteriore rispetto a quello già conseguito anche in virtù di un precedente contratto di apprendistato di I livello».**

**Per la prima volta dalla sua introduzione con la Legge Biagi nel 2003, l’apprendistato duale viene ora riconosciuto come un vero e proprio sistema, capace di accompagnare imprese e istituzioni formative nella costruzione di percorsi di apprendimento co-progettati e co-gestiti, dalla Istruzione e Formazione Professionale fino all’alta formazione terziaria (anche non accademica).** I benefici connessi alla organicità di questo sistema sono già stati richiamati: ora sta ai veri attori del contratto di apprendistato – istituzioni formative, imprese e giovani – sfruttare questa innovazione e concretamente implementarla nel territorio piemontese. Alla luce dell’interesse generato dal Testo Unico regionale e dall’Interpello sulla successione dei contratti, siamo anche certi che esperienze simili potranno essere osservate anche nel resto del Paese.

## **Istruzione e formazione nel disegno della legge di bilancio 2021: le misure per affrontare la transizione digitale\***

*di Gaetano Machì*

Il disegno di legge del “**Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023**” è stato presentato alla Camera dei Deputati il 18 novembre 2020 ed è attualmente in esame nelle singole commissioni parlamentari. L’atto dovrà essere approvato nella sua versione definitiva entro il **31 dicembre 2020**.

**In materia di istruzione e formazione**, il DDL introduce e rinnova misure che prevedono lo stanziamento di risorse per il finanziamento di attività didattiche e formative a guida nazionale e regionale, per il miglioramento della qualità dell’offerta formativa e per il potenziamento della Didattica a Distanza e con strumenti digitali.

**In ottica di sistema**, tali disposizioni potrebbero dar luogo ad una serie di interventi utili per agevolare lo sviluppo del sistema di istruzione e formazione verso una progressiva digitalizzazione delle attività didattiche che garantisca una maggiore inclusività dei percorsi ed una preparazione degli allievi più in linea con quelle che sono le necessità del mercato del lavoro attuale. Di seguito un breve excursus sulle principali disposizioni in materia.

### **Articolo 45 – Fondo occupazione e Formazione**

L’articolo 45 del disegno di legge di bilancio rfinanzia il **Fondo sociale per occupazione e formazione**, istituito dall’articolo 18 del decreto-legge n. 185/2008, di **600 milioni di euro per il 2021** e di **200 milioni di euro per il 2022**. Ad oggi le risorse disponibili sul Fondo risultano pari a **695,60 milioni di euro**.

Il **Fondo finanzia diversi interventi relativi alla formazione tra cui**, ai sensi dell’articolo 110 della legge 205/2017:

- **le iniziative per l’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione**, per cui sono stanziati € 189.109.570,46, che vengono annualmente ripartiti con Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (si veda, da ultimo, il [Decreto Direttoriale 18 marzo 2020, n. 2](#));

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

- **le attività di formazione in apprendistato ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81**, per cui la legge 205/2017 ha stanziato 15 milioni di euro, ripartiti tra le Regioni con Decreto Direttoriale 24 marzo 2020, n. 4;
- **i percorsi di apprendistato di I livello**, di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

Tuttavia, **l'ambito di utilizzo del Fondo sociale per occupazione e formazione è molto ampio**. Tale fondo finanzia diverse altre misure tra cui, a titolo esemplificativo, le borse di tirocinio formativo a favore dei giovani, gli ammortizzatori sociali in deroga, gli incentivi per il reimpiego di lavoratori over 50 e le agevolazioni contributive per progetti di riduzione dell'orario di lavoro.

**La legge di bilancio prevede che alcune delle nuove misure saranno finanziate a valere sul fondo di cui all'art. 45**, in particolare:

- i trattamenti di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria per cessata attività (articolo 46) e per le imprese con rilevanza economica e strategica (articolo 51);
- le misure di sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei call center (articolo 48) e delle imprese adibite alla pesca marittima (art. 49);
- il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese sequestrate o confiscate (art. 50);
- il supporto per il completamento dei piani di recupero occupazionale (art. 52);
- il finanziamento dei percorsi del sistema duale (art. 53).

### **Articolo 53 – Sistema duale**

**L'articolo 53 del DDL bilancio incrementa di 50 milioni ciascuno per gli anni 2021 e 2022** le risorse destinate all'integrazione della quota prevista per i percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti alla alternanza scuola lavoro ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera d), della legge n. 183 del 2014 e del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77.

**La legge 27 dicembre 2017, n. 205 attribuisce a tali percorsi un finanziamento pari a 75 milioni di euro ogni anno**. Tuttavia, è ormai prassi integrare tali risorse con uno stanziamento pari a circa 50 milioni di euro attraverso la legge di bilancio, infatti:

- **con la Finanziaria 2018** (art. 1, c. 281, legge 30 dicembre 2018, n. 145) sono stati stanziati 50 milioni di euro per l'annualità 2019, ripartiti a livello regionale con Decreto Dirigenziale 24 aprile 2020, n. 3;
- **con la legge di bilancio 2019** (art. 1, c. 494, legge 27 dicembre 2019, n. 160) sono stati stanziati 46,7 milioni di euro per l'anno 2020.

In linea con gli anni precedenti, dunque, si procederà ad un'integrazione delle risorse stanziate dalla legge 205/2017 anche per i prossimi due anni.

### **Articolo 86 – Incremento del Fondo di cui all’articolo 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440**

Il **Fondo per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa** (di cui all’articolo 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440), è **incrementato di 117,8 milioni di euro nell’anno 2021, di 106,9 milioni di euro nell’anno 2023, di 7,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e di 3,4 milioni per l’anno 2026.**

Il fondo ha come obiettivo quello di garantire la **piena realizzazione dell’autonomia scolastica** attraverso, tra l’altro:

- l’**innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico**;
- la **formazione del personale** della scuola;
- la **realizzazione di interventi perequativi** in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire l’incremento dell’offerta formativa, la realizzazione di interventi integrati, la copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell’Unione europea.

### **Articolo 87 – Misure per l’innovazione didattica e digitale nelle scuole**

Al fine di potenziare le **azioni per l’innovazione didattica e digitale nelle scuole** attraverso le azioni di coinvolgimento degli **animatori digitali** in ciascuna istituzione scolastica, il **fondo per l’innovazione didattica e digitale delle scuole** (di cui all’articolo 1, comma 62, secondo periodo, della legge 13 luglio 2015, n. 107) è **incrementato di euro 8.184.000,00 annui a decorrere dall’anno 2021. Ad ogni istituto scolastico verrà assegnata una quota pari a € 1.000.**

In particolare, possono essere finanziate attività quali:

- L’attuazione del **piano nazionale per la scuola digitale**, adottato al fine di sviluppare e di migliorare le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale, ed in particolare;
- La realizzazione di attività volte allo **sviluppo delle competenze digitali** degli studenti;
- Il **potenziamento degli strumenti** didattici e laboratoriali necessari a migliorare la formazione e i processi di innovazione delle istituzioni scolastiche;
- La **formazione dei docenti** per l’innovazione didattica e sviluppo della cultura digitale per l’insegnamento, l’apprendimento e la formazione delle competenze lavorative, cognitive e sociali degli studenti.

### **Articolo 165 – Disposizioni in materia di personale scolastico**

Allo scopo di garantire la continuità didattica per gli alunni con disabilità, è previsto un rifinanziamento del **fondo per l’autonomia** di cui all’articolo 1, comma 366, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella misura pari a **62,76 milioni nell’anno 2021, 321,34 milioni nell’anno 2022.** Conseguentemente, la **dotazione dell’organico dell’autonomia** è **incrementata di 5.000 posti sostegno a decorrere dall’anno scolastico 2021/2022, 11.000 posti di sostegno a decorrere dall’anno scolastico**

2022/2023 e 9.000 posti di sostegno a decorrere dall'anno scolastico 2023/2024, per un totale di **25.000 docenti di sostegno**.

Il fondo per **l'attuazione del Piano nazionale di formazione e per la realizzazione delle attività formative** (di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 13 luglio 2015, n. 107 è incrementato di **10 milioni di euro per l'anno 2021** allo scopo di interventi di **formazione obbligatoria del personale docente impegnato nelle classi con alunni con disabilità**.

## Conclusioni

Sulla scia delle misure straordinarie previste per il sostegno alle attività didattiche durante la fase emergenziale, **parte delle risorse previste dal disegno di legge di bilancio sono rivolte alla digitalizzazione delle attività didattiche ed al sostegno delle attività di istruzione e formazione professionale erogate dalle Regioni**.

**Sul rafforzamento della didattica digitale in materia di IeFP si è espresso recentemente anche il Consiglio con la Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza** del 24 novembre 2020, con cui viene accolta l'intenzione della Commissione di procedere, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a sostenere "la digitalizzazione efficace e di qualità dell'offerta di IFP nell'apprendimento scolastico e in quello basato sul lavoro".

In questa fase risulta quindi rilevante fare tesoro delle esperienze sviluppate nel corso della sospensione delle attività didattiche in presenza al fine di **rafforzare le competenze di docenti e discenti nell'utilizzo delle nuove tecnologie**. Su questo fronte il nostro Paese parte da una situazione di profonda difficoltà, con meno del 70% di giovani tra i 16 ed i 24 anni con competenze digitali di base o superiori (Eurostat) e con un Digital Economy and Society Index (DESI) relativo alla forza lavoro che ci vede ultimi in Europa.

A tal scopo, gli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio potranno senz'altro costituire un valido punto di partenza **laddove si riuscissero a sviluppare progetti idonei a raccogliere le sfide della transizione digitale**.

10.  
**LAVORO E SOCIETÀ**

## **Emergenza Coronavirus: il ruolo delle parti sociali per non contrapporre salute ed economia\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

Una pandemia, ha dichiarato l'11 marzo scorso il direttore generale della Organizzazione Mondiale della Salute sottolineando anche che «pandemia non è certo una parola da usare con leggerezza o disattenzione». Prosegue dunque, nello scenario peggiore che si poteva prospettare, quella che è, prima di tutto, una emergenza di salute pubblica con in prima linea medici, infermieri, inservienti e tutto il personale che ruota attorno al sistema sanitario.

Tuttavia prosegue anche l'esigenza di fornire risposte a imprese e lavoratori evitando facili banalizzazioni: **l'economia e il mercato non sono certo il solo profitto ma, piuttosto, un complesso sistema di organizzazione sociale che dà risposte ai bisogni delle persone.** Bisogni primari e materiali (come il cibo e la cura) **che sono soddisfatti dalla industria alimentare, dalla filiera farmaceutica, dalla filiera agricola, dai panifici e dai negozi alimentari e della distribuzione organizzata.** E anche bisogni di altra natura che ruotano prevalentemente attorno al lavoro e cioè, come afferma la nostra Carta costituzionale, a quelle attività e funzioni che vedono il nostro concorso individuale al progresso materiale e spirituale della società. **Per non parlare di quella vasta terra di mezzo,** collocata tra sanità e assistenza, da sempre invisibile agli occhi di politici ed esperti, del lavoro domestico, **del volontariato e del lavoro di cura** e assistenza agli anziani, ai nostri figli e alle persone non autosufficienti. Attività di assistenza alla persona che, per espressa previsione normativa, **non sono oggetto di sospensione (anche se lo sono di fatto) e che tuttavia ci paiono oggi allo sbando, senza garanzie minime di tutela della salute e non di rado anche di un alloggio, prima ancora che del reddito e di eventuali ammortizzatori sociali. Senza dimenticare che gran parte di questa forza lavoro non ha copertura contrattuale.** E il decreto Cura Italia conferma la sua esclusione dagli ammortizzatori sociali oltre che dal blocco dei licenziamenti.

Che le attività economiche e produttive debbano proseguire lo ha dimostrato la recente **intesa tra imprese e lavoratori (sotto la regia di Palazzo Chigi) finalizzata a garantire condizioni minime di salute e sicurezza** delle persone impiegate nella ancora numerose fabbriche aperte nella convinzione che non stiamo vivendo una contrapposizione di valori (la salute contro le esigenze del mercato) o di classe (i “padroni” contro i lavoratori) ma semplicemente **il tentativo di reazione di una**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

**società impaurita** – e in alcune zone del Paese anche stremata – **di porre in essere condizioni minime di sopravvivenza che si basano anche sul funzionamento delle attività produttive e della economia.**

Il protocollo firmato sabato 14 marzo da imprese e sindacati per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro non è infatti un semplice documento tecnico per addetti ai lavori. Certamente è anche questo, ma la valenza politica e anche sociale della intesa è davvero enorme. **Il sindacato, senza retorica, ha dimostrato coraggio e responsabilità anche perché sarebbe stato molto più comodo scaricare la responsabilità (anche giuridica) della apertura delle aziende sugli imprenditori.** Ma le criticità e i rischi per i lavoratori costretti a lavorare da direttive aziendali in luoghi di lavoro non sicuri sarebbero stati, nei fatti, maggiori.

Per capire che è così, che c'è stato vero coraggio, basta leggere i durissimi commenti della base all'intervento di presentazione del testo fatto lo stesso 14 marzo da Landini in una diretta Facebook. Il clima nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro ancora aperti è pesantissimo e il morale dei lavoratori non è mai stato così basso. **Tanti gli scioperi e le proteste in atto in questi giorni, ma anche tantissimi gli accordi raggiunti da imprese e lavoratori per gestire al meglio questa straordinaria emergenza** nel tentativo di non contrapporre salute e lavoro come indica una preziosa mappatura svolta dalla Fiom-Cgil che trovate qui.

**Ci sorprende pertanto chi, nel nome della semplificazione, immagina oggi una gestione delle misure di sostegno al reddito mediata dai soli consulenti legali e non anche dal sindacato** che si è invece rivelato interlocutore credibile e presente nella gestione di questa situazione del tutto eccezionale. **È condividendo e partecipando che si risolvono i problemi di imprese e lavoratori non certo sospendendo la democrazia industriale, chiaramente questo pone nelle mani del sindacato una grandissima responsabilità di essere rapido ed efficiente nel fornire risposte e collaborazione nei luoghi di lavoro.**

Chiaramente questo pone nelle mani del sindacato una grandissima responsabilità di essere rapido ed efficiente nel fornire risposte e collaborazione nei luoghi di lavoro. **Ma è interesse anche delle imprese non perdere questo passaggio di concertazione perché come visto sui temi della salute e sicurezza la voce dei lavoratori resta centrale per fare impresa** e farla dentro una prospettiva di lungo periodo.

È dunque con questo spirito di partecipazione e interpretando il bisogno di non mettere in conflitto la salute con le esigenze di una economia in sofferenza e di una società impaurita (la società del rischio, ha bene detto Ulrich Beck nel lontano 1986), che **proponiamo oggi un secondo Bollettino speciale ADAPT per orientarsi nella gestione pratica delle problematiche giuslavoristiche della emergenza da Coronavirus alla luce del nuovo decreto Cura Italia (n. 18 del 17 marzo 2020).** (si veda *Coronavirus: una emergenza non solo medica. Primi indirizzi operativi per la*

*gestione dei rapporti di lavoro*, Bollettino speciale ADAPT n. 2/2020). Anche questo Bollettino vuole raggiungere due obiettivi molto concreti: per un verso raccogliere e ordinare tutta la documentazione istituzionale sin qui prodotta (o comunque utile) per gestire l'emergenza rispetto alle attività produttive e alla regolazione dei rapporti di lavoro; per l'altro verso fornire, anche grazie alle molte richieste di chiarimento e domande che ci sono pervenute nel corso di un webinar dedicato a questa problematica (vedilo *open access* qui) e delle richieste che quotidianamente ci giungono da imprese, lavoratori e parti sociali alcune prime interpretazioni e qualche orientamento operativo rispetto alla legislazione emergenziale.

Proprio questa emergenza ci conferma, una volta di più, la forza e l'importanza del diritto delle relazioni industriali, perché **le risposte vere non le troviamo certo nelle astratte previsioni di legge ma nella loro trasposizione mediante avvisi comuni, contratti collettivi, accordi territoriali, intese di settore che sono il diritto vivente** a cui deve rivolgersi l'operatore economico per la soluzione di problemi davvero complessi ma non di impossibile soluzione.

Ancora una volta **non intendiamo valutare nel merito le scelte politiche** sin qui adottate a livello nazionale o locale. E tanto meno intendiamo avanzare, attraverso soluzioni semplicistiche e di facile presa su una opinione pubblica disorientata, soluzioni "consulenziali" che, al pari di quanto sta avvenendo con l'accaparramento delle mascherine protettive, possono fare più danni che risolvere i non pochi problemi che stanno via via emergendo e che stanno paralizzando non solo l'economia ma anche una intera società. Si pensi, in particolare, al tanto citato lavoro agile che, presentato come la panacea per tutti i mali della emergenza lavorativa dettata dal coronavirus oltre che come facile risposta ai problemi di produttività italiani, si sta risolvendo in un banale (e antico) "lavoro da casa" realizzato senza alcuna reale innovazione organizzativa e culturale che lo strumento comporta se applicato correttamente e con consapevolezza.

Certo è che **emergono oggi con forza i numerosi dualismi di cui si caratterizza un mercato del lavoro italiano** per nulla attrezzato ad affrontare le conseguenze di una "società del rischio" in cui viviamo ormai da decenni. **Il dualismo di chi è coperto dalle tutele dal lavoro subordinato e di chi non ha tutele come i lavoratori domestici, i tirocinanti, i collaboratori fino ad arrivare ad un lavoro autonomo** che non è più quello del Novecento in cui, giustamente, il rischio era una conseguenza di chi sceglieva di farsene carico. Non sembra al momento che tutto questo sia preso in considerazione, con una indennità per autonomi e collaboratori molto inferiore a quella prevista per chi accede alla cassa integrazione, ma avremo modo di parlarne ad emergenza finita quando, forse, ci avrà aiutato a prendere coscienza di problemi di cui parliamo da anni.

Ora, come ricercatori e giuristi del lavoro, ci siamo concentrati sui profili di maggiore criticità sforzandoci di abbandonare, secondo quanto ci è stato suggerito da chi ha una significativa esperienza in ruoli decisionali (vedi M. Sacconi, *Coronavirus: equilibrio tra esigenze prevenzionistiche e continuità della vita attiva* in Bollettino ADAPT del 24 feb-

braio 2020), un pedante atteggiamento formalistico da azzecagarbugli, del tutto fuori luogo in questa circoscritta fase emergenziale, per trovare soluzioni di buon senso e tecnicamente compatibili con le reali esigenze di imprese e lavoratori. A partire dal **tentativo di fare ordine tra la miriade di documenti istituzionali nazionali, territoriali prodotti da attori diversi** (Stato, amministrazioni locali, istituzioni, parti sociali) che impattano in modo diverso a seconda dei settori produttivi e dei rispettivi sistemi di relazioni industriali. Spesso infatti manca una chiarezza nella gerarchia delle fonti che si pongono oltretutto tra loro in contraddizione relativamente ai contenuti.

Data la complessità del tema ci siamo pertanto mossi in due direzioni. Per un verso, con questo Bollettino abbiamo ordinato per tematiche e in ordine logico, i tanti documenti normativi utili per rispondere alle domande e ai dubbi che imprese, lavoratori e operatori giuridici si stanno ponendo. Per l'altro verso abbiamo deciso di ampliare l'analisi già svolta dai nostri ricercatori in una prima fase dell'emergenza includendo oltre ai tre grandi capitoli di natura lavoristica (presenze / assenze dal lavoro, lavoro da remoto, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro), anche la questione della sospensione dei tirocini, il tema dei lavoratori domestici, al momento esclusi da qualsiasi provvedimento, una analisi sintetica dello stato attuale dei diversi ammortizzatori sociali utilizzabili in caso di sospensione delle attività per emergenza Covid-19, le condizioni di esercizio delle attività professionali e il funzionamento del relativo Fondo di solidarietà istituito da Confprofessioni e dalle organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil presso l'INPS.

Abbiamo poi voluto lasciare spazio alle parti sociali, con i contributi del Segretario aggiunto della **CiSI Luigi Sbarra** e di **Fabio Pontrandolfi** di Confindustria che analizzano e illustrano il Protocollo sottoscritto da sindacati, associazioni datoriali e Governo in merito alla gestione della sicurezza nelle attività produttive, in particolare nelle fabbriche. Così come al capo servizio sindacale di **Federalberghi Angelo Candido** che racconta dell'incertezza nella quale versa il settore del turismo nell'emergenza attuale.

Certo sullo sfondo restano **problemi che dovremo affrontare con spirito costruttivo e mente aperta una volta terminata la situazione di emergenza** a partire dalla forma di Stati e dai troppi livelli decisionali. Così come dalla stessa idea di lavoro e da una sempre più oggettiva necessità di ripensare il sistema di welfare partendo dalla persona e non dalle tipologie contrattuali o dai settori produttivi.

I nodi critici sono molti e di non facile soluzione. **Il dilemma per eccellenza**, come abbiamo già evidenziato, è quello **che sembra contrapporre il primato della persona** (che in questo caso coincide con il diritto alla salute) **e il primato dell'economia, ossia tenere aperte le produzioni. Un dilemma che ci è già stato proposto in diverse forme negli ultimi decenni, tra tutte ricordiamo il caso Ilva** su cui tanto si è discusso e che impone di ripensare in radice la società (industriale) del rischio. Probabilmente siamo di fronte a un punto di non ritorno in cui gli attori sociali sono chiamati ad un nuovo protagonismo individuando in cia-

scun settore e perfino in ciascuna sede produttiva il miglior compromesso (nel senso più vero del termine). Noi vogliamo metterci a servizio di chi è chiamato a prendere queste decisioni, di cui possiamo solo intuire il peso sociale e anche personale.

**Ringraziamo ancora una volta i nostri giovani ricercatori**, che sempre con generosità si sono prestati a questo esercizio ricostruttivo. **Ringraziamo anche i soci di ADAPT** che, con il loro sostegno attivo, ci consentono il lusso di dedicare tempo ed energie ad attività particolarmente onerose come questa in termini di impegno e responsabilità. **Ringraziamo infine tutti voi, i tanti amici e lettori del Bollettino ADAPT che ci hanno espresso solidarietà** (sapendo del nostro radicamento a Bergamo oltre che a Modena e Roma) e ci hanno piacevolmente sommerso di domande, casi e dubbi, fidandosi della nostra opinione libera da condizionamenti di parte e consentendoci certamente una maggiore e migliore conoscenza delle problematiche reali che ora mettiamo a fattor comune. È nostra convinzione, infatti, che **solo condividendo con mente aperta e spirito costruttivo dubbi, problemi e incertezze potremo assieme contribuire a costruire un futuro del lavoro migliore di quello che abbiamo ereditato.**

Così è nata ADAPT esattamente venti anni fa e così vogliamo continuare a operare nei prossimi anni.

## Un modello per l'equilibrio tra attività economica e sicurezza dei lavoratori\*

*di Fabio Pontrandolfi*

Il Protocollo condiviso, su invito del Governo e del quale il Governo stesso favorisce la piena attuazione, è espressione di responsabilità dell'Autorità al massimo livello e delle parti sociali verso imprese e lavoratori: la prosecuzione della produzione in sicurezza è, per l'Italia, fonte di vita ed evita danni socio-economici di tale entità da non avere recenti precedenti (per intensità e durata).

Il Protocollo è un modello, un insieme di principi che, secondo Governo e parti sociali, assicura e garantisce – qui il suo alto valore costituzionale, a maggior ragione in una situazione di emergenza, – l'equilibrio costituzionale sancito dall'articolo 41 della Costituzione: attività economica e sicurezza dei lavoratori.

Il testo lascia volontariamente ed espressamente pieno spazio alle imprese, nel rispetto del fondamentale principio di sussidiarietà, per elaborare i protocolli aziendali secondo parametri di specificità. La garanzia del livello di sicurezza del Protocollo passa attraverso le valutazioni che le aziende, sentite le rappresentanze sindacali aziendali (si tratta di un momento fondamentale), faranno in collaborazione con il medico competente (la cui presenza è evidentemente fondamentale in questo frangente, non ai sensi del DLgs 81/2008 ma in quanto consulente tecnico del datore di lavoro).

Non è questa la fase né la condizione per sollecitare accordi o trattative sul protocollo, pur tradizionali e fondamentali tra le parti sociali, al livello nazionale, territoriale, aziendale e di categoria: il tempo e l'efficacia dell'azione, nel quadro del Protocollo nazionale, sono essenziali per garantire il risultato concreto che lo stesso Protocollo richiama.

Precauzione è il principio che anima il Protocollo: azioni che vanno oltre la gestione del rischio e si muovono nella esigenza di garantire comunque (nella non conoscenza del pericolo) la salute. Si pensi all'invito ad usare le mascherine chirurgiche laddove, pur in presenza di soggetti sani, essi non possono lavorare ad una distanza superiore ad un metro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

L'OMS, dopo aver sconsigliato di usare le mascherine in assenza di sintomi a meno che non si assista una persona malata, evidenzia l'esigenza di ricorrere al rispetto delle normali misure di igiene (lavare le mani adeguatamente). L'intesa suggerisce e raccomanda, invece (non impone, al pari del DPCM), di adottare questa misura di precauzione anche a chi deve lavorare a meno di un metro di distanza, anche laddove non vi siano sintomi.

Una anticipazione del pericolo che, non suggerita nemmeno dall'OMS, vede le parti impegnate a garantire secondo la massima cautela possibile la salute dei lavoratori, la vera e prima risorsa di quella attività imprenditoriale che la costituzione pone sullo stesso piano della sicurezza.

La natura sanitaria della emergenza implica responsabilità da parte di tutti: l'Italia è unita nel doveroso riconoscimento a chi in questo momento mette a rischio la propria vita per salvare quella degli altri. A noi, parti sociali, sta supportare – come possiamo – quel sacrificio, evitando la diffusione del virus.

Medici di azienda, datore di lavoro, sindacati, lavoratori devono essere insieme, ciascuno come può: quella unità di intenti, quel senso di responsabilità richiamato dal Presidente Mattarella verso chi sta operando con efficacia e generosa abnegazione.

Il Protocollo sposa appieno questi valori: indicazioni semplici, quanto fondamentali, per evitare la diffusione di un virus insidioso.

La responsabilità dell'azione è delle imprese, a piena tutela della salute dei lavoratori che continuano a lavorare per dare vita alla nostra Nazione, e il comportamento responsabile dei lavoratori sarà, al pari di quello delle imprese, fondamentale per raggiungere l'obiettivo comune: evitare la diffusione del virus.

L'ordinamento e la stessa Costituzione consentono al Governo di derogare a libertà e diritti costituzionali (circolazione, riunione, culto, impresa, etc) con provvedimenti dalla efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza, adeguata motivazione, efficace pubblicazione ed conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico.

Quando questo avviene, ciascuno deve fare un passo indietro: come la compressione della libertà d'impresa è funzionale alla tutela di valori superiori, anche il rispetto delle indicazioni vincolanti contenute nei provvedimenti contingibili ed urgenti e nella relativa applicazione diviene essenziale.

Il Protocollo è espressione responsabile di tutto questo: l'equilibrio trovato dalle parti è palese.

Le singole imprese sono chiamate a individuare, con la tradizionale collaborazione del sindacato e sulla base delle proprie specifiche caratteristiche, azioni e precauzioni in linea con il Protocollo, che individua, negli aspetti organizzativi e nelle misure di igiene, gli strumenti principali.

## In ricordo di Jacques Rojot\*

di Michele Tiraboschi

Ritengo doveroso condividere con la comunità dei lettori del *Bollettino ADAPT* la triste notizia della scomparsa di Jacques Rojot, professore emerito di scienze gestionali e componente del comitato scientifico internazionale della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*. Non tanto e non solo per un debito personale di riconoscenza ricordando quando, giovane ricercatore, mi ha concesso l'opportunità di insegnare per alcuni anni al CIFFOP (Centre Interdisciplinaire de Formation à la Fonction Personnel) della Università di Parigi 2 Panthéon-Assas. Di formazione non giuridica, Jacques Rojot è stato per anni uno degli animatori più presenti e acuti della comunità scientifica internazionale di studi sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali. Indubbiamente meno visibile di altri. Non certo per la levatura scientifica. Semmai per la riservatezza ed estrema educazione dei modi e forse anche per una certa dose di timidezza. Non un istrione capace, come altri, di monopolizzare l'attenzione negli affollati convegni internazionali delle nostre associazioni, ma indubbiamente uno studioso di razza della scienza della organizzazione e della gestione del personale che abbiamo conosciuto e frequentato perché interessato a un sincero e profondo confronto interdisciplinare coi giuristi del lavoro e con gli esperti di relazioni industriali. Grande amico di Marco Biagi ha contribuito con intensità e continuità alla formazione di una nuova generazione di esperti delle tematiche del lavoro fuori dagli stretti confini disciplinari e nazionali. Molti di noi lo ricordano abile docente e acuto discutant alle *Summer School of Comparative Industrial Relations* organizzate per ben dieci anni a Bologna con il sostegno del SINNEA International, un istituto di ricerca e formazione della Lega delle cooperative di cui Marco è stato direttore scientifico.

Dottore di ricerca in scienze gestionali e PhD in Management presso l'UCLA (Università della California, Los Angeles), Jacques Rojot è stato, tra le altre cose, co-direttore del *Centre Interdisciplinaire de Formation à la Fonction Personnel* (CIFFOP), direttore del Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion (LARGEPA), Rédacteur en Chef della *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, amministratore della *Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises* (FNEGE), Presidente della *Association nationale des professeurs universitaires de sciences de gestion* e corrispondente per la Francia della National Academy of Arbitrators (Stati Uniti).

Tra le principali opere monografiche e manualistiche ricordo i poderosi *Théorie des organisations* e *La Négociation*, a cui aggiungere il volume del 1991 in lingua inglese su

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

*Negotiation: From Theory to Practice* per McMillan nato, prima dell'epoca del *Power Point*, dall'accumulo di note, schemi e appunti per lezioni universitarie e seminari accademici che lo ha reso molto conosciuto anche nel dibattito accademico nordamericano. Ai giovani studiosi e ricercatori e ai lettori del *Bollettino ADAPT* segnalò invece la sua pagina su *ResearchGate*, ricca di ulteriori contributi e pubblicazioni attenti anche alle implicazioni pratiche delle teorie tra cui una recente intervista dal titolo *La communauté des chercheurs et universitaires s'intéressant à la négociation est significative, et sa production abondante. Pourquoi cet apport théorique est-il aussi négligé par la pratique?*, in *Négociations* n°32(2):121 / 2019 e, con altri autori, il saggio *L'avenir des négociations collectives*, in *Revue Interdisciplinaire Management*, 2015, 16 (2).

Per i lettori di lingua italiana segnalò invece, sulla nostra rivista *Diritto delle Relazioni industriali*, due contributi: *La dimensione sociale del Mercato Unico Europeo: il caso francese*, apparso sulla prima annualità della rivista, e, più recentemente, *Una panoramica internazionale sull'estensione e sulla rilevanza della contrattazione*.

Nel dare l'ultimo e affettuoso saluto al professor Rojot mi sento di affermare, senza enfasi, che il suo insegnamento è ancora vivo e pieno di forza anche per chi non ha avuto la fortuna di conoscerlo di persona e frequentarlo. È sufficiente leggere il suo *Future Directions for Labor Law Scholarship and International Collaboration* pubblicato sul prestigioso *Comparative Labor Law & Policy Journal* diretto da Matthew Finkin per comprendere la qualità della sua dottrina, la concretezza delle sue analisi e la ricchezza degli stimoli che lascia ora alla comunità dei giuslavoristi e degli operatori delle relazioni industriali. Mi auguro che questo breve ricordo possa essere un incoraggiamento anche per le nuove generazioni di studiosi interessati ai temi del lavoro e della contrattazione collettiva per confrontarsi con i suoi preziosi studi. Anche perché, come ci ricordava lo stesso Jacques Rojot nella parte conclusiva del saggio da ultimo citato, il diritto del lavoro e le relazioni industriali possono ancora avere un futuro luminoso, basta solo da parte di tutti noi l'impegno a rendere vive e rinnovare oggi giorno le valide ragioni che stanno alla base di queste gloriose discipline.

Non meno importante è l'insegnamento umano che ci ha lasciato come persone sia come accademici che come pratici. Invito soprattutto studenti e dottorandi e i più giovani operatori delle relazioni industriali e del mercato del lavoro a leggere una delle sue ultime interviste. In *La communauté des chercheurs et universitaires s'intéressant à la négociation est significative, et sa production abondante. Pourquoi cet apport théorique est-il aussi négligé par la pratique?* Rojot ripercorre la sua formazione giovanile e ci ricorda che quello che siamo dipende indubbiamente dal caso e dalla necessità ma anche e soprattutto dal nostro impegno e dalle persone importanti che incontriamo lungo il nostro percorso, nel suo caso il celebre Frédéric Meyers della Università della California. Soprattutto dalla curiosità intellettuale e dalla apertura con cui viviamo le esperienze che ci capitano e che, viste col senno di poi, sono un percorso evolutivo che ci fa scoprire quello che vogliamo e quello che siamo. Nel suo caso, come in molti di noi, l'interesse prima da giovane assistente della Faculté de Droit et des Sciences Économiques e poi da prestigioso accademico della Università di Parigi 2 Panthéon-Assas per la dimensione economica e sociale dell'ordine giuridico e istitu-

zionale che regola le organizzazioni d'impresa e l'impegno costante a rendere meno distanti la teoria e la pratica delle relazioni di lavoro contemperando gli obiettivi di efficienza con quelli della giustizia sociale.

## Un ricordo di Oliver Williamson. La sua keynote lecture al convegno sull'impresa rete dell'IRSO del 1988\*

*di Federico Butera, Gianfranco Dioguardi*

La scelta fra produrre all'interno dell'impresa (hierarchy) o attraverso l'acquisto sul mercato di componenti del prodotto/servizio (market) nei modelli classici di impresa e di organizzazione con la nascita delle grandi corporation in occidente aveva visto la netta prevalenza della verticalizzazione e integrazione all'interno della stessa impresa, secondo il modello reso celebre dalla Krupp (dalla miniera ai cannoni e alle posate). La struttura e cultura organizzativa basata sulla gerarchia e l'unità di comando avevano a lungo prevalso. A metà degli anni '80 questa tendenza si inverte. Non cambia solo la proporzione fra make or buy ma cambiano i modelli di impresa e di organizzazione. Si apre il dibattito sull'impresa rete e sulle reti di impresa. A questo fu dedicato il convegno IRSO di Camogli a cui **Oliver Williamson** partecipò come keynote lecturer.

### **Il cambiamento di paradigma delle imprese e delle organizzazioni in Italia dalla fine degli anni '80: un evento anticipatorio e una arena di innovazione ancora aperta**

Presentiamo in [questo Quaderno](#) le relazioni introduttive di **Federico Butera** e **Gianfranco Dioguardi** al Workshop "L'impresa Rete", che Irso – Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi – aveva organizzato a Camogli il 3, 4, 5 giugno 1988, con la sponsorizzazione di Enea, Coop, Impresa Dioguardi.

Ripubblicare due contributi nello stato in cui furono scritti 25 anni fa ha oggi il significato di documentare lo stato delle conoscenze e del dibattito alla fine degli anni '80, anni che videro un momento di svolta nelle teorie e nelle pratiche organizzative con un cambio di paradigma che ha influenzato i venticinque anni successivi e che non ha ancora esaurito la sua carica innovativa. Il Workshop di Camogli e questi due position paper che riproponiamo ebbero un ruolo non secondario nel cambiamento dei paradigmi, dei metodi, delle pratiche manageriali che si svilupperanno poi tumultuosamente in Italia e in Europa negli anni '90 e nel 2000.

Con questa pubblicazione vogliamo anche contribuire a celebrare il 40° anniversario della nascita dell'Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi, fondato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22](#).

nel 1974 e da allora presieduto da **Federico Butera**. Il tema dell'impresa rete è una delle aree di ricerca e di intervento che hanno caratterizzato la storia dell'Istituto.

Su questo tema, insieme ad altri, si è stretto un lungo sodalizio intellettuale fra **Federico Butera** e **Gianfranco Dioguardi**, oltre che una grande amicizia, che dura ininterrottamente da allora. La scelta fra produrre all'interno dell'impresa (hierarchy) o attraverso l'acquisto sul mercato di componenti del prodotto/servizio (market) nei modelli classici di impresa e di organizzazione con la nascita delle grandi corporation in occidente aveva visto la netta prevalenza della verticalizzazione e integrazione all'interno della stessa impresa, secondo il modello reso celebre dalla Krupp (dalla miniera ai cannoni e alle posate). La struttura e cultura organizzativa basata sulla gerarchia e l'unità di comando avevano a lungo prevalso. A metà degli anni '80 questa tendenza si inverte.

Non cambia solo la proporzione fra make or buy ma cambiano i modelli di impresa e di organizzazione. In quegli anni i modelli di impresa, di organizzazione e di lavoro che avevano caratterizzato l'economia e la società del secolo XX iniziavano a cedere il passo ad altri modelli ma non erano ancora chiaramente definiti e operazionalizzati. L'apparato scientifico, le pratiche manageriali, le esperienze di gestione dell'impresa, dei territori, del lavoro entrano in quegli anni in uno stadio fluido.

Il Workshop internazionale di Camogli affrontò in modo pionieristico in tre giorni di inteso dibattito il tema della profonda trasformazione dei modelli di impresa e di organizzazione che si stava profilando in Italia e nei paesi occidentali, ossia quella che vedeva la transizione da strutture d'impresa monolitiche autoreferenziate a reti organizzative governate, o per usare una metafora poi divenuta popolare dal castello alla rete. Il Workshop aveva raccolto un gruppo di noti studiosi internazionali di diverse discipline (economia, management, ingegneria, sociologia) che avevano presentato le loro relazioni e le hanno vivacemente discusse fra loro e con altri studiosi e manager di grandi imprese.

Di seguito pubblichiamo il programma tentativo del Workshop e una sintesi del dibattito svolto in quei tre giorni. I lavori, dopo le relazioni introduttive di Butera e Dioguardi alla cui lettura si rimanda, si articolano su tre sessioni di relazioni seguite ciascuna dalla presentazione di studi di caso: ampio spazio fu assicurato al dibattito.

I papers furono raccolti nei Documenti di Lavoro dell'Istituto Irso. Il Workshop è stato videoregistrato e sbobinato.

La prima sessione fu dedicata ai criteri economici e sociali per la decentralizzazione della produzione e per lo sviluppo delle reti d'impresa. **Olivier Williamson**, poi premio Nobel dell'Economia, presentò il suo approccio ai costi di transazione che modificano per l'imprenditore il ricorso alla hierarchy (l'organizzazione, fare in casa) o al market (accesso al mercato, comprare da altri produttori). **Ken-ichi-Imai** propose le lezioni apprese dal modello giapponese di centralizzazione e decentralizzazione che aveva assicurato il decollo dell'economia giapponese, **Giovanni Dosi**

condusse un affondo contro l'approccio di Williamson in nome delle teorie evolutive dell'impresa che condivideva nei suoi lavori con Nelson e Winter. **Sergio Vaccà** sottolineò il ruolo della cultura e del linguaggio. **Giacomo Beccattini** sostenne le ragioni delle economie e delle società locali nella nascita e nello sviluppo dei distretti imprenditoriali italiani. **Ivano Barberini** delle Coop, **Elserino Piol** dell'Olivetti, **Clemente Signoroni** della Fiat, **Andrea Mathis** dell'Enea illustrarono le esperienze imprenditoriali in cui prendevano corpo le imprese rete in quegli anni.

La seconda sessione fu dedicata all'organizzazione dell'impresa rete, ossia alla domanda chiave del workshop: l'impresa rete esiste, che cosa la caratterizza, è una nuova forma di impresa e di organizzazione? **Charles Sabel** partendo dall'analisi del dibattito sulla "fumosa famosa impresa rete" sostenne l'emergenza di una nuova forma di impresa e di organizzazione. **Sebastiano Brusco** insistette sulla peculiarità dei distretti industriali come forma alternativa alla grande impresa capitalistica. Howard Aldrich presentò la sua vista sulla "ecologia delle popolazioni" applicata ai sistemi di piccole imprese. **Claudio Ciborra** esplorò la natura organizzativa degli accordi fra impresa. **Giorgio De Michelis** avvertì che lo sviluppo delle reti di impresa avrebbe avuto una enorme accelerazione in virtù delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Una vivace discussione su questi temi coordinata da Federico Butera ebbe luogo fra **Dario Barassi**, **Domenico De Masi**, **Franco Malerba**, **Angelo Pichierri**, **Paolo Perulli**.

La terza sessione ebbe come tema la gestione strategica e organizzativa delle forme di impresa rete e di reti di impresa: la domanda era se la rete poteva essere progettata e gestita. **Cristiano Antonelli** e **Claudio De Mattè**, **Giulio Sapelli** coordinati da **Gianfranco Dioguardi** assunsero l'onere di definire il profilo di nuovi modelli di gestione imprenditoriale, di management, di cultura di impresa, al fine di rendere gestibili i modelli di impresa emergenti e creare una nuova frontiera delle scienze manageriali e della management education.

In conclusione, proponiamo la lettura di due documenti anticipatori che abbiamo voluto lasciare nello stato in cui erano per documentare la svolta nelle teorie e pratiche organizzative che ebbe luogo in un momento e in un evento topico, una svolta che ha avuto sviluppi enormi. Presentiamo questi documenti non solo per ricordare una storia ma per evocare sviluppi ulteriori che prevediamo ancora più rivoluzionari di quelli degli ultimi venticinque anni.

Le previsioni contenute in quei due contributi si sono completamente avverate. Nuovi modelli di impresa e di organizzazione si sono sviluppati. La grande e media impresa continua a riarticolarsi all'interno e a fare regia imprenditoriale di vaste reti di imprese operanti globalmente. Le economie regionali e i distretti sviluppano "reti lunghe" che collegano fra loro imprese minori, professioni, centri di ricerca in un rapporto spesso complementare e talvolta competitivo con la grande impresa. Imprese di produzione di beni e servizi entrano in rete con centri di ricerca, con espressioni artistiche, con le scuole, con le pubbliche amministrazioni, con il volontariato, con le professioni, sostenute da mezzi tecnologici sempre più potenti. In

tutti i casi scienze manageriali e formazione manageriale sono diventate ormai ben diverse da quelle che avevano accompagnato la prima e seconda rivoluzione industriale.

Ma questo è un “unfinished business”. Il tema delle reti organizzative oggi nel 2014 rimane un’area di azione prioritaria per gli imprenditori, per la politica industriale, per la cultura. Il sistema industriale italiano è caratterizzato da poche grandi imprese e da numerose medie imprese, molte delle quali sono cresciute fino a diventare campioni di innovazione, competitività, internazionalizzazione, espressione di una Italian Way of Doing Industry. Una caratteristica chiave delle medie imprese di successo è quella di avere attivato e governato ampie reti di fornitura, reti di alleanza, reti di condivisione internazionale di conoscenze, collegamenti con piattaforme produttive internazionali: esempi di successo di imprese rete.

Missione delle politiche pubbliche e associative è quella di sostenere queste imprese “mutanti” con servizi e infrastrutture adeguati e di trasferire le lezioni apprese.

## Il lavoro di impegno civile e l'imprenditore per il bene comune. Rileggendo Ulrich Beck venti anni dopo\*

di Cecilia Leccardi

**L'esito della emergenza sanitaria da Covid-19 ci ha lasciato una crisi economica e occupazionale grave e che pare sembra senza sbocchi.** Questo anche perché non siamo stati capaci di fare della pandemia il punto di svolta culturale e progettuale, da tempo atteso, di un modo di pensare al mercato del lavoro che non si può più realisticamente pensare di far funzionare con le logiche e gli schemi del passato. Può essere di particolare utilità, in questa prospettiva, rileggere Ulrich Beck che è stato tra i primi a delineare alcune tenenze della nuova modernità e le dinamiche di una "società del rischio" (U. Beck, *Risikogesellschaft* (1986), tr. it. di W. Privitera e E. Sandrelli, *La società del rischio. Per una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2013) oltre le categorie del post-fordismo, del lavoro produttivo, del profitto e del consumo. Quelle che allora apparivano utopie o visioni futuristiche si sono in effetti avverate e forse una soluzione alla crisi occupazionale può essere individuata nei mercati emergenti del lavoro, caratterizzati da beni comuni e relazionali quali i servizi di cura e assistenza alle persone fragili, i servizi sociali ed educativi, la manutenzione del territorio, la tutela ambientale, gli interventi di rigenerazione urbana, la riqualificazione degli spazi pubblici, la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale (ancora U. Beck, *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft* (1999) tr. it. di H. Riediger, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino, 2000).

**Colpisce, in questa prospettiva, il concetto di "lavoro di impegno civile", a cui Beck si riferiva per indicare le nuove forme di impiego lavorativo e di impegno politico che andavano affermandosi sulle ceneri del lavoro industriale.** Da non confondersi con l'obbligo di svolgere lavori socialmente utili in cambio del beneficio di sussidi sociali, il lavoro di impegno civile fa perno sulla spontaneità e sull'autonomia organizzativa di persone che cercano forme alternative di attività e identità, dando vita alla realizzazione di progetti finalizzati al bene comune. Realisticamente, Beck aveva immaginato un rapporto di complementarietà tra il lavoro salariato e il lavoro di impegno civile, che dovrà restare circoscritto a quegli ambiti di attività che non possono essere espletati per nulla, oppure solo in modo parziale, dal lavoro salariato. Il concorso alla realizzazione di una società buona giustifica la possibilità che il *citizen work* possa essere ricompensato con un reddito di cittadinanza, una forma di riconoscimento sociale per gli addetti al lavoro di impegno civile. Non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

un compenso salariale, che potrebbe snaturare il fine ultimo dell'utilità collettiva, ma un compenso economico, equivalente ad un sussidio di disoccupazione, che garantirebbe al soggetto coinvolto la libertà di scelta nell'intraprendere un lavoro "normale" o un'attività di impegno civile. Il reddito di cittadinanza immaginato da Beck non avrebbe quindi il fine di provvedere ai bisogni dei cittadini poveri cristallizzandone la condizione, ma quello di stabilire un sostrato di cittadinanza comune a partire dalla quale sia consentito un investimento discrezionale della propria identità, dei propri tempi e delle proprie relazioni, senza che ciò comporti perdite in termini di sicurezza materiale ed esistenziale. Sgravando i lavoratori dal provvedere alle necessità materiale garantendo loro un sostegno economico a prescindere dal campo di impiego, si aprirebbe infine uno spazio collettivo in cui sarebbe possibile esercitare e godere dei diritti di cittadinanza, promuovendo e rivitalizzando al contempo il sistema democratico che ordina le nostre società.

**Lo sviluppo del capitalismo tecnologicamente avanzato fa vacillare il lavoro industriale quale perno della società, spostandone il baricentro verso un bacino di attività in cui la solidarietà può ritrovare la sua funzione di principio costitutivo della convivenza.** Se nella fase della "prima modernità", che coincide con gli anni dello sviluppo industrialista, il lavoro ha subito un profondo processo di riabilitazione, culminato nell'elezione della condizione di lavoratore salariato a fondamento dei diritti di cittadinanza, come sancisce la nostra stessa Costituzione, nell'epoca del "post-lavoro" scema tale ruolo di integrazione storica. Sotteso al cambio di paradigma economico produttivo si registra infatti un nuovo approccio antropologico, che non si concretizza più nella figura equivalente del lavoratore-cittadino e non riconosce più solo il lavoro salariato quale veicolo di integrazione sociale, ma promuove una rinnovata centralità della persona e del complesso dei suoi bisogni. Più profondamente, riconoscere valore al lavoro di impegno civile significa anche spogliarsi dell'etica capitalistica di weberiana memoria e del principio secondo il quale "soltanto chi lavora è" mentre chi è disoccupato o inattivo è soggetto a discredito sociale, di cui l'industrialismo occidentale è intriso.

**Beck demanda l'organizzazione del lavoro di impegno civile e le modalità di associazione inclusiva della società del post-lavoro all'imprenditore per il bene comune.** Una nuova figura che, come suggerisce il nome stesso, condensa nella propria persona i tratti dell'imprenditore e del filantropo o forse anche di quello che è diventato oggi il terzo settore e la sua relazione con l'impresa privata, svolgendo un ruolo di raccordo tra il mercato e la politica, che ben esprime il carattere ibrido del lavoro di impegno civile, a metà strada tra lavoro salariato e attività di volontariato. Una persona dalla spiccata attitudine pragmatica e attenta osservatrice del tessuto territoriale e sociale nella quale è inserita, capace di promuovere e organizzare esperienze di lavoro di impegno civile intercettando tutti quei soggetti che vivono fasi di transizione (lavorativa ed esistenziale), e che quindi sono più esposti a processi di marginalizzazione e povertà: così Beck immagina l'imprenditore per il bene comune. Un soggetto che può svolgere un ruolo chiave nella società del post-lavoro, ponendosi come riferimento autorevole e riconosciuto per giovani in uscita da percorsi di formazione, per disoccupati in cerca di percorsi di riqualificazione, per geni-

tori alle prese con forme di conciliazione vita-lavoro, ma anche per normali cittadini interessati a contribuire alla costruzione di una società buona.

**Ormai oltre un ventennio fa, Beck, con un accenno a Hannah Arendt e a Ernst Gellner, ravvisava nell'articolazione di lavoro, azione e contemplazione «i concetti basilari di una società dalla carriera multipla»** (U. Beck, *Una prospettiva globale: oltre la società del lavoro*, in *Paradigmi. Rivista di critica filosofica*, n. 1-2008, p. 30) dove ogni individuo potesse essere parte della vita economica, socio-politica e intellettuale secondo l'idea di uno sviluppo pieno della persona umana che dovrebbe correre lungo questi tre binari. Una riflessione a suo modo profetica, che ben descrive le potenziali direttrici di sviluppo dell'attuale società del post-lavoro, che può riscattare l'individuo anzitutto come cittadino e poi come lavoratore, promuovendo forme di aggregazione lavorativa o politica che esulino la mera dimensione economicista per provare a rispondere ai bisogni più intimi dell'uomo.

**Il lavoro come partecipazione alle risorse universali.  
Il contributo di Rahel Jaeggi  
all'analisi delle moderne forme di alienazione\***

*di Cecilia Leccardi*

**Sfruttamento, alienazione, precarietà, disoccupazione a lungo termine, sono soltanto alcune delle forme patologiche che il lavoro ha assunto nella nostra epoca**, e che la crisi pandemica sta esasperando. Seppur non sia mai mancata, dai tempi della prima rivoluzione industriale, una riflessione critica sugli aspetti alienanti del lavoro, le domande di emancipazione umana di cui la critica di matrice marxista si faceva veicolo durante la società industriale sembrano trovare terreno fertile nel coevo sistema economico-produttivo. **Nuovo vigore al dibattito teorico su questi temi lo sta infondendo Rahel Jaeggi**, Professoressa di filosofia politica all'Università Humboldt di Berlino, ospite del recente seminario "Pathology and emancipation of labour" tenuto nell'ambito di un ciclo di incontri organizzati dall'International Research Centre for European Culture and Politics dell'Università Vita-Salute San Raffaele. Il presente contributo si propone di riportare alcuni spunti emersi durante l'incontro, con riferimento ad una declinazione moderna del termine "alienazione" nell'ambito di un più ampio ripensamento di cosa sia oggi il lavoro.

Contro ogni previsione di un più o meno imminente tramonto della società del lavoro, non si è mai assistito, in realtà, a una perdita di rilevanza del significato che il lavoro assume nella vita di ogni uomo. Oggi più che mai le persone aspirano a un posto di lavoro che non solo garantisca la sussistenza, ma corrisponda anche ai loro desideri di realizzazione più profonda. La maggioranza della popolazione continua a modellare la propria identità al ruolo svolto entro i processi lavorativi organizzati, anche quando questi sono apparentemente poco qualificati. La disoccupazione è esperita come uno stigma sociale, e i rapporti di lavoro precari sono causa di sofferenza e di nuovi disturbi psicosociali.

Rahel Jaeggi ha dedicato allo studio del concetto di alienazione una corposa monografia<sup>1</sup>, nella quale ha chiarito i limiti dell'uso che veniva fatto in passato di questo concetto, indicando vie percorribili oggi per riabilitarlo a strumento idoneo a interpretare le tante forme di alienazione sociale del nostro tempo. La filosofa politica tedesca **ha declinato il concetto di "alienazione" in riferimento al mondo del lavoro nella paradossale formula di "relazione in assenza di relazione"**. Quest'espressione indica una relazione ormai spogliata dei suoi tratti più autentici,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

un rapporto in cui sono stati soffocati i margini di autonomia e d'identificazione soggettiva con il proprio lavoro. Si evince così come **oggi il tema dell'alienazione si sostanzia da una parte nella mancanza di potere e di autonomia, ma assume anche i connotati della perdita di senso**. L'alienazione indica oggi una situazione paradossale in cui il lavoratore non si riconosce più nel processo produttivo in cui è coinvolto, avvertendo così il proprio lavoro come qualcosa di estraneo a se stesso.

Nel recente seminario che ha ispirato questo contributo si vuole focalizzare, **Jaeggi ha invitato a rileggere l'alienazione come effetto di un "impedimento a partecipare alle risorse universali della società"**. Si tratta di un ulteriore spunto del tentativo di aggiornare il concetto di marxiana memoria e adattarlo ai giorni nostri, per non disperderne il prezioso potenziale critico ed emancipatorio.

**Jaeggi incardina la sua diagnosi degli odierni lavori patologici in un più ampio ragionamento volto a definire cosa sia un lavoro "ben riuscito"**, che possa cioè fungere da principio guida al quale conformare, o almeno paragonare, forme concrete e situate di lavoro.

Dopo aver passato in rassegna – ed escluso – una serie di possibili definizioni relative alla nozione di lavoro (spaziando dal considerare ora il lavoro come un'attività faticosa, ora come un'attività strumentale e produttiva, ed infine come mero concetto economico), la filosofa di Berlino conclude che "il significato del lavoro può essere adeguatamente spiegato [...] in termini di una messa in carico storicamente concreta delle risorse della società" (R. Jaeggi, *Patologie del lavoro*, Consecutio Rerum. Anno II, numero 4, 2018, p. 54). Il lavoro si configura come un concetto normativamente carico, in cui si sono sedimentate le aspettative normative e la forma attuale della relazione che una data società intrattiene con forme situate di lavoro. Compreso in questo modo, il concetto di lavoro non si riferisce semplicemente a ciò che una certa struttura è diventata nel tempo e a ciò che attualmente è, né a ciò che potremmo arbitrariamente leggere in essa. Sarebbe invece necessario intendere il lavoro come un concetto in cui un particolare problema e un compito corrispondente si sono cristallizzati nel corso del tempo.

**L'interpretazione di Jaeggi di cosa sia un "lavoro ben riuscito" altro non è che quello che Hegel definiva nei *Lineamenti di Filosofia del Diritto* "la condivisione delle risorse universali della società"** (G. W. F. Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, §200, p. 233). Tali "risorse universali" devono essere intese, precisa la Professoressa di Berlino, "sia come ciò che una società possiede e sia come ciò che è capace di fare" (R. Jaeggi, *Patologie del lavoro*, Consecutio Rerum. Anno II, numero 4, 2018, p. 55).

**Ma cosa implica, nello specifico, partecipare alle risorse universali della società?** L'individuo che partecipa alla sfera sociale del lavoro fa qualcosa – cioè dà un contributo alle risorse universali – e ottiene o riceve qualcosa. "Attraverso il suo lavoro, l'individuo produce le risorse universali della società, e allo stesso tempo ha anche diritto a una parte di esse. È quindi evidente una relazioni in cui gli individui

contribuiscono reciprocamente alla soddisfazione dei loro bisogni” (R. Jaeggi, *Patologie del lavoro*, Consecutio Rerum. Anno II, numero 4, 2018, p. 56).

**Le risorse universali della società sono il risultato di un processo di sviluppo**, nel quale il lavoro delle generazioni precedenti è archiviato. Condividere la sfera cooperativa del lavoro significa quindi condividere anche questa eredità sociale. L’universalità delle risorse sta, per Hegel, non solo nel fatto che queste siano il risultato di uno sforzo comune, ma anche nel fatto che ciò che si realizza attraverso il lavoro esprime un interesse universale, nella misura in cui la soddisfazione dei bisogni individuali assicura anche il benessere collettivo.

L’espressione “partecipazione alle risorse universali della società” richiama dunque l’attenzione sul fatto che **ciò che è in questione è “una relazione tra individui (già liberati, indipendenti) e l’universale”** (R. Jaeggi, *Patologie del lavoro*, Consecutio Rerum. Anno II, numero 4, 2018, p. 57). “Lavorando e contribuendo con le loro capacità e abilità, questi individui possono farsi parte dell’ambito universale; ma d’altra parte, questa sfera esiste solo come relazione tra individui (liberi). **Il lavoro non è quindi semplicemente una relazione cooperativa; nella società civile, è una relazione cooperativa tra esseri liberi (emancipati, liberati) che si genera come una sfera etica solo attraverso la loro cooperazione.** E questo funziona anche in senso inverso; la dimensione etica del lavoro nasce solo perché questa cooperazione è libera” (R. Jaeggi, *Patologie del lavoro*, Consecutio Rerum. Anno II, numero 4, 2018, p. 57).

Se si intende, sulla scorta di Jaeggi, il lavoro come condivisione delle risorse universali della società, **le patologie del lavoro possono essere intese quindi come diversi modi di rifiutare o impedire la partecipazione a queste risorse universali.** Oggi ci si aliena non solo perché costretti a svolgere mansioni ripetitive, impovverite, prive di senso in una catena di montaggio, ma anche perché costretti alla disoccupazione, a un lavoro precario e discontinuo. In tutti questi casi, sostiene Jaeggi, ci si scontra con ostacoli strutturali che impediscono l’appropriazione individuale delle risorse della società, da cui solo potrebbe passare la realizzazione di un progetto di vita in cui poter esprimere il valore e la peculiarità del proprio sé, nella cooperazione con gli altri.

Uno spunto per contestualizzare gli spunti di Jaeggi si ricava dall’insieme variegato di pratiche e modelli che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare il contatto, lo scambio e la collaborazione tra le persone, noto con l’espressione “economia delle piattaforme”. Il fenomeno, già in ascesa nell’ultimo decennio, ha subito infatti una notevole accelerazione in termini di utilizzo e diffusione durante i mesi della pandemia, consentendo il proseguo di una serie di servizi anche durante il blocco delle attività. Se il lavoro, sulla scorta di Jaeggi, è da intendersi come mezzo per partecipare alla società, si evince facilmente come il sistema delle piattaforme online, lungi dal favorire una disintermediazione tra domanda e offerta, sfoci in forme di alienazione moderne come quelle appena descritte. Alla base di quello che Jaeggi chiama un “lavoro ben riuscito”, vi è infatti un processo di riconoscimento intersoggettivo reciproco tra i membri coinvolti nel processo produttivo, che le reti di piattaforme,

sempre più interconnesse a livello globale, scoraggerebbero, inibendo così anche una partecipazione diretta alle risorse della società.

## In ricordo di Malcolm Sargeant\*

*di Pietro Manzella*

È con profonda tristezza che condivido la notizia della scomparsa del professor **Malcolm Sargeant**, stimato collega oltre che amico, avvenuta lo scorso 25 novembre.

Malcolm è stato professore di diritto del lavoro alla Middlesex University (Regno Unito). Era un esperto di discriminazioni sul lavoro e la sua attività di ricerca si è concentrata principalmente sui lavoratori vulnerabili e sulla discriminazione basata sull'età.

Nel corso degli anni, si è anche affermato come uno tra i più importanti studiosi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e l'intensa produzione scientifica sul tema lo ha reso un punto di riferimento tra gli addetti ai lavori.

Anche per questo è stato ospite di diverse università straniere, tenendo in qualità di *visiting professor* lezioni e seminari presso l'Università di Modena e Reggio Emilia (Italia), la Thomas Jefferson Law School di San Diego (USA) e l'Università di Bergamo (Italia).

Malcolm ha inoltre contribuito in modo sostanziale al consolidamento della reputazione internazionale di ADAPT. In qualità di membro del nostro Comitato scientifico internazionale, ha coordinato e partecipato a molti progetti di respiro internazionale, non ultimo quello realizzato in Giappone nel 2013 sull'impatto dei disastri ambientali e naturali sul mercato del lavoro, realizzato in collaborazione con il *Japan Institute for Labour Policy and Training (JILP)*. Insieme al professor Tiraboschi ha fondato *l'E-Journal of International and Comparative Labor Studies*, la rivista di ADAPT, concorrendo alla sua crescita e interpretando il ruolo di direttore con passione ed entusiasmo.

Nonostante i suoi notevoli successi come accademico, Malcolm era una persona estremamente umile; educato e molto pacato nei modi, era sempre disponibile al confronto. Pur avendo un approccio molto pragmatico, era uno studioso attento e molto preparato, qualità molto apprezzata dalla comunità scientifica internazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

Personalmente, ero legato a Malcolm da un debito di riconoscenza. Fu lui infatti ad offrirmi ospitalità durante un periodo di ricerca trascorso a Londra, facendomi sentire parte della sua famiglia. Da allora eravamo diventati molto amici e il trascorrere degli anni non aveva scalfito la solidità del rapporto. Ho sempre nutrito verso di lui una profonda ammirazione, sia come accademico che come persona, e le sue indiscusse qualità umane e professionali erano evidenti a tutti coloro che lo hanno conosciuto.

La sua scomparsa ci rattrista molto, ma tutti i suoi colleghi, amici e studenti ne ricorderanno l'acume e la spontaneità.

Il nostro pensiero va alla moglie Gill e ai suoi figli David e Helen, a cui lui teneva più di ogni altra cosa.

## Verso il futuro del lavoro: indicazioni e spunti da un report del MIT/1\*

di Tommaso Galeotto

**Il progresso tecnologico e l'automazione sono al centro del dibattito che riflette su quali siano gli effetti della sempre più consistente presenza delle macchine e dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro.** La recente pubblicazione *The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines* a cura di David Autor, David Mindell e Elisabeth Reynolds affronta questi argomenti, cercando di comprendere le realistiche aspettative di questa trasformazione.

**A seguito di oltre due anni di ricerche della task force del MIT sul mercato del lavoro degli Stati Uniti e sul progresso delle nuove tecnologie, viene definita come distopica l'immagine che vede le macchine sostituire l'uomo nella gran parte delle attività lavorative, rendendo superfluo il suo impiego.** Tuttavia, se le previsioni riguardo a questa ipotesi vengono smentite, emerge un altro problema, altrettanto cruciale, con cui il mercato del lavoro, le istituzioni e il nostro modello di sviluppo devono fare i conti: la ricchezza che è stata prodotta negli ultimi quarant'anni, grazie anche ad una forte capacità di innovazione, non è stata equamente distribuita, rafforzando la narrazione che il progresso tecnologico sia fonte di ricchezza per pochi a discapito delle condizioni sociali e lavorative di molti. Sarebbe semplicistico affermare che questa dimensione di disuguaglianza sia stata l'inevitabile conseguenza della digitalizzazione del lavoro, del progresso tecnologico e della globalizzazione. Questi elementi hanno certamente giocato un ruolo chiave, ma la causa fondamentale va identificata nell'erosione delle istituzioni del mercato del lavoro e nel mancato successo di gestione di questi cambiamenti.

**È evidente come il progresso tecnologico abbia permesso all'uomo di liberarsi di molti lavori usuranti e rischiosi e di permettere alla maggioranza delle persone adulte nei paesi industrializzati di avere accesso a lavori ben retribuiti.** Inoltre, lo sviluppo dell'automazione e della tecnologia non ha portato alla disoccupazione di massa ma ha favorito l'emergere di nuovi lavori, come nel campo delle energie rinnovabili, e l'aumento della produttività di altri. Ad esempio, gli architetti, grazie ai nuovi sistemi informatici, possono velocizzare e migliorare i loro progetti, gli insegnanti possono tenere le lezioni anche a distanza grazie alla teledidattica e i sistemi *cloud* permettono chi lavora nel trasporto merci di monitorare costantemente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

lo stato della propria missione. Secondo alcuni dati del report, il 63% delle nuove professioni nel 2018 non era ancora presente nel 1940.

**L'emergere di nuovi lavori non si è verificato solo nel settore "high-tech" ma anche nel campo dei servizi alle persone.** Questa trasformazione è stata sicuramente incentivata dalla nuova domanda di consumi come anche dai grandi investimenti in ricerca e sviluppo fatti dagli Stati Uniti nella seconda metà del XX secolo. La grande rivoluzione del computer e di internet avvenuta tra gli anni Ottanta e Novanta, come anche l'attuale progresso dell'intelligenza artificiale e della robotica, sono infatti il frutto degli investimenti a lungo termine fatti da agenzie pubbliche come la DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency). Un altro elemento importante del progresso tecnologico e dell'automazione è che permettono l'incremento della produttività favorendo una crescita della ricchezza nell'economia che si traduce in maggiori consumi di beni e servizi, aumentando quindi la richiesta di forza lavoro.

**Pertanto, se da una parte alcuni settori, come l'agricoltura e la manifattura, hanno subito più di altri la trasformazione del lavoro con il passaggio dall'industria pesante dei primi decenni del XX secolo, all'emergere dell'industria high-tech nel dopoguerra fino alla rivoluzione tecnologica dell'informazione degli ultimi decenni del XX secolo, dall'altra parte la storia ci mostra come il sorgere di nuove forme di occupazione tenda ad avvenire simultaneamente al tramonto di altre.** Tuttavia, seppur non venga confermata l'idea di una completa sostituzione del lavoro umano ad opera delle macchine, né tanto meno di una cancellazione *tout court* di alcuni posti di lavoro, non si può neanche sottovalutare il delicato passaggio della transizione a nuove occupazioni e a nuovi modelli di organizzazione e produzione. Come più volte ribadito dal report, la trasformazione messa in atto dall'innovazione e dagli sviluppi tecnologici necessita di essere governata e accompagnata, facendo sì che i danni collaterali, seppur inevitabilmente presenti, abbiano un impatto minimo sulla società e i lavoratori, permettendo a coloro che più sono colpiti dai cambiamenti di reinserirsi nel nuovo mercato del lavoro con le competenze e la formazione necessaria. Le nuove tecnologie, pur avendo un forte impatto innovativo, spesso richiedono diversi anni prima di essere commercializzate, inserite nei modelli di business e adottate all'interno dei luoghi di lavoro. È in questo arco di tempo che è necessario intervenire con le dovute regolamentazioni e investimenti in formazione per far sì che la ricchezza e i vantaggi provenienti dal progresso tecnologico possano essere beneficiati dalla maggioranza dei lavoratori e non accentrarsi solo in un gruppo ristretto della popolazione.

**Al contrario di questa previsione, il quadro che negli ultimi quarant'anni è venuto a comporsi è quello di una società fortemente polarizzata sia in termini economici sia in termini sociali e geografici.** L'aumento dei salari della maggioranza dei lavoratori statunitensi è rallentato fortemente di fronte alla crescita generale della produttività. Le conseguenze sociali di questa divergenza hanno portato a una maggiore insicurezza economica per coloro con un basso livello di istruzione (*non-college workers*), ad una diminuzione della partecipazione alla forza lavoro, ad

un aumento sproporzionato della differenza salariale tra i vari livelli professionali e ad una forte diseguaglianza tra le minoranze, sia in termini di retribuzione sia in termini di livelli occupazionali. Il 1980 ha segnato un punto di rottura con quella che era stata una crescita salariale e produttiva simultanea e condivisa. A questo riguardo, i dati riportati dalla ricerca mostrano come tra il 1948 e il 1978 la produttività lavorativa sia aumentata del 108%, con un tasso di crescita annuale del 2,4%, e nello stesso periodo la retribuzione media dei lavoratori (Production and Non-supervisory) sia cresciuta del 95%. Dagli anni Ottanta in avanti si è però assistito ad un forte disallineamento. Tra il 1978 e il 2016 la produttività è aumentata di un ulteriore 66% mentre la crescita dei salari dei lavoratori è stata appena del 10%.

**All'interno di questa grande divergenza generalizzata la ricerca riporta la presenza di ulteriori diseguaglianze tra la classe lavoratrice americana bianca e le minoranze ispaniche e afroamericane, in entrambi i generi.** I dati evidenziano come il salario orario mediano dei lavoratori bianchi abbia visto un incremento del 7% a fronte di quello delle minoranze afroamericane e ispaniche che è stato appena del 1% e del 3%. Anche tra le donne si è verificata questa disparità con un aumento del salario orario mediano del 42% per le lavoratrici bianche e solo del 25% e del 26% per le lavoratrici afroamericane e ispaniche. Un altro scenario di diseguaglianza si è registrato tra i lavoratori con un alto livello di istruzione (college e post-college) e i lavoratori con un basso livello di istruzione (non-college). I dati dicono di un aumento dei salari, per i primi, dal 25% al 50% tra il 1980 e il 2017 e di una diminuzione, per i secondi, dal 10% al 20% nello stesso periodo.

**Questa cicatrice si riflette anche nella forte polarizzazione che si è verificata tra i lavori tradizionalmente ad alto reddito e quelli a basso reddito, a discapito di quei lavori con una posizione salariale intermedia.** Questi ultimi sono stati particolarmente svantaggiati dalla forte digitalizzazione del lavoro che ha reso sempre più necessarie competenze cognitive e intellettuali e sempre più superfluo l'impiego delle persone in attività amministrative di base, che potevano essere più efficientemente svolte dalle macchine. Per questi lavoratori con un livello medio di istruzione, i lavori manuali e di servizio sono quindi diventati la categoria di riferimento. Infatti, in molte di queste mansioni la necessità di avere la presenza fisica e di comunicare e relazionarsi di persona non può essere sostituita del tutto dalle macchine. Tuttavia, come affermato dal report, il declino della forza lavoro intermedia non porterà alla sua cancellazione, piuttosto bisognerà capire come fornirle un'adeguata formazione che la renda in grado di svolgere le nuove mansioni che nasceranno e che non richiederanno un elevato livello di preparazione specifica. Infine, la diseguaglianza negli Stati Uniti ha assunto anche una dimensione geografica. Se siamo stati abituati a riconoscere la tradizionale opposizione tra le aree urbane e quelle rurali, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati, oltre che da un rallentamento della mobilità sociale e intergenerazionale, anche da una crescente disparità di opportunità e guadagno all'interno dei grandi centri cittadini, dove, ancora una volta, le minoranze ispaniche e afroamericane, indipendentemente dal livello di istruzione, hanno pagato il prezzo più caro.

**A fronte del quadro appena descritto occorre comprendere quali siano state le cause e quale possa essere la strada per il riscatto. Come sostenuto nel report, sarebbe semplicistico assegnare la colpa al progresso e al sistema di innovazione americano senza riconoscerne lo straordinario potenziale.** Gli Stati Uniti hanno infatti guidato il mondo lungo il XX secolo e le sue grandi trasformazioni tecnologiche e produttive. Inoltre, la ricerca mostra come la grave disegualianza economica e sociale di cui abbiamo parlato si riferisca a tempi recenti, dimostrando quindi la debolezza dell'ipotesi che la "grande divergenza" tra crescita della produttività e aumento dei salari sia stata la conseguenza inevitabile dei processi di innovazione. Non c'è dubbio che la tecnologia abbia accelerato le tappe del cambiamento del mercato del lavoro e della domanda di competenze. L'avvento dei computer e di internet ha fatto sì che i lavoratori ad alto livello di istruzione diventassero più produttivi, lasciando indietro coloro che svolgevano attività lavorative con un maggiore grado di ripetibilità e quindi soggette all'automazione delle macchine. Infine, la digitalizzazione ha permesso a un gruppo ristretto di persone, meritevoli di avere avuto idee innovative, di accumulare una ricchezza enorme, accentuando ancora di più l'immagine della polarizzazione. Il commercio internazionale e la globalizzazione hanno anche loro in parte contribuito alla crescita delle disegualianze.

**Quanto emerge da queste riflessioni, è che davanti a queste grandi trasformazioni la crescita delle disegualianze, più che essere stata una conseguenza inevitabile, sia stata il frutto della mancanza di una adeguata protezione sociale ed economica da parte delle istituzioni nei confronti di quei lavoratori che, più di tutti, avevano subito gli effetti negativi dei grandi cambiamenti lavorativi e produttivi.** Negli ultimi decenni le basi sindacali hanno visto indebolire la propria capacità negoziale sul livello di crescita dei salari in relazione alla crescita della produttività, causando quindi una diminuzione del potere d'acquisto per molte persone. Tra il 1979 e il 2017 il margine di lavoratori coperti da contrattazione collettiva è passato dal 26% al 12%, ponendo gli Stati Uniti tra i posti più bassi nel confronto con gli altri paesi industrializzati.

**Alla radice di questo crollo il report richiama brevemente a situazioni di tensione interne al sindacato, alla riduzione della base di lavoratori nel settore manifatturiero e all'inadeguatezza della struttura della contrattazione collettiva americana, definita dal Wagner Act del 1935, nell'adattarsi ai rapidi cambiamenti del lavoro e a un'economia sempre più fondata sui servizi.** In secondo luogo, il report evidenzia come il valore reale del salario minimo federale americano sia rimasto essenzialmente invariato tra il 1950 e il 2020. Ciò ha avuto effetti negativi sulla disegualianza salariale e ha rallentato la crescita dei guadagni per i lavoratori a basso salario negli Stati Uniti. Inoltre, la mancata attuazione, da parte del Congresso degli Stati Uniti, di politiche sociali e del lavoro al passo con la nuova dimensione dell'economia ha lasciato i lavoratori più a rischio sguarniti di adeguate protezioni come l'accesso ad assicurazioni sanitarie a prezzi agevolati e a strumenti di sostegno al reddito. Le istituzioni, inoltre, non sono state in grado di estendere le convenzionali protezioni sociali anche alle nuove forme di contratto nate in un con-

testo economico caratterizzato dai servizi e dall'utilizzo della rete e delle piattaforme digitali (*gig workers*).

**La domanda se gli Stati Uniti avrebbero potuto fare meglio nella gestione di queste trasformazioni sorge spontanea.** In molti sostengono che la disuguaglianza sia una condizione necessaria per mantenere un'economia dinamica, un'alta mobilità sociale e una forte crescita. Tuttavia, come si evince dal report, gli Stati Uniti stanno ottenendo ben poco in cambio di questa condizione di forte disparità, tra le peggiori nei paesi industrializzati. Alla luce di un mercato del lavoro così diseguale vi è quindi la necessità di ritrovare un equilibrio tra il progresso tecnologico e la crescita della produttività con le condizioni sociali ed economiche dei lavoratori, ai quali le istituzioni devono poter garantire la giusta protezione e il giusto affiancamento nei processi di transizione. Soltanto in questo modo il grande potenziale dell'innovazione potrà sprigionare i suoi benefici a favore di tutti.

## Verso il futuro del lavoro: indicazioni e spunti da un report del MIT/2\*

*di Tommaso Galeotto*

Costruire il futuro del lavoro è la sfida e l'opportunità del presente, guidando e plasmando il progresso per metterlo al servizio di tutta la società. A tale riguardo, il report **The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines**, nella convinzione che le persone ricoprano ancora un ruolo centrale in questo compito, delinea tre punti per riassetare l'equilibrio tra l'evoluzione tecnologica, la crescita della ricchezza da essa generata e **condizioni di lavoro adeguate e dignitose per tutti**. Nonostante la ricerca sia concentrata sugli Stati Uniti, le riflessioni avanzate risultano interessanti anche per una riflessione a più ampio raggio che tocca anche l'Europa e il resto del mondo. In primo luogo, è necessario rafforzare i percorsi formativi per riqualificare i lavoratori (in particolare coloro che sono più vulnerabili) in funzione delle nuove competenze rese necessarie dall'innovazione e dai nuovi modelli organizzativi. In secondo luogo, è importante investire sulla qualità del lavoro, rafforzando i sistemi di protezione sociale, stabilendo un salario minimo federale equilibrato e riaffermando la centralità della contrattazione collettiva come forma di partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali. Infine, è cruciale implementare gli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo così da favorire un maggiore benessere per la società.

Come mostrato nel precedente articolo di commento a questo report, **gli ultimi quarant'anni sono stati caratterizzati da una netta divergenza tra la crescita della produttività, aumentata enormemente, e la crescita dei salari della maggioranza dei lavoratori, rimasti pressoché stagnanti**. Pertanto, di fronte a queste disegualianze, gran parte della classe lavoratrice media americana ha associato all'idea di progresso e innovazione tecnologica il rischio di trovarsi sostituiti dalle macchine nelle proprie attività e di essere messi ai margini del mercato del lavoro. Timori che hanno preso ancora più vigore a seguito degli effetti drammatici della pandemia. Compito del report è anche quello di invertire questa tendenza, mostrando come sia possibile che dall'innovazione si generi progresso per tutti.

**Ad ogni modo, le nuove frontiere tecnologiche in molti casi sembrano essere ancora lontane dal poter diventare di sistema, lasciando quindi un periodo di transizione in cui occorre agire per prepararsi al cambiamento**. Per tale ragione, è importante che venga adoperato dalle imprese un approccio bottom-up, dando

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

la possibilità direttamente ai lavoratori di prendere confidenza con gli strumenti e di adoperare le nuove tecnologie al fine di migliorare le proprie attività. È quanto avviene in un'azienda americana menzionata dalla ricerca, dove è stato istituito un 'Robotic Experience Centre' in cui ingegneri e operai possono lavorare insieme sulla linea di produzione dando spazio a nuove idee e adoperandole laddove si rivelino efficaci, migliorando quindi le mansioni di chi lavora in fabbrica e al contempo aumentando la produttività.

**Per fare in modo che esperienze come questa possano diventare di sistema e che della ricchezza generata dall'innovazione ne possa beneficiare la maggioranza dei lavoratori è necessario che le istituzioni formative e del mercato del lavoro agiscano in modo sinergico e complementare così da poter accompagnare e gestire le trasformazioni, dando forma al progresso e valorizzando capacità prettamente umane quali la destrezza fisica, l'interazione sociale e la capacità di giudizio che nessuna intelligenza artificiale riesce ancora a sostituire.** Come affermato dal report, in ogni società vengono stabilite delle regole e delle norme, più o meno rigide, che regolano i rapporti di lavoro. In particolare, alcuni paesi europei, come la Danimarca, vengono considerati esempi virtuosi in cui vi è una collaborazione attiva tra tutti gli stakeholder per l'implementazione di un modello di gestione del mercato del lavoro a basso costo, ad alta dinamicità e con un elevato livello di protezione sociale per combattere la disoccupazione e l'obsolescenza delle competenze. Gli Stati Uniti dovrebbero invece implementare il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali per ciò che riguarda lo sviluppo della forza lavoro, delle competenze e di un sistema di informazione affidabile che mostri lo stato reale del mercato del lavoro, favorendo una collaborazione virtuosa tra i governi, le istituzioni formative e le imprese. A tale riguardo, le proposte del report sulla formazione dei lavoratori, sulla qualità del lavoro e sul ruolo degli investimenti pubblici possono rappresentare quel cambio di rotta necessario per valorizzare al meglio il potenziale innovativo degli Stati Uniti e per contrastare la polarizzazione della ricchezza.

**In primo luogo, l'innovazione tecnologica rende necessario ai lavoratori rafforzare le proprie competenze di base e, al tempo stesso, formare e aggiornare continuamente quelle specifiche alla loro attività. La formazione è quindi un tema cardine che il report prende in analisi osservandola da tre prospettive: la formazione in azienda, il ruolo delle istituzioni formative e l'utilizzo delle piattaforme di e-learning.** Per quanto riguarda la prima dimensione formativa, la ricerca mostra come solo il 50% dei lavoratori frequenta percorsi di formazione in azienda, mentre un 20% segue in autonomia altri percorsi formativi al di fuori della realtà aziendale, spesso online. Inoltre, si conferma una bassa percentuale di coinvolgimento in questi percorsi dei lavoratori a basso reddito e a basso livello di istruzione, creando quindi un'ulteriore polarizzazione. Considerando il costo che in molti casi comporta la formazione, il report evidenzia la necessità di sostenere, anche attraverso equilibrati incentivi fiscali, le spese delle aziende.

**Se è vero che le imprese rappresentano un luogo di crescita importante per le capacità dei dipendenti, la formazione trova ampio campo anche al di fuori della realtà aziendale.** I community college (centri di formazione professionale della durata di 2 anni), ad esempio, svolgono un importante ruolo formativo per circa 7 milioni di studenti all'anno, fornendo percorsi ad alta formazione tecnica e specifica. Queste istituzioni spesso sono il perno di tavoli di lavoro composti da imprese e istituzioni governative al fine di incentivare lo sviluppo delle competenze più richieste sul mercato. Protagonisti di queste partnership sono anche Google, Amazon e IBM attraverso alcuni progetti che mirano a coinvolgere direttamente gli studenti. Tuttavia, il livello della qualità e del tasso di completamento dei corsi non è sempre omogeneo in ognuno dei circa 1,100 community college presenti negli Stati Uniti. Ragione per cui vi è la necessità di sostenere queste istituzioni sia a livello finanziario sia a livello di strutture tecnologiche e di partnership, creando dei canali di confronto e comunicazione tra queste realtà formative e le imprese.

**Un altro percorso formativo, su cui anche in Europa si pone grande attenzione, è quello dell'apprendistato. Negli Stati Uniti questo strumento viene spesso adoperato nelle scuole, seppur in modo non sistematico, all'interno dei Career & Technical Education courses (CTE), ossia percorsi di formazione specifica integrati al programma della scuola secondaria. La caratteristica principale dell'apprendistato è infatti quella di coniugare un'esperienza lavorativa con la formazione didattica di tipo tradizionale, acquisendo e consolidando nella pratica competenze fondamentali per il mercato del lavoro e per il lavoratore.** Come riportato dalla ricerca, l'utilizzo di questi strumenti in Germania e Danimarca ha supportato enormemente il lavoro delle istituzioni per la formazione di una forza lavoro competente per le imprese, aumentando anche il livello di inclusione di coloro che sono più vulnerabili nel mercato del lavoro. Un esempio virtuoso degli Stati Uniti ripreso dal report è il programma di apprendistato della South Carolina, dove, dal 2007 ad oggi, sono stati registrati numerosi percorsi di questo genere e sono stati coinvolti tutti e 16 gli istituti di formazione tecnica dello Stato. Questo strumento ha permesso quindi una maggiore corrispondenza tra il mondo delle imprese e il mondo della formazione, nonché la possibilità di fornire un'adeguata certificazione delle competenze possedute, tema cruciale per agevolare la trasparenza del mercato del lavoro e l'incontro tra la domanda e l'offerta.

**Altre forme di collaborazione riguardano gli investimenti in programmi formativi sostenuti dai governi federali insieme al settore privato al fine di sviluppare percorsi di apprendimento per specifiche competenze.** Nella ricerca viene riportato il The Case of Boston il quale rappresenta un modello di cooperazione tra enti pubblici e privati per il sostegno alla formazione e all'occupazione. Fin dal 1970 infatti il governo federale e alcune aziende operanti nel settore high-tech sono impegnati nel progetto Bay State Skills Corporation che permette di finanziare numerosi percorsi di sviluppo delle competenze più richieste nel settore.

**Infine, il Covid-19 ha accelerato notevolmente la crescita dei sistemi di e-learning, abbattendo i confini dei tradizionali spazi fisici in cui è possibile**

**formarsi e acquisire competenze. Nuove forme di insegnamento online, come i MOOCs (Massive Open Online Courses), hanno registrato a livello globale circa 100 milioni di persone iscritte dal 2012 ad oggi.** Questi strumenti stanno divenendo un punto di riferimento anche nelle aziende per la continua formazione dei propri dipendenti. Tra tutte, IBM permette ai propri lavoratori di accedere gratuitamente a piattaforme di e-learning avendo anche la possibilità di consultare un “passaporto delle competenze” per monitorare costantemente il proprio status. Queste attività online possono quindi essere uno strumento utile per quei lavoratori che necessitano di riqualificare le proprie competenze in tempi più brevi attraverso una concentrazione dei contenuti. La grande diffusione di questi sistemi negli ultimi anni fa pensare che diverranno sempre più centrali nei processi di acquisizione delle competenze nel futuro del lavoro, rimanendo comunque complementari ad una dimensione di accompagnamento in presenza. Pertanto, sarà necessario che la transizione venga sostenuta dalle istituzioni per un accesso sempre più agevolato e su larga scala.

**Un'altra priorità su cui il report pone l'attenzione è quella di migliorare la qualità del lavoro, non solo di coloro con un alto livello di istruzione e di competenze ma soprattutto di coloro che sono impiegati in attività più modeste e a basso reddito. È infatti quest'ultima categoria di lavoratori che più di tutte ha subito le distorsioni di una crescita della ricchezza che non è poi stata equamente distribuita nella società.** Per ritrovare una dimensione di equilibrio è fondamentale che vengano implementate alcune riforme volte ad innovare il mercato del lavoro: ricalibrare il salario minimo federale ad almeno il 40% del salario medio nazionale, tenendo conto dell'inflazione; modernizzare il sistema di assicurazione contro la disoccupazione; rafforzare la contrattazione collettiva, garantendo la rappresentanza a tutti i lavoratori. Per quanto riguarda il primo punto, il report rivela come sia necessario intervenire sui salari minimi poiché il valore reale di quest'ultimi è rimasto pressoché invariato dal 1950. Un intervento equilibrato favorirebbe infatti la sostenibilità economica e sociale di molti lavoratori, andando a incidere in maniera pressoché irrilevante sull'occupazione. In secondo luogo, occorre che vengano modernizzati i sistemi di protezione sociale per combattere la disoccupazione. La pandemia ha infatti rivelato l'inadeguatezza del sistema di unemployment insurance americano, il quale, a causa di requisiti economici molto stringenti basati sulla ricchezza guadagnata e poco sulle ore lavorate, non permette a molti lavoratori a basso reddito di accedere alla misura. Infine, per poter far sì che la maggioranza dei lavoratori sia realmente rappresentata e possa avere voce all'interno dei processi di trasformazione dei luoghi di lavoro anche per l'innesto delle nuove tecnologie, è necessario riformare il National Labor Relations Act del 1935. Per fare ciò occorre anche un cambiamento culturale che porti a considerare i lavoratori come stakeholder dell'azienda, promuovendo quindi la loro partecipazione nelle decisioni riguardanti le strategie aziendali e dando a tutti loro la possibilità di essere rappresentati.

**L'ultima proposta di policy del report riguarda invece il ruolo dell'innovazione e degli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo. Quest'ultimi sono fondamentali poiché permettono di affrontare in una pro-**

**spettiva di lungo periodo problemi di ampio raggio nella società, come il cambiamento climatico, l'assistenza sanitaria o la stessa trasformazione tecnologica.** Storicamente gli investimenti in questo campo hanno permesso agli Stati Uniti di guidare il progresso mondiale e industriale lungo le grandi trasformazioni dello scorso secolo. Tuttavia, a seguito della grande divergenza degli ultimi quarant'anni, è fondamentale che essi vengano concentrati non solo nell'acquisto e la produzione di nuovi macchinari, ma anche nella formazione dei lavoratori che dovranno utilizzarli e nel supporto alle aziende più piccole per sostenere i costi della trasformazione tecnologica nei diversi settori. È attraverso la promozione di questa visione di innovazione che la società e la maggioranza dei lavoratori potranno tenere il passo della crescita e del progresso, senza che sia soltanto un gruppo ristretto di persone a godere dei suoi benefici.

11.  
**LAVORO PUBBLICO**

## **Trasferimento di personale dalle province alle regioni: il principio della corrispettività batte il divieto di reformatio in pejus\***

*di Franco Botteon*

**Nemmeno il trasferimento unilaterale disposto dal legislatore statale ed eseguito dalle singole amministrazioni pubbliche nell'ambito di processi di riorganizzazione istituzionale garantisce un integrale e matematico mantenimento del trattamento economico di provenienza.** Vale, invece, il principio della necessaria corrispettività tra (almeno quelle) voci stipendiali correlate a determinate prestazioni e l'effettivo svolgimento delle stesse. Infatti, nel mutamento di organizzazione a seguito dello spostamento di funzioni tra enti comportante anche il trasferimento del personale addetto (cfr. art. 31 d.lgs. 165/2001 che richiama l'art. 2112 c.c.), possono verificarsi fenomeni di non irrilevante peso economico per una busta paga, quale quella del dipendente pubblico del comparto (non dirigente) che è "sicura" ma non particolarmente ricca, soprattutto ai livelli più bassi (v. in particolare le categorie A, B e C). È quanto accaduto a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014 (c.d. *Legge Del Rio*) che ha comportato la necessità di ricollocare nei ruoli regionali il personale già dipendente delle Province adibito a funzioni "*non fondamentali*".

**In questa prospettiva, con sentenza n. 804 del 18 dicembre 2019, il Tribunale di Venezia,** a seguito di ricorso proposto da dipendenti "*adibiti a funzioni non fondamentali della Città Metropolitana di Venezia*" e "*trasferiti nei ruoli della Regione*", **ha ritenuto che non potessero essere conservate le indennità connesse alla titolarità di "incarichi di particolare responsabilità" e alla gestione dell' "archivio informatico"** (per le quali il CCNL Funzioni Locali ha riconfermato un importo complessivo annuale massimo di 3mila euro per la prima e di euro 350 massimi per la seconda) in quanto nel nuovo contesto organizzativo (la Regione) non avrebbero più svolto le particolari funzioni alle quali quelle indennità erano connesse.

Secondo il giudice, infatti, sebbene **l'art. 1, comma 96, lett. a) della legge n. 56/2014** preveda che "*il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento*", **l'art. 10, comma 2 del D.M. del 14 settembre 2015,** intervenendo a specificare la portata applicativa della Legge Del Rio, **ha ulteriormente precisato che "i dipendenti in soprannumero trasferiti in esito alle procedure di mobilità discipli-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

*nate dal presente decreto, mantengono la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci con carattere di generalità e natura fissa e continuativa, non correlate allo specifico profilo d'impiego nell'ente di provenienza, previste dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro".*

**Il Tribunale di Venezia ha così riconosciuto categoricamente**, senza dilungarsi in tautologiche argomentazioni, **come legittima la esclusione del riconoscimento di indennità che siano correlate a mansioni specifiche**, non rinvenibili e comunque non assegnate nell'ente di destinazione a seguito del trasferimento. La Regione Veneto ha quindi agito correttamente nel non riconoscere diverse indennità ai dipendenti trasferiti in quanto *"si tratta all'evidenza di voci correlate allo specifico profilo di impiego nell'ente di provenienza che [...] vengono meno non per il trasferimento alla Regione ma a seguito del venir meno della funzione svolta"*. La soluzione ermeneutica adottata sembra condivisibile e conforme anche alla lettera dell'art. 7, comma 5 del d.lgs. 165/2001 laddove dispone che *"le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese"*.

**L'interpretazione avanzata dal Tribunale di Venezia è rilevante e per certi versi incisiva** in quanto da un lato le indennità previste dal CCNL Funzioni Locali sono diverse e, in caso di trasferimento, vanno verificate volta per volta, in relazione alla mansione svolta; dall'altro, perché a seguito delle riforme che hanno interessato la Pubblica Amministrazione, **l'interpretazione della norma andrà ad incidere in tutte le ipotesi di trasferimento di personale, con importanti conseguenze sul trattamento economico del personale trasferito**. Nel CCNL, ad esempio, è prevista anche l'indennità per le *"condizioni di lavoro"* (art. 70-bis CCNL), *"destinata a remunerare lo svolgimento di attività: a) disagiate; b) esposte a rischi e, pertanto, pericolose o dannose per la salute; c) implicanti il maneggio di valori"*. In questa disposizione è testuale il richiamo allo svolgimento effettivo di determinate prestazioni. Pertanto, tutte le volte in cui le nuove mansioni non riscontrino le caratteristiche richieste dalla norma, le indennità non potranno essere corrisposte.

Ulteriori indennità sono previste per il personale addetto alle case da gioco (cfr. art. 70-*quater*), per l'attività di vigilanza (cfr. art. 37, comma 1) e di docenza (cfr. art. 34). In relazione a quest'ultimo caso, è doveroso segnalare che il personale effettivamente assegnato a funzioni di docenza nei vari gradi dell'istruzione in cui operano gli enti locali (asili-nido, scuola materna, scuole primarie, scuole secondarie, centri di formazione professionale) è in netto calo. Da questa tendenza, ne è derivata una significativa operazione di assegnazione degli *ex* docenti ad altre mansioni, con discussione sulla spettanza dell'**indennità di docenza; indennità che nell'ottica interpretativa fornita dal Tribunale di Venezia verrebbe a decadere**.

## Lavoro pubblico ed ecologia del diritto\*

di Renzo Remotti

Recentemente è stato divulgato il documento *Iniziativa per il rilancio Italia 2020 – 2022* – cd Piano Colao – emerge un nuovo modello di pubblica amministrazione da un lato rivedendo la dimensione della responsabilità dirigenziale dall'altro ampliando i processi di digitalizzazione del settore pubblico. Il documento introduce, inoltre, molte linee di mutamento in tema di lavoro pubblico. A parte il richiamo allo smart work, il comitato scientifico sostiene espressamente il *middle management*, ovvero la valorizzazione dei quadri intermedi, ora poco incentivati, rispetto alla concentrazione di tutte le linee direzionali sui soli livelli apicali.

L'aspetto più interessante rimane, però, il forte richiamo alla sostenibilità, tanto da indirizzare le linee organizzative pubbliche verso gli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile firmata nel 2015 da 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Le azioni suggerite sono:

- a. *Emanare, a cura del Ministro della Funzione Pubblica, una direttiva alle pubbliche amministrazioni per migliorare la gestione delle risorse, del patrimonio, del personale nella direzione indicata dall'Agenda 2030, così da inserire nella loro programmazione strategica e pianificazione operativa obiettivi e azioni concrete nella direzione della sostenibilità;*
- b. *La direttiva dovrebbe riguardare sia la gestione dell'energia, dei rifiuti, ecc., sia la gestione delle risorse umane, con particolare riferimento alle azioni orientate alla formazione continua, alla lotta contro le disuguaglianze e l'aumento dell'inclusione sociale [...];*
- c. *Rafforzare la formazione dei dirigenti pubblici sui temi della gestione sostenibile delle pubbliche amministrazioni.*

Senza dubbio il documento pensa una pubblica amministrazione che guarda sempre più al settore privato, seppur nei limiti che ovviamente l'ordinamento pubblico vigente sancisce.

È su questo punto che è necessaria una riflessione sul rapporto tra legge del lavoro, in senso lato includendovi anche la contrattazione collettiva, e organizzazione del lavoro pubblico. Il documento sul rilancio Italia e la stessa Agenda 2030 suggeriscono una politica di riorganizzazione del settore pubblico più ampio del mero risparmio energetico o della gestione dei rifiuti. Un modello sostenibile di settore pubblico presuppone più livelli: energetico, tecnologico, economico, sociale. Perciò assumono rilievo concetti, quali lotta alle disuguaglianze, inclusione, equità organizzativa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25.](#)

**A questo proposito nel 2017 è stato pubblicato in edizione italiana il libro di Fritjof Capra e Ugo Mattei, *Ecologia del diritto*, edito da Aboca.** Gli autori, attraverso un approfondito ed affascinante percorso dei diversi paradigmi della scienza e del diritto, giungono alla conclusione che il diritto a differenza della scienza è rimasto ancorato ad una visione meccanicistica, ordinato su livelli lineari a guisa di una macchina, in cui ogni parte si comporta in perfetta sincronia in conseguenza di un altro elemento, cui è immediatamente incastrata. La visione della scienza, in particolare dell'ecologia, è di un mondo-rete, in cui ogni nodo, che può essere un virus, un batterio, una pianta o una persona, scambia costantemente informazioni con l'ambiente o altri nodi, stabilendo relazioni solo apparentemente causali per modificarsi, adattarsi o in una parola evolvere. Ogni giurista è consapevole che anche oggi le norme cambiano nel tempo, anche senza essere abrogate né modificate in modo formale da fonti riconosciute, attraverso la giurisprudenza, la dottrina, le circolari, la prassi stessa. Il modello, tuttavia, proposto dall'ecologia del diritto indirizza il mutare delle norme verso obiettivi di un razionale uso delle risorse limitate entro un pianeta finito.

*“La storia delle scienze naturali e quella della giurisprudenza hanno avuto una coevoluzione attraverso i secoli cambiando nel tempo – dichiara Fritjof Capra in un'intervista rilasciata ad Androkos in occasione dell'uscita del volume – ripercorrendola, abbiamo scoperto che scienziati e giuristi hanno avuto anche delle responsabilità nell'attuale crisi globale” perché “il capitalismo globale è ancorato in un'infrastruttura intellettuale della legge” che oggi va necessariamente rivista.”*

**Mutuando questi concetti nell'ambito del diritto del lavoro pubblico, peraltro, si ritiene che sia necessario mantenere una netta differenza tra organizzazione suggerita dal paradigma ecologico e tutela dell'ambiente.** Quest'ultimo potrà essere meglio protetto certamente attraverso una riorganizzazione del settore pubblico, ma quest'ultima deve essere pensata per un fine più ampio, seppur connesso, alla dimensione *green*.

**Il modello di mondo reticolare rappresenta una diversa organizzazione delle istituzioni sociali, modello che si ispira agli ecosistemi studiati dall'ecologia e in generale dalla biologia.** La struttura tipicamente gerarchica, diffusa principalmente nelle istituzioni pubbliche, ma anche nel privato in considerazione del dettato dell'art. 2086 c.c., dovrebbe essere redistribuita in centri decentrati con responsabilità e autonomia decisionale. Diverso è invece il tema della sostenibilità ambientale che è una tematica dell'ecologia, prevalente, ma diversa. Immaginiamo un bosco. Un conto è concludere che tutti gli organismi che vi vivono sono legati da relazioni (alimentari, comportamentali etc.), un altro è valutare quanto legname può essere utilizzato dall'uomo senza provocare danni all'ecosistema. I due piani non vanno confusi. Non è sufficiente organizzare un'istituzioni in rete per difendere l'ambiente, né tanto meno è verosimile delineare una politica ambientale, presupponendo che le burocrazie si adeguino al modello reticolare spontaneamente, benché indubbiamente sia più adatto per realizzare un modello di lavoro sostenibile. Pertanto limitare le politiche di sostenibilità al solo ambiente, è riduttivo. L'ecologia del diritto è piuttosto la gestione della complessità organizzativa propria di una sostenibili-

tà ragionevole. In altre parole si tratta di adeguare il diritto del lavoro alla complessità che deriva necessariamente dall'emergere di diversi bisogni nuovi (energetico, inclusività etc.) nell'ambiente lavorativo.

**A ben vedere, infatti, sono già vigenti molteplici norme giuridiche che trovano il proprio humus nell'idea di sostenibilità.** Si pensi all'art. 97 della Costituzione italiana, novellato dall'art. 2 della Legge Costituzionale. 20 aprile 2012, n. 1: – *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”* – in riferimento alla sostenibilità economica. Ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 s.m.i. l'attività della pubblica amministrazione è diretta ad *“[...] assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.”* Il d.lgs 11 aprile 2011, n. 198 s.m.i. regola le pari opportunità sul luogo di lavoro fino a decretare la nullità di tutti i provvedimenti discriminatori attraverso l'art. 26 comma 3: *“Gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro dei lavoratori o delle lavoratrici vittime dei comportamenti di cui ai commi 1 e 2 sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi. Sono considerati, altresì, discriminazioni quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.”* Anche i contratti collettivi nazionali riproducono norme di simile natura.

**Nonostante tutto questo ricco nucleo normativo l'organizzazione del settore pubblico appare ancora ancorato al vecchio e poco flessibile modello gerarchico lineare.** L'adozione, invece, di un paradigma ecologico permetterebbe di inserire in una strategia comune e coerente la riorganizzazione del settore pubblico, la completa digitalizzazione dei processi/procedimenti amministrativi, il miglioramento delle relazioni interne e la tutela dell'ambiente.

## Le linee guida per il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione\*

*di Diletta Porcheddu*

Il 9 dicembre 2020 il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ha pubblicato le proprie **“[Linee Guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile \(POLA\) e indicatori di performance](#)”**, approvate tramite [decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione](#).

Prima di descriverne il contenuto, è necessario specificare come il cosiddetto POLA costituisca, in seguito all’emanazione della legge di conversione del Decreto Rilancio, un **contenuto necessario del Piano della Performance**, un documento programmatico triennale che le amministrazioni pubbliche devono redigere al fine di definire “gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori” (articolo 10, comma 1, lett. a) d.lgs. 50/2009).

Il Piano Organizzativo del Lavoro Agile, nella specie, **“individua le modalità attuative del lavoro agile, prevedendo, per le attività che possono essere svolte in tale modalità, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene”**. Qualora tale documento non dovesse essere redatto nei tempi previsti dalla normativa, il lavoro agile potrà essere applicato al 30% dei lavoratori dell’amministrazione pubblica, ove lo richiedano (articolo 14, comma 1, l. 77/2020).

Le linee guida adottate lo scorso 9 dicembre hanno l’obiettivo di fornire **“indicazioni metodologiche per supportare le amministrazioni nel passaggio della modalità di lavoro agile dalla fase emergenziale a quella ordinaria”**, che dovrebbe avvenire **“in modo progressivo e graduale”**; ciò, tuttavia, nella consapevolezza che il lavoro nella Pubblica Amministrazione è spesso organizzato secondo un modello che prevede la presenza dei lavoratori in ufficio, e che quindi sia necessario un **ripensamento complessivo della disciplina del lavoro pubblico**, da mettere in atto con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Tale riorganizzazione si deve altresì riflettere nei contenuti del Piano triennale per l’informatica, del Piano triennale dei fabbisogni di personale e del Piano triennale di formazione del personale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

A tal proposito, il documento in oggetto si apre con un'ampia descrizione dei **principi sottostanti al lavoro agile**, tra i quali si annoverano la flessibilità dei modelli organizzativi, una cultura organizzativa basata sulla collaborazione e sulla riprogettazione di competenze e comportamenti, nonché dalla responsabilizzazione sui risultati. In particolare, questo ultimo punto porta il Dipartimento della funzione Pubblica a interrogarsi circa la necessità, da parte delle singole pubbliche amministrazioni, di **aggiornare il Sistema di misurazione e di valutazione della performance** (articolo 7, comma 1 d.lgs. 150/2009) inserendo specifici indicatori per il lavoro agile, pur sottolineando come **i criteri di valutazione delle performance individuali dei lavoratori della PA debbano essere i medesimi a prescindere dal luogo dal quale viene fornita la prestazione**, e comunque fare riferimento alle linee guida n°1/2017 e n°2/2017 emanate dallo stesso Dipartimento.

Le linee guida proseguono con l'indicazione dei **contenuti minimi del Piano Organizzativo per il Lavoro Agile**, tra i quali, in primo luogo, si annoverano una descrizione dello stato attuale dell'implementazione dello strumento, e le scelte organizzative operate per promuovere il ricorso allo stesso: in relazione a quest'ultimo elemento, si evidenzia come, **alla luce dell'esperienza maturata durante la pandemia, sia possibile valutare un'espansione delle attività svolgibili da remoto** contemplate dal Dipartimento stesso nella [direttiva n° 3/2017](#).

Il POLA dovrà inoltre individuare in forma sintetica **“i soggetti, le strutture, i processi e gli strumenti funzionali all'organizzazione e al monitoraggio del lavoro agile”**, nonché delineare un vero e proprio piano di attuazione e sviluppo del progetto, con differenti fasi da distribuire in un triennio.

Tra i soggetti maggiormente coinvolti nella definizione dei contenuti del POLA, le linee guida citano i **dirigenti**, i quali assumono il ruolo di “promotori dell'innovazione dei sistemi organizzativi”, data la **trasformazione dei tradizionali sistemi di leadership implicata dallo smart working**.

Essi hanno anche “autonomia, nell'ambito dei criteri fissati nell'atto organizzativo interno, nell'individuare le attività che possono essere svolte con la modalità del lavoro agile”: tale previsione sembra coerente con quanto contemplato nel **decreto ministeriale del Ministro della Pubblica Amministrazione del 19 ottobre 2020**, nel quale infatti si sanciva che la dirigenza avesse il compito di individuare, secondo le organizzazioni sindacali, de facto, unilateralmente, **le mansioni “remotizzabili” nell'ambito dei propri uffici**.

Nel piano di attuazione e sviluppo del progetto dovranno essere poi indicate le cosiddette **“condizioni abilitanti”** del lavoro agile, che potrebbero favorire il successo dell'iniziativa, insieme a una valutazione, da parte dell'Amministrazione Pubblica, degli **elementi critici** che potrebbero ostacolarne l'implementazione, come l'insufficienza delle competenze organizzative e digitali dei dipendenti, la mancanza di un'infrastruttura digitale idonea o la carenza di adeguate risorse finanziarie.

Fondamentale importanza assumono poi gli **indicatori** riferiti allo stato di implementazione del lavoro agile, quelli relativi alla performance organizzativa della pubblica amministrazione, e quelli relativi alla performance dei singoli lavoratori, i quali devono essere **coerenti con quanto previsto dalle linee guida precedenti** (2/2017, 2/2019), **considerando che parte dell'attività lavorativa dei dipendenti sarà comunque svolta in presenza.**

Per quanto riguarda gli indicatori relativi allo “stato di implementazione del lavoro agile”, si suggerisce di prendere ad esempio quanto delineato dal cosiddetto **progetto VeLA (veloce, leggero, agile)** orientato alla **diffusione di best practices in materia di smart working** in seguito al confronto tra le esperienze di amministrazioni “virtuose”. Il framework di valutazione indicato da tale progetto, infatti, suggerisce di considerare **il numero di ore o giornate effettivamente svolte in lavoro agile in relazione alle giornate lavorative totali**: se tale numero di giornate dovesse risultare basso nonostante l'autorizzazione a svolgere lavoro agile fosse garantita a un alto numero di dipendenti, **l'amministrazione dovrebbe interrogarsi sulle ragioni per le quali il progetto risulta poco attrattivo.**

Gli indicatori della performance dei singoli dipendenti, invece, dovrebbero essere basati, secondo il Dipartimento della funzione pubblica, su **“risultati” e “comportamenti”**: i primi dovrebbero scaturire da un “confronto ex ante tra dirigente e dipendente”, mentre l'individuazione dei cosiddetti comportamenti dovrebbe essere correlata a una **riflessione organizzativa interna sulle soft skills necessarie per lo svolgimento del lavoro agile.**

Nell'ultima parte del documento, infine, sono elencati i **potenziali impatti positivi** dell'introduzione del lavoro agile, sia sull'amministrazione pubblica che sull'intera società: tra di essi si annoverano la riduzione dell'inquinamento, il ripopolamento delle periferie e la conseguente redistribuzione dei consumi, il maggiore benessere lavorativo connesso a un rapporto tra lavoratore e dirigenza maggiormente basato su logiche di fiducia, la riduzione del digital divide e molti altri.

Le linee guida del 9 dicembre forniscono una descrizione piuttosto dettagliata dei contenuti che le singole amministrazioni dovranno inserire nel Piano Organizzativo del Lavoro Agile, contestualizzandoli nelle logiche sottostanti al mutamento dell'organizzazione del lavoro implicato dall'introduzione dello smart working.

Di certo quello disegnato dalle linee guida è un **progetto ambizioso**, che, se portato a termine, comporterebbe un **cambiamento profondo per quanto concerne le logiche della Pubblica Amministrazione, avvicinandole a quelle proprie del settore privato**: tuttavia, anche solo un impulso verso l'implementazione delle best practices del progetto VeLA costituirebbe un risultato significativo.

12.  
**LICENZIAMENTI**

## **Il computo dell'indennità per irregolarità procedurali del licenziamento dinanzi alla Corte costituzionale: quali i punti di contatto con l'indennità da licenziamento sostanzialmente illegittimo?\***

*di Giacomo Nascetti*

Con **ordinanza n. 214 del 18 aprile 2019** il Tribunale di Bari rimetteva alla Consulta una questione concernente la legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015 (c.d. *Jobs Act*) nella parte in cui prevede, in capo al lavoratore che abbia subito un licenziamento viziato da irregolarità derivanti dalla violazione del vincolo di motivazione di cui all'art. 2, comma 2 della l. n. 604 del 1966 o della procedura prevista all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, il diritto ad un'indennità “*di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio*”. Più di recente anche il Tribunale di Roma, con ordinanza del 3 gennaio 2020, ha sollevato una questione analoga in riferimento alla medesima disposizione.

**Il procedimento ordinario dinanzi al Tribunale barese era stato promosso da una lavoratrice che pretendeva l'accertamento dell'illegittimità del licenziamento intimatole dal datore di lavoro.** Il giudice di prime cure, pur rilevando la validità e legittimità del licenziamento dal punto di vista sostanziale, accoglieva la questione a lui devoluta circa la sussistenza della violazione dell'obbligo di preventiva contestazione dell'addebito alla lavoratrice. Tale obbligo è infatti imposto al datore di lavoro dall'art. 7 St. Lav. (legge n. 300/1970), pena la corresponsione dell'indennità quantificabile ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2015. L'onere di contestazione viene poi specificato ed integrato dall'art. 138, comma 3 del CCNL Turismo Confcommercio il quale, applicabile al caso di specie, contribuisce a definirne i contenuti in misura ancor più stringente attraverso la disposizione della necessità di comunicare alla lavoratrice la sua facoltà di rendere giustificazioni nel termine di cinque o più giorni. Tale era, puntualmente, l'obbligo cui il datore non aveva adempiuto. Il Tribunale di Bari dunque, ritenendo applicabile la fattispecie prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2015, accertava la responsabilità in capo al datore di lavoro per la scorretta comunicazione dell'addebito; tuttavia, rimetteva alla Corte costituzionale la questione avente ad oggetto il criterio di quantificazione dell'indennizzo che la medesima norma dispone. In particolare, il giudice rimettente constatava l'opportunità di assoggettare il computo dell'indennizzo non già al citato art. 4, che prevede il criterio rigido e predeterminato dell'anzianità di servizio, bensì ai parame-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2020, n. 6.](#)

tri ravvisabili nell'art. 8 della legge n. 604 del 1966 e nell'art. 18, comma 6 St. Lav. (il quale fa riferimento al comma 5 dello stesso articolo) che disegnano un regime più favorevole alla lavoratrice, stante la previsione in queste disposizioni di ulteriori e più flessibili principi cui ricollegare la quantificazione, quali il “*numero di dipendenti occupati*”, le “*dimensioni dell'attività economica*”, il “*comportamento e le condizioni delle parti*”, posti in relazione con la “*gravità della violazione formale o procedurale posta in essere dal datore di lavoro*”.

**Le motivazioni addotte a fondamento della questione di legittimità muovono dal riferimento, quasi pedissequo, ad una nota pronuncia della Corte Costituzionale (trattasi della sentenza n. 194 del 2018),** che ha dichiarato l'illegittimità del primo comma dell'art. 3 del d.lgs. 23/2015, proprio in riferimento alla parte in cui stabiliva il criterio per il calcolo dell'indennità dovuta al lavoratore in caso di licenziamento intervenuto in assenza di giusta causa o giustificato motivo, ancorandolo al solo parametro rigido ed oggettivo dell'anzianità, in tal modo conferendogli il carattere di una “*liquidazione legale forfettizzata e standardizzata*”. A detta del giudice rimettente le ragioni che hanno comportato la declaratoria di incostituzionalità parziale dell'art. 3 si traslerebbero anche all'art. 4. Circostanza questa che sarebbe confermata dalla pressoché totale uniformità del dato letterale delle due disposizioni nella parte già dichiarata incostituzionale nell'una, ed attualmente oggetto di impugnazione nell'altra. Il Tribunale di Bari dunque, a supporto delle proprie argomentazioni, enuncia i motivi che la sentenza n. 194 del 2018 riportava nel dichiarare l'incostituzionalità del primo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2015. Tale disposizione si poneva anzitutto in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., nella prospettiva in cui la correlazione dell'ammontare dell'indennizzo al solo criterio di anzianità determina “*l'ingiustificata omologazione di situazioni diverse*”, la cui valutazione richiede la considerazione di ulteriori elementi che consentano una “*personalizzazione*” dell'indennizzo. Veniva in tal senso valorizzato l'esercizio della discrezionalità del giudice nella quantificazione, condizione necessaria all'apprezzamento della diversità delle situazioni passibili di rifusione.

**Si dichiarava poi lesa il principio di ragionevolezza, poiché l'ammontare dell'indennizzo non risultava idoneo ad offrire un adeguato ristoro** al lavoratore licenziato soprattutto, come del resto è nel caso di specie, ove questi non goda di un'anzianità elevata ai fini della quantificazione. Nonostante l'obbligazione prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 23/2015 sia qualificata come “*indennità*” (come anche nell'art. 4), non si deve dubitare del suo carattere risarcitorio, a fronte della natura di fatto illecito del licenziamento, derivante dalla violazione di una norma imperativa (infatti, l'art. 1 della legge n. 604 del 1966 dispone che “*il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice civile o per giustificato motivo*”). Il risarcimento, infatti, pur non richiedendo l'integrale riparazione del pregiudizio subito, esige il carattere dell'equità nella sua commisurazione.

**Sul versante del datore di lavoro il difetto di ragionevolezza del metodo di computo rilevava poi per il suo carattere scarsamente dissuasivo in ordine al ricorso al licenziamento.** Il meccanismo automatico di calcolo cui l'indennizzo è

sottoposto implicava, proprio in ragione della ridotta ispirazione riparatorio-compensativa della sua commisurazione, anche la mancanza della funzione deterrente rispetto alla volontà del datore di lavoro di licenziare. Le criticità collegate all'automaticità del calcolo dell'indennizzo comportavano poi la lesione del diritto al lavoro *ex artt.* 4, comma 1 e 35, comma 1 Cost. L'inadeguatezza del ristoro dovuto al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo e l'assenza di carattere dissuasivo nei confronti del datore di lavoro implicano la compressione dell'interesse costituzionalmente tutelato alla conservazione del posto di lavoro. Interesse che assume, anche in considerazione della portata della menzione dell'art. 1 Cost., un rilievo centrale nel complessivo assetto costituzionale.

**Il giudice barese prosegue sostenendo come anche il licenziamento per motivi formali o procedurali possieda “*diverse gradazioni di gravità*” e produca “*pregiudizi differenziati in base alle condizioni delle parti, all'anzianità del lavoratore, alle dimensioni dell'azienda*”.** In più precisa come “*la minore gravità dei vizi procedurali rispetto a quelli sostanziali?*” non possa di per sé escludere l'applicazione dei motivi di illegittimità già riscontrati dalla Corte in relazione all'art. 3 anche nei confronti dell'art. 4, dal momento che il giudizio verte non già sulla “*misura dell'indennità*” o sui “*limiti minimi o massimi della stessa*”, bensì sul “*meccanismo automatico di calcolo*”. Non verrebbe in tal senso garantita adeguata copertura legislativa all'interesse del lavoratore ad essere licenziato “*all'esito di un regolare procedimento disciplinare, o comunque in virtù di un provvedimento chiaro, espresso, specifico, motivato*”, che costituisce un'espressione della tutela che la Costituzione accorda al diritto al lavoro.

**L'ordinanza di rimessione contiene, infine, un ulteriore ed autonomo motivo di impugnazione, rappresentato dalla pretesa violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.** Viene, infatti, precisato come si debba ritenere, sulla scorta di consolidata giurisprudenza sia della Corte costituzionale che della Corte di Cassazione, che tale principio non debba trovare applicazione solo in relazione ai procedimenti giurisdizionali ma anche, seppur in maniera più attenuata, a quelli disciplinari, in ragione della “*natura sanzionatoria delle pene disciplinari, che sono destinate ad incidere sullo stato della persona nell'impiego o nella professione*” (Corte Cost. n. 505/1995). La questione è così rimessa alla Consulta, la quale dovrà valutare se anche l'interesse tutelato dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2015 richieda il calcolo della relativa indennità in base a criteri non automaticamente collegati all'anzianità. L'argomentazione del giudice rimettente si limita in verità a sostenere l'opportunità della trasposizione delle argomentazioni che hanno portato alla declaratoria di incostituzionalità parziale della sentenza n. 194 del 2018 al nuovo contesto, senza esporre ulteriori ragioni che il diverso diritto, oggetto del nuovo giudizio della Corte, possibilmente richiederebbe.

**Constatata l'indubbia omogeneità del criterio di calcolo infatti, una ragione che potrebbe ostare all'accoglimento della questione risiede proprio nella diversità dei diritti oggetto di considerazione negli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, laddove il primo contempla il diritto al lavoro nella sua effettività, mentre il secondo lo implica solo indirettamente, rivolgendosi in prima analisi alle garanzie procedurali atte a consentire al lavoratore l'adeguatezza informativa**

in vista dell'instaurazione di un contraddittorio prima del giudizio, che ha contenuto strumentale rispetto ai diritti riconosciuti *ex* artt. 4 e 35 Cost. Questa dimensione viene colta dall'indicazione dell'art. 24 Cost. come parametro di costituzionalità, che rappresenta l'unica novità nell'argomentazione del giudice rimettente.

**Qualche utile considerazione si può a tal proposito evincere dalla già richiamata ordinanza del Tribunale di Roma datata 3 gennaio 2020**, che scaturisce da una causa del tutto assimilabile a quella descritta, sia in punto di fatto che di diritto applicabile. Questa infatti, nel riportare i medesimi passaggi della sentenza n. 194 del 2018 a supporto della tesi dell'incostituzionalità del meccanismo di computo dell'indennità, si sofferma proprio sulla ragione della presunta irrilevanza del motivo di distinzione del criterio di calcolo tra i licenziamenti sostanzialmente e formalmente illegittimi. L'argomentazione prescinde qui dalla considerazione dell'art. 24 Cost., richiamando piuttosto una pronuncia della Corte costituzionale (la n. 204/1982), al fine di precisare come la natura sostanziale o procedurale dell'illegittimità alla base del licenziamento non paia *“poter essere valorizzata oltre una certa misura in rapporto ai principi fondamentali”* alla luce del fatto che la garanzia apportata dall'art. 7 della legge n. 300/1970 *“lungi dal porsi come mera prescrizione di forma, assolve una funzione di protezione”* *ex* art. 41, comma 2 Cost. *“che, seppur non costituzionalmente imposta, anticipa a tale scopo... il rispetto del principio di civiltà del c.d. audiatur et altera pars”*. Con ciò il Tribunale di Roma pare sostenere in maniera diretta la natura intrinsecamente sostanziale del diritto sotteso alla violazione delle norme che sovrintendono alle procedure di licenziamento, eventualmente aggirando le perplessità che l'argomentazione *per saltum* del giudice barese potrebbe suscitare.

**Ciò che è certo è che la sentenza n. 194 del 2018 ha dato adito ad un ampio dibattito** che accompagna la considerazione, già diffusa a livello giurisprudenziale, dei profili critici che la disciplina sui licenziamenti presenta, in misura tale che si considera l'eventualità che la Corte costituzionale possa esprimere un invito al Parlamento perché intervenga in vista del riordino della materia.

## Sospensione, illegittimità o nullità? I licenziamenti “economici” al tempo del Coronavirus\*

di Federico Avanzi

Dunque, col favore delle tenebre, il tanto atteso “Decreto cura Italia” è stato infine pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Effettivamente, il progressivo deteriorarsi della nota emergenza epidemiologica da COVID-19, l’inasprimento delle misure preventive atte a ridurre le probabilità di contagio e i conseguenti effetti – diretti e indiretti – di queste sul tessuto sociale/produttivo, avevano ingenerato nella collettività (non solo negli *insider* della materia) uno stato di ansia e di spasmodica attesa circa la disponibilità del testo definitivo, dagli auto-dichiarati effetti salvifici.

Messi gli occhi sul documento, con la premessa che il D.L. 18 del 17 marzo 2020 non può che giudicarsi come complessivamente apprezzabile, anche in un momento così delicato e vorticoso *il lupo può si perdere il pelo, ma non il vizio*, avendo gli operatori del diritto già iniziato la consueta attività interpretativa, rivolgendo la loro attenzione verso le numerose disposizioni ivi contenute.

Fra di esse, una di quelle dai profili particolarmente inediti è contenuta all’articolo 46.

Da una prima lettura, pur riconoscendo ogni attenuante del caso, non può tacersi (a parere di chi scrive) una manifesta dissonanza fra il titolo assegnato alla norma, “*Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti?*” e quanto in essa effettivamente previsto.

Procedendo con ordine, occorre preliminarmente chiarire che gli effetti giuridici, qualunque essi siano, riguardano un lasso temporale ben delineato, che decorre dal 17 marzo 2020<sup>1</sup> e perdura per i 59 giorni successivi.

A questo punto, entrando nel merito, il primo periodo dispone, testualmente, una preclusione ovvero sospensione – se già avviate dopo il 23 febbraio – delle note procedure preventive *ex artt. 4, 5 e 24 della legge 223 del 1993*, necessarie nelle ipotesi di c.d. (ex) *mobilità* o di *licenziamento collettivo*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

In sostanza, **si tratta del plesso procedurale di informazione, consultazione e concertazione** introdotto nell'ordinamento nei casi di mancato integrale riassorbimento di lavoratori sospesi e in godimento dell'ammortizzatore sociale straordinario (CIGS) oppure qualora datori di lavoro *“che occupino più di quindici dipendenti, compresi i dirigenti, e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni”*, e **che segna il passaggio dal controllo giurisdizionale, esercitato *ex post* nel precedente assetto ordinamentale, ad un controllo dell'iniziativa imprenditoriale concernente il ridimensionamento dell'impresa, devoluto *ex ante* alle organizzazioni sindacali<sup>2</sup>.**

Dunque, se è vero che il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall'articolo 12 preleggi, può assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo<sup>3</sup>, sembra non potersi discutere sul fatto che la norma non riguarda per nulla i termini decadenziali di impugnazione del recesso, prevedendo piuttosto una “indisponibilità normativa” alla legittimità dello stesso se intimato nel periodo protetto e per il quale, pertanto, troveranno applicazione i consueti rimedi di cui ai commi 4<sup>4</sup> e 5 dell'articolo 18 della legge n. 300 del 1970 ovvero all'articolo 10<sup>5</sup> del D.L.gs. n. 23 del 2015.

Nel medesimo *spirito* sembra doversi interpretare il successivo nonché conclusivo periodo, allorquando si dispone, in termini tecnici, l'impossibilità di *“recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604”*.

Invero, anche in tale fattispecie, l'intenzione del legislatore sembra più quella di introdurre, per il tramite di una norma di carattere imperativo in combinato disposto all'articolo 1418 c.c., una nuova e temporanea ipotesi di *nullità* del licenziamento, al pari di altre situazioni già attualmente previste (si pensi all'art. 2110 c.c.) e che, comunque, non ammettono attualmente deroghe rispetto ai termini limite entro cui proporre opposizione.

Se così fosse, il lavoratore destinatario di licenziamento individuale oggettivo, a patto che si attivi per tempo, non potrà che beneficiare della massima tutela prevista ossia quella “reintegra piena”, *ex art. 18, comma 1 nonché art. 2 comma 1 del d.lgs. n. 23/2015*, disposta negli *“altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge”*.

In caso contrario, qualora si verta di semplice illegittimità (per vizi o non proporzionalità) del recesso, aderendo così al principio di residualità<sup>6</sup> della tutela “reale forte”, al soggetto ingiustamente estromesso competerà comunque una tutela “reale attenuata” o meramente indennitaria, a seconda della dimensione aziendale, della data di assunzione o del comportamento delle parti.

In conclusione, da quanto sinteticamente precede, sembrano perlomeno improvvide le esegesi, condizionata dal titolo, che ammettono un effetto sospensivo dei termini di impugnazione ordinariamente previsti (60/180 giorni) di cui all'articolo 32 della

legge n. 183 del 2010 oppure che, seguendo suggestioni ancor meno ancorate al diritto vigente, ipotizzano una sorta di azione costringitiva dell'ordinamento idonea a impedire, materialmente, di recapitare al lavoratore un atto unilaterale recettizio con finalità espulsive.

## La sospensione delle procedure di licenziamento per ragioni economiche ed organizzative durante la fase di emergenza da Covid-19\*

di Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi

La violenta e veloce diffusione del COVID-19 ha messo rapidamente in difficoltà economica diverse imprese, in particolar modo quelle del comparto turistico. Già nei primi giorni di febbraio, molti datori di lavoro hanno proceduto a licenziare il personale motivando tale scelta principalmente sulla base del calo di fatturato. Per contenere la crescita dei licenziamenti determinati da motivi economici e per sollecitare le imprese a valutare primariamente l'adozione del lavoro da remoto laddove possibile o in alternativa l'accesso agli ammortizzatori sociali, il Governo ha disposto, attraverso una specifica norma di legge la sospensione per 60 giorni delle procedure sindacali ai fini del licenziamento collettivo ed il divieto per 60 giorni di licenziare i dipendenti per motivi economici e/o organizzativi, a prescindere dalla dimensione occupazione dell'azienda (cfr. art. 46 del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18).

Pertanto, in base a questa disposizione, il datore di lavoro non potrà avviare le procedure per il licenziamento collettivo, in conformità a quanto previsto dagli artt. 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, prima del 16 maggio 2020. L'art. 46 dispone delle indicazioni anche per le procedure pendenti. Infatti, sono soggette alla sospensione le procedure di consultazione sindacale previste dalla legge n. 223 del 1991 avviate prima dell'emanazione del Decreto-Legge, e precisamente a partire dal 23 febbraio 2020. Anche queste ultime potranno essere riprese successivamente, allo scadere dei 60 giorni fissati dalla norma. L'art. 46, infine, dispone che nel rispetto del medesimo termine (60 giorni dall'entrata in vigore del Decreto) “*il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604*”.

Un primo interessante dubbio che pone la formulazione dell'art. 46 riguarda l'applicabilità o meno di tale disciplina al licenziamento individuale del dirigente (per quelli collettivi trova applicazione la legge n. 223/1991, come modificato dalla legge n. 161/2014). È noto che al licenziamento del dirigente non si applica il concetto di giustificato motivo oggettivo tipizzato dall'art. 3 della legge n. 604/66, bensì un criterio di “*giustificatezza*”, normato non dal legislatore ma dalla contrattazione collettiva. La posizione assegnata ad un dirigente potrebbe non essere pienamente adeguata allo sviluppo produttivo e funzionale dell'impresa, e quindi il suo eventuale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

licenziamento riguarda aspetti strategici ed economici differenti da quelli rilevanti per licenziamento di un lavoratore dipendente.

Tanto premesso, l'art. 46 fa specifico riferimento all'art. 3 della legge n. 604/1966. Dunque, **stando al tenore letterale della norma del Decreto “Cura Italia”, si dovrebbe ritenere inapplicabile tale disposizione ai dirigenti, che godono di tutele contrattuali e non di quelle previste della legge** sopra citata. Tuttavia, la ratio del “blocco” dei licenziamenti si rinviene nel fatto che le ragioni economiche ed organizzative non sono dettate dalle ordinarie logiche di mercato, ma da un'emergenza sanitaria nazionale, con conseguente chiusura, dapprima delle attività commerciali, ed in seguito delle attività produttive non essenziali, ad opera del Governo. Stante questa finalità normativa, dovuta ad una situazione straordinaria, che ha richiesto l'adozione di una misura altrettanto straordinaria, ci si potrebbe chiedere perché escludere i dirigenti. Un ulteriore dubbio su tale aspetto potrebbe sorgere dal fatto che non vi è una esclusione esplicita, forma utilizzata dal medesimo legislatore nel caso del lavoro domestico di cui all'art. 22 per quanto riguarda la Cassa Integrazione in deroga. Queste perplessità rilevate sul piano logico-normativo, seppur astrattamente fondate, si scontrano con un'interpretazione letterale che sembra comunque non lasciare spazio ad ulteriori analisi.

Inoltre, occorre ricordare che la giurisprudenza ha più volte distinto due differenti tipologie di dirigente, e di conseguenza il “divieto di licenziamento” si applicherebbe soltanto ad una di esse. Infatti, per il **dirigente apicale**, che opera come *alter ego* del datore di lavoro, rimarrebbe la possibilità di licenziamento per il principio di giustificatazza prevista dal CCNL. Per il **dirigente non apicale**, o c.d. “pseudo-dirigente” prevarrebbe il divieto di cui all'art. 46 in quanto, secondo consolidata giurisprudenza, questo è sottoposto all'applicazione della legge n. 604/1966 (cfr. *ex multis* **Cass. n. 7295/2018, Cass. n. 20763/2012**).

Tornando all'art. 46 del Decreto-Legge n. 18/2020, sebbene la norma fornisca un'indicazione estremamente chiara per i comportamenti futuri, **nulla dice in relazione alle procedure pendenti riguardanti il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo**. Come è noto, il datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze più di 15 dipendenti e che intenda licenziare per motivi economici e organizzativi un lavoratore assunto precedentemente al 7 marzo 2015<sup>1</sup> deve seguire una specifica procedura, disciplinata dall'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604. **Prima di procedere al licenziamento**, infatti, **il datore di lavoro deve inviare una comunicazione all'Ispettorato** territoriale del lavoro (dove ha sede legale l'azienda o dove è ubicata l'unità produttiva) **nella quale dichiara l'intenzione di procedere al licenziamento** e dove indica i motivi nonché le eventuali misure di assistenza alla ricollocazione del lavoratore interessato. Questa comunicazione per conoscenza deve essere inviata anche al lavoratore.

Entro 7 giorni dalla ricezione della richiesta, l'Ispettorato trasmette al datore di lavoro e al lavoratore la convocazione per effettuare, dinanzi alla Commissione provinciale di conciliazione, un tentativo di risoluzione bonaria della controversia. Durante

detto incontro, le parti (con la possibilità di essere assistite anche dalle organizzazioni di rappresentanza cui sono iscritte o conferiscono mandato oppure da un componente della rappresentanza sindacale dei lavoratori, ovvero da un avvocato o un consulente del lavoro), con la partecipazione attiva della Commissione di conciliazione, procedono ad esaminare anche soluzioni alternative al recesso. La procedura deve concludersi entro 20 giorni dal giorno in cui l'Ispettorato ha trasmesso la convocazione per l'incontro. Se il tentativo di conciliazione fallisce il datore di lavoro può procedere al licenziamento del lavoratore.

**Prima che entrasse in vigore il Decreto-Legge n. 18/2020, sono state diverse le procedure avviate dalle imprese presso l'Ispettorato** locale volte a verificare se il lavoratore possa essere riallocato o se, diversamente, debba essere necessariamente licenziato per i motivi di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966. Con il subentrare della fase di emergenza, molti uffici pubblici sono stati chiusi al pubblico e di conseguenza sono state sospese anche le procedure poc'anzi richiamate. Infatti, l'Ispettorato con nota del 24 marzo 2020, n. 2211 ha fatto presente che in virtù di quanto previsto dall'art. 103 Decreto-Legge n. 18/2020, che dispone la sospensione di tutti i procedimenti amministrativi latamente intesi (con esclusione delle sole fattispecie elencate), è da ritenersi sospesa anche la decorrenza del termine dei 7 giorni per la convocazione delle parti prevista dall'art. 7 della legge n. 604, che riprenderà a decorrere dal 16 aprile 2020. A tal proposito, l'Ispettorato ha stabilito che le convocazioni seguiranno *“una programmazione che consenta di osservare l'ordine cronologico di presentazione delle istanze”*.

In questo periodo di sospensione, è bene chiarire che **se l'impresa ha inviato la comunicazione all'Ispettorato e per conoscenza al lavoratore, non può ritenere che il rapporto di lavoro possa già essere considerato come di fatto cessato** o comunque sospeso, ritenendo, pertanto, legittima la sospensione del trattamento retributivo. Diversamente, il lavoratore conserva il diritto alla retribuzione. L'impresa può solo compiere la scelta di iniziare ad erogare l'indennità di preavviso stabilita dal contratto collettivo applicato in attesa che si concluda la procedura (sul punto v. **circolare del Ministero del Lavoro n. 3 del 16 gennaio 2013**). Ma se questa indennità non dovesse bastare a coprire il periodo, il lavoratore deve continuare a percepire la retribuzione per tutto il periodo di sospensione. A confermare che il lavoratore abbia diritto di continuare a percepire la retribuzione durante lo svolgimento della procedura prevista dall'art. 7 della legge n. 604/1966 è proprio il recente orientamento della Corte di Cassazione che ha stabilito come **la comunicazione di avvio della procedura** inviata alla sede locale dell'Ispettorato e *“inviata per conoscenza al lavoratore, non costituisce atto di recesso, perché contiene solo la manifestazione dell'intenzione del datore di lavoro di procedere al licenziamento, con l'indicazione dei motivi, essendo finalizzata all'espletamento della procedura conciliativa, in esito alla quale il recesso non è la soluzione obbligata”* (Cass. 5 settembre 2018, n. 21676).

Non è mancata poi l'opinione di chi ha sostenuto che in questa fase di emergenza *“le procedure pendenti”* inerenti al licenziamento per giustificato motivo oggettivo *“van-*

*no obbligatoriamente revocate, e il lavoratore ha diritto a rientrare in servizio (e comunque alla normale retribuzione, ove il datore di lavoro non lo faccia rientrare, o al trattamento attribuito a tutti i colleghi se siano stati attivati ammortizzatori sociali, ecc.)” (F. Scarpelli). E ciò per due ragioni:*

**a)** la procedura avviata prima dell’entrata in vigore del decreto si concluderebbe ipoteticamente durante la vigenza di quest’ultimo, che non consente di poter licenziare per motivi economici fino al 16 maggio 2020, salvo proroga;  
**b)** è al momento del licenziamento, successivo alla fase di consultazione presso l’Ispettorato, che devono sussistere (o sussistere ancora) i presupposti oggettivi che giustificano il recesso. *“Il Decreto-Legge n. 18 – osserva, invece, F. Scarpelli – per effetto della straordinaria e impreveduta contingenza sociale ed economica determinata dalla pandemia, richiama le imprese a un atto di responsabilità sociale e le obbliga a tenere ferma la propria organizzazione, a non far ricadere gli effetti dell’emergenza sui lavoratori e sull’occupazione, concedendo dall’altro lato robusti ammortizzatori sociali. Solo dopo la chiusura dell’emergenza e la cessazione del divieto (salvo sua proroga) le imprese potranno adattare l’organizzazione al mutato contesto economico: dunque, ed anche per operazioni organizzative immaginate prima dell’emergenza, solo in quella fase potrà e dovrà essere valutata la sussistenza delle ragioni di recesso indicate dall’art. 3. Se vi saranno, l’impresa avvierà una nuova procedura e le farà valere”.*

Tuttavia, se ritenessimo – d’accordo con una parte della dottrina (cfr. A. Vallebona) – che il motivo oggettivo del licenziamento e quindi le ragioni economico-organizzative debbano già sussistere al momento dell’inizio della comunicazione all’Ispettorato territoriale del lavoro, nel caso in cui la comunicazione sia stata inviata antecedentemente al periodo di sospensione (quindi prima del 23 febbraio 2020), vuol dire che **la ragione organizzativa che ha determinato l’avvio della procedura di licenziamento non ha legame funzionale con l’emergenza ed il recesso non rientra nell’“imperativo sociale” di salvaguardare l’organigramma aziendale.** Pertanto, le ragioni addotte nella comunicazione restano ma la procedura è postergata. Resta salvo, in ogni caso, il diritto del lavoratore a percepire la retribuzione fino alla conclusione della procedura.

## Licenziamento per malattia e Covid-19\*

di Carmine La Marca, Giovanni Veca

Ad oltre due mesi dall'entrata in vigore del c.d. Decreto "cura-Italia", e nonostante la crescita esponenziale di circolari, messaggi e chiarimenti, sussistono ancora numerosi dubbi interpretativi ed applicativi sulle misure adottate dal Legislatore per far fronte all'attuale situazione emergenziale provocata dall'epidemia di Sars-Cov-2. Uno di questi è rappresentato dalla computabilità o meno delle assenze per malattia dovute al Covid-19 all'interno del periodo di comporta.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 2110 c.c. il lavoratore in malattia ha diritto alla conservazione del proprio posto di lavoro per un determinato periodo di tempo, denominato "periodo di comporta", normalmente stabilito dai Contratti Collettivi, decorso il quale il datore di lavoro è libero di porre fine al rapporto di lavoro. Ma cosa accade se la malattia che affligge il lavoratore è il Covid-19 ed è di intensità tale da costringerlo ad assentarsi dal lavoro sino a superare (magari considerando "per somatoria" ulteriori periodi di malattia già accumulati) il periodo di comporta? Il datore di lavoro può legittimamente procedere al licenziamento?

La risposta parrebbe essere positiva se si considerano alcuni dati difficilmente equivocabili.

Il primo dato è l'inesistenza di una disposizione normativa che escluda espressamente dal calcolo del comporta i periodi di malattia riconducibili all'infezione da Covid-19. L'unico intervento in materia rinvenibile nella normativa emergenziale è quello previsto all'art. 26 del Decreto "cura-Italia" (in ciò non modificato dal recente Decreto Rilancio) secondo cui: *"il periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare con sorveglianza attiva di cui all'articolo 1, co. 2., lett. h) e i) del D.L. 23.2.2020 n. 6 ..., dai lavoratori del settore privato, è equiparato a malattia ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento e non è computabile ai fini del periodo di comporta"*.

I casi individuati dalla norma si riferiscono a due misure di contenimento previste dal DL n. 6 del 23.2.2020 *"allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19"*, ovvero: alla quarantena, per quegli individui *"che hanno avuto contatti stretti con casi confermati"* di Covid; e alla permanenza domiciliare, per quegli individui *"che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico"*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25.](#)

Analogamente, al secondo comma della citata disposizione vengono previsti ulteriori casi di esclusione dalla “regola” di cui all’art. 2110 c.c. Parliamo di quei lavoratori che versano in certificate condizioni di “rischio” come la disabilità grave, lo stato di immunodepressione, lo svolgimento di terapie salvavita o gli esiti di patologie oncologiche. Anche per questi casi, il Legislatore ha previsto che il periodo di assenza dal lavoro sia equiparato a quello per malattia ai fini del trattamento economico, ma che sia al contempo escluso dal computo del periodo di comporta.

Si badi bene: nessuno dei casi citati riguarda lavoratori costretti ad assentarsi dal posto di lavoro per aver contratto il Covid. Al contrario, la finalità della norma è quella di garantire una tutela economica a quei soggetti che, pur non essendo malati, vengono costretti a casa (presumibilmente per un lungo periodo) da un provvedimento della Pubblica Autorità o a causa dell’elevato rischio alla vita e all’integrità fisica che correrebbero in caso di infezione.

In un tale contesto, si capisce perché il Legislatore abbia riconosciuto in favore di questi soggetti il trattamento economico proprio dello stato di malattia, ma abbia poi escluso la computabilità del relativo periodo di assenza ai fini del comporta: la tutela apprestata verrebbe infatti gravemente vanificata se quei periodi di assenza, equiparati a malattia per ragioni meramente economiche, potessero concorrere a determinare il licenziamento del lavoratore per superamento del comporta.

Del resto, e questo costituisce un ulteriore dato indicativo, il licenziamento per superamento del comporta non è neppure previsto tra i casi di licenziamento vietati ai sensi dell’art. 46 del Decreto “cura-Italia” (così come integrato dal recente Decreto Rilancio). La norma si limita infatti a vietare i licenziamenti per motivi economici, fattispecie alla quale non possono essere ricondotti i licenziamenti per superamento del comporta che, come precisato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 12568/2018), costituiscono una *“fattispecie autonoma di recesso diversa da quelle riconducibili ai concetti di giusta causa o giustificato motivo”*.

Più problematico è il caso in cui l’infezione da Covid venga contratta dal lavoratore sul posto di lavoro. Qualora infatti l’infezione sia da ascrivere alla responsabilità del datore di lavoro, dovrebbe trovare applicazione il principio, applicabile per qualunque tipologia di malattia, secondo cui il periodo di assenza dal lavoro che ne scaturisce non è computabile ai fini del comporta (si veda, da ultimo, la sentenza n. 2527 del 4.2.2020 della Corte di Cassazione).

Il punto diventa allora capire quando si possa parlare di responsabilità del datore di lavoro nella causazione del Covid. Su tale questione, un primo spunto è possibile trarlo dalla Circolare n. 22 del 20 maggio 2020 con la quale l’INAIL ha precisato che un eventuale riconoscimento della natura professionale dell’infortunio da Covid-19 non implica automaticamente la sussistenza di una responsabilità datoriale, civile o penale, nel contagio del lavoratore. Un’ulteriore indicazione è possibile rinvenirla nell’emendamento al Decreto Liquidità approvato il 21 maggio scorso dalle Com-

missioni riunite Finanza e Attività Produttive della Camera, ai sensi del quale l'obbligo datoriale di tutelare le condizioni di lavoro previste dall'art. 2087 c.c. può ritenersi assolto applicando le prescrizioni contenute nel "*Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro*" del 24 aprile 2020.

L'impressione però, è che la partita non possa dirsi chiusa. Fin quando non saranno definitivamente chiarite le modalità di contagio del virus, è presumibile aspettarsi che i protocolli attraverso i quali misurare la responsabilità del datore di lavoro continueranno ad essere modificati, includendo nuove prescrizioni ed escludendone delle vecchie. Ciò renderà ancora più arduo il compito del datore di lavoro, già gravato dall'enorme mole di provvedimenti emergenziali e non che è chiamato a comprendere e ad applicare.

## Le motivazioni della Consulta sull'illegittimità della tutela indennitaria da licenziamento illegittimo per vizi procedurali\*

di Giovanna Carosielli

Con la sentenza n. 150, depositata lo scorso 16 luglio 2020, già passata alla ribalta della cronaca giornalistica per esser stata ‘confezionata’ da tre donne (il Presidente, il Relatore ed il Cancelliere), la Corte Costituzionale ha illustrato le motivazioni con cui ha dichiarato l'illegittimità del criterio indennitario introdotto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 23/2015, se il **licenziamento** del lavoratore è affetto da **vizi procedurali**.

Già in sede di comunicato del dispositivo (cfr. G. Pigliararmi, *La Corte Costituzionale “ritorna” sul Jobs Act: ora tocca all'art. 4 del d.lgs. n. 23/2015*, in *Bollettino ADAPT* 29 giugno 2020, n. 26) era stata dichiarata la contrarietà alla Carta fondamentale del **parametro legislativo** della sola **anzianità di servizio** per la liquidazione del danno sofferto dal lavoratore nel caso di mancata contestazione di uno degli addebiti ed inosservanza di quanto previsto a riguardo dal Ccnl (è la vicenda che ha originato l'ordinanza del Tribunale di Bari), ovvero nell'ipotesi di ingiusta pretermissione delle ragioni addotte a spiegazione del fatto ascritto (è il caso della vicenda oggetto dell'ordinanza del Tribunale di Roma).

Entrambi i giudici remittenti hanno sottolineato la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 23/2015, rispetto agli articoli 3, 4, comma 1, 35, comma 1 Cost., mentre per il solo Tribunale di Bari la violazione ha riguardato anche l'articolo 24 della Carta fondamentale. In buona sostanza, secondo i giudici del lavoro, l'**elemento** fattuale dell'**anzianità di servizio**, colto nell'assolutezza voluta dal Legislatore del *Jobs Act* ai fini della liquidazione dell'indennità, lede i **principi di eguaglianza e ragionevolezza** omologando situazioni differenti, il diritto al lavoro quale espressione della **dignità del lavoratore**, e, nel ragionamento del solo giudice levantino, anche il diritto di difesa.

La parte privata intervenuta nel giudizio di legittimità ha altresì rilevato un'ulteriore disparità di trattamento esistente tra la tutela indennitaria prevista dal diritto positivo nell'ipotesi di illegittimità sostanziale del licenziamento – a seguito della modifica operata dall'articolo 3, comma 1 del decreto legge n. 87/2018, convertito in legge n. 96/2018, che ha innalzato il tetto massimo indennitario fino a trentasei mensilità – rispetto al più modesto importo stabilito qualora il vizio di legge riguardi la procedura.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29](#).

La Consulta, pur disattendendo tale ultimo rilievo perché non assorbito nelle ordinanze remittenti, ha tuttavia fondato buona parte del suo ragionamento censorio della previsione normativa proprio **comparando** il regime rimediabile nel caso di **infondatezza del licenziamento** (la sostanza) con quello di inosservanza delle **prescrizioni procedurali** (la forma, appunto). Riunite le due cause per le evidenti affinità contenutistiche, rilevata, da un lato, la proponibilità della questione di legittimità costituzionale vertendo la medesima sui licenziamenti formali ed accolta, dall'altro, la tesi dell'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione legislativa censuranda, il Giudice delle Leggi ha posto in rilievo come l'opzione legislativa del 2015 abbia confermato l'impostazione, già espressa nel 2012, di riservare un'**applicazione residuale** alla **tutela indennitaria** nelle ipotesi di **licenziamenti illegittimi**, ferma restando la tutela reale ove la risoluzione del rapporto di lavoro risulti nulla, priva di forma scritta, ovvero di giusta causa o senza un riscontro nel giustificato motivo oggettivo o soggettivo.

In particolare, secondo la Corte, la **disciplina del licenziamento illegittimo**, volto a regolamentare il potere datoriale di sciogliere unilateralmente il rapporto di lavoro, è espressione **di civiltà giuridica e garanzia dei diritti, della libertà e della dignità del lavoratore**, a tutela dei quali è stato sancito l'obbligo di motivazione del licenziamento. Detto obbligo, peraltro, attuando nella relazione negoziale di tipo lavoristico i più generali principi di buona fede e lealtà contrattuale – che presuppongono sempre la salvaguardia, per quanto possibile, delle ragioni personali e patrimoniali della propria controparte – costituisce il presupposto logico-giuridico del principio del contraddittorio nella contestazione dell'addebito al lavoratore, esplicitato dagli articoli 2 della legge n. 604/1966 e 7 della legge n. 300/1970.

Proprio in quanto il potere disciplinare datoriale è l'esito di una successione di atti e comportamenti – un procedimento, appunto –, con lo scopo di assicurare le garanzie difensive e la dignità del lavoratore, che ha diritto a difendersi da un'accusa che, oltre ad essere fondata, deve essergli contestata nelle forme e procedure prescritte dalla legge o dal Ccnl di riferimento, il licenziamento, per poter essere legittimo, deve risultare esente anche dai vizi formali. Questi ultimi, infatti, non sono meno secondari, a giudizio della Consulta, di quelli sostanziali, già oggetto di una sua recente pronuncia – la n. 194/2018, su cui, tra i molti, M.T. Carinci, *La Corte costituzionale n. 194/2018 ridisegna le tutele economiche per il licenziamento individuale ingiustificato nel "Jobs Act"*, e oltre, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 378/2018 –, riguardante proprio la non conformità alla Costituzione dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 23/2015.

Peraltro, oltre a soddisfare basilari esigenze di tutela dei diritti, della libertà e dignità del lavoratore, l'**obbligo di motivazione** ed il **contraddittorio** assolvono all'ulteriore funzione di assicurare la legittima acquisizione di elementi probatori – raccolti nelle immediatezze del fatto – favorendo una possibile composizione bonaria della vicenda, ovvero permettendo una ponderata e consapevole scelta della via giudiziaria in capo al lavoratore.

Posto che il licenziamento per vizi formali è funzionale al conseguimento dei medesimi valori tutelati nel caso di licenziamento per ragioni sostanziali, il vaglio di ragionevolezza ed uguaglianza della disciplina che lo regola deve essere il medesimo, ha deciso la Consulta, dovendo anche in questo caso la **scelta del Legislatore** esser valutata alla luce dell'**equilibrato bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti**: in altre parole, la discrezionalità normativa nell'individuazione dei criteri selettivi alla cui stregua ancorare il parametro indennitario da licenziamento illegittimo non può spingersi oltre i binari della ragionevolezza ed uguaglianza, assoggettando ad un unico, rigido ed omologante criterio – l'anzianità di servizio, appunto – la **regolazione di multiformi situazioni**, necessariamente differenti fra loro, al punto da svincolare del tutto la risposta rimediale dal caso concreto.

L'esigenza di **ancorare l'efficacia della risposta indennitaria** alla fattispecie personale e professionale interessata dal licenziamento illegittimo, rileva la sua importanza *a fortiori* nella fattispecie dei **vizi formali**, già di per sé sguarniti, per scelta del diritto positivo, della tutela reale ad onta della loro pari importanza e rilevanza rispetto ai profili sostanziali, con la conseguenza che la scelta della sola anzianità di servizio quale parametro cui uniformare l'entità indennitaria da corrispondere al lavoratore illegittimamente licenziato costituirebbe un ulteriore – inaccettabile, secondo la Consulta – arretramento della risposta normativa all'esercizio abusivo di una prerogativa datoriale. Di qui la contrarietà dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 23/2015, rispetto agli articoli 3, 4, comma 1, 35, comma 1 Cost., rispetto al cui articolo 24 resta viceversa assorbito il profilo di legittimità costituzionale.

Invero, la censurata opzione legislativa ha prodotto l'effetto sia di non adeguare l'esito indennitario alle effettive conseguenze personali e professionali subite dal lavoratore a seguito del licenziamento ingiusto sofferto e che potrebbero avere ripercussioni anche sulla sua futura carriera lavorativa, sia di penalizzare situazioni di estrema debolezza di lavoratori con un'esigua anzianità di servizio. Al contrario, l'apprezzamento di **ulteriori elementi**, quali il comportamento delle parti, le dimensioni o il fatturato aziendali, l'organico e la gravità del vizio procedurale posto in essere dal datore di lavoro, andrebbero presi in considerazione, ha stabilito la sentenza n. 150, per fornire una **risposta in linea con la realtà fattuale oggetto di giudizio**. Né può esser sottaciuto, a giudizio della sentenza in commento, che un unico parametro selettivo delle conseguenze indennitarie da licenziamento non conforme alla legge non dà pienamente conto della funzione punitiva e dissuasiva da contegni datoriali illegittimi che il Legislatore ha comunque voluto attribuire al rimedio in parola.

Come ha chiarito la Consulta, ad esser stato **oggetto di censura**, oggi come due anni fa, non è la decisione legislativa di adottare un parametro oggettivo – ovverosia la forchetta tra un minimo ed un massimo di mensilità – nella liquidazione del danno risarcibile al lavoratore ingiustamente licenziato, per vizi sostanziali allora, formali oggi: semmai, a non soddisfare i criteri di ragionevolezza ed uguaglianza costituzio-

nale è il **metodo normativo** prescelto, ovverosia l'individuazione di un solo criterio in luogo della preferenza e considerazione di molteplici elementi fattuali.

In mancanza di un pur auspicato intervento del Legislatore a riguardo, che corregga il meccanismo di compressione di diritti costituzionali oggetto di una doppia censura nell'arco di un quinquennio dalla sua entrata in vigore, la Consulta ha chiarito che **il giudice di merito deve ponderare ed apprezzare gli ulteriori elementi circostanziali** considerati nella propria valutazione, per fondare una motivazione del proprio *decisum* che, nella misura in cui ha tenuto conto delle conseguenze effettive delle illegittime scelte datoriali, è in grado di esprimere la più efficace tutela possibile alla persona del lavoratore.

In conclusione ed a prescindere dalla condivisibilità o meno del ragionamento giuridico ivi contenuto, la sentenza n. 150/2020, unitamente alla precedente, continua a spronare il Legislatore perché riveda il meccanismo, introdotto nel 2015 e modificato nel 2018, di tutela risarcitoria previsto nel caso di licenziamento in violazione di legge sostanziale o procedurale, ritenuto inadeguato a proteggere il lavoratore dai possibili abusi datoriali nello scioglimento del vincolo contrattuale. Se l'obiettivo del diritto positivo era di definire *a priori* nel minimo e nel massimo il costo del recesso datoriale, sottraendolo all'incognita quantitativa dell'esito del giudizio, occorrerà elaborare un diverso meccanismo, che sappia coniugare i rilievi della Consulta con le esigenze imprenditoriali.

## **Blocco dei licenziamenti, una conflittualità che non aiuta\***

*di Francesco Nespoli*

Ora che Confindustria e sindacati hanno imboccato la strada dello **scontro frontale sul tema dei blocco dei licenziamenti**, gli **effetti della crisi economica da Covid-19 sulle relazioni industriali** trilaterali si mostrano in tutta la loro evidenza. Sembra lontanissimo il clima di collaborazione in cui sindacati, Governo e associazioni datoriali siglavano un protocollo condiviso per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, rivelatosi poi centrale nel ritorno al lavoro di milioni di lavoratori e per la ripartenza di migliaia di imprese. Anche il dialogo a distanza tra Carlo Bonomi e Annamaria Furlan sulle pagine del Messaggero per chiedere una “nuova concertazione” o “democrazia negoziale” sembra appartenere ad una fase superata della gestione del post-emergenza.

Eppure è **sempre alla collaborazione e alla coesione sociale che fanno appello Confindustria e sindacati ora, nel momento in cui si scambiano reciproche e pesanti accuse**. Le dimensioni del pomo della discordia potrebbero spiegare l'asprezza del confronto: si tratta di una misura tanto eccezionale da avere solo un precedente storico, e che si espone a rischi di incostituzionalità come ha sottolineato Tito Boeri sul quotidiano Repubblica. Sullo sfondo resta poi la **stagione contrattuale con le divergenze sempre più chiare sull'interpretazione da dare al Patto per la Fabbrica** (la vicenda più recente è la sigla del rinnovo nel settore alimentare senza la firma di Federalimentare -Confindustria).

Non di meno, resta **curioso il paradosso** vivente restituito dalla rappresentazione pubblica della contesa sui licenziamenti che risulta dalla comunicazione dei due attori in campo. Da un lato **i sindacati invocano la coesione sociale e l'unità minacciando di brandire lo strumento più conflittuale di cui dispongono: lo sciopero generale**. Non una minaccia solo ventilata, visto che l'ipotetica data del 18 settembre è già stata comunicata in una nota congiunta. Lo sciopero scatterebbe se nel Decreto Agosto il Governo non dovesse prorogare il blocco dei licenziamenti fino alla fine dell'anno e non solo per quelle imprese che accedono alla cassa integrazione (come invece inizialmente previsto dalla bozza del Decreto). **Il rischio altrimenti, secondo i sindacati, è quello di sviluppare tensioni sociali. Proprio quelle di cui essi stessi stanno caricando la molla con la loro iniziativa.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

In aggiunta alla contraddizione tra fine e mezzo, **i sindacati nella nota congiunta attribuiscono al Governo la responsabilità di un eventuale inasprimento delle tensioni.** Spiace dirlo, ma **tecnicamente la scelta comunicativa è populista,** perché fa leva sul malcontento e sulla paura presente nei lavoratori, **intesi come un'entità indistinta e contrapposta alla classe dirigente.** Il dubbio è che **di fronte alle difficoltà di fornire le chiavi di lettura della crisi** in corso e delle dinamiche della trasformazione del lavoro **proprio a quei soggetti più colpiti** (i giovani e i lavoratori a tempo determinato) **i sindacati abbiano scelto la “via bassa” alla leadership sociale.**

Il segretario della Cgil Maurizio Landini e quello della Uil Pierpaolo Bombardieri in due interviste del 6 agosto, rispettivamente a Repubblica e a La Stampa, hanno poi individuato quello che sarebbe un altro ipotetico responsabile di un aumento delle tensioni: quella Confindustria che non firma i contratti e si oppone alla proroga dei licenziamenti. In effetti **anche la comunicazione di Confindustria non ha brillato per la capacità di rappresentare le sue ragioni.** Il messaggio della nota di risposta all'iniziativa dei sindacati, anch'essa chiosata dalla “necessità di progettare insieme la ripresa”, spiegava infatti che **i licenziamenti sono funzionali alla ripartenza** e che “in assenza della libertà di ristrutturazioni è ovvio che lo Stato dovrà continuare nel suo pieno sostegno a occupati e imprese com'erano prima della crisi” con conseguente **aumento dei costi.**

Insomma, è evidente che **sindacati e Confindustria parlino ai loro stakeholder,** iscritti e associati, **ma i loro messaggi rischiano di essere controproducenti per la loro reputazione presso l'opinione pubblica.** Perché i lettori comuni trovano sulle pagine delle news un **sindacato conflittuale e intransigente nella difesa dei diritti degli insider** e **una Confindustria che rappresenta i lavoratori innanzitutto come costi.** Il tutto nella cornice di un dialogo tra sordi, in cui ognuno invoca unità e collaborazione, ma come la vuole lui.

Se quindi la crisi è (o a questo punto era) per le parti sociali **un'occasione per guidare lavoratori e imprenditori** fuori dalle dispute ideologiche, **in un'interpretazione comprensibile** e convincente **dei fenomeni del cambiamento del lavoro,** oggi questa opportunità pare lontana dall'essere colta, se non vicina all'essere persa.

## Divieto di licenziamento e gestione condivisa degli esuberi\*

*di Marco Menegotto*

Con l'entrata in vigore del c.d. "decreto agosto", **il blocco granitico di operare licenziamenti per giustificato motivo oggettivo**, siano essi individuali o collettivi, **subisce un ulteriore scanalatura** rispetto a quanto già avvenuto (es. cambi d'appalto) in occasione dei precedenti decreti e relative leggi di conversione.

**L'art. 14 del decreto-legge n. 104/2020 introduce infatti una serie di deroghe alla moratoria:** per le aziende che abbiano terminato gli specifici ammortizzatori Covid (oggi normati all'art. 1 del decreto) o abbiano optato, in alternativa, per l'esonero contributivo ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto; in caso di cessazione definitiva dell'attività d'impresa, con messa in liquidazione senza continuazione della stessa, anche parziale, salvo il caso di configurabilità dell'ipotesi di trasferimento d'azienda (o di ramo d'azienda); per l'ipotesi di fallimento in cui non sia previsto l'esercizio provvisorio.

Lo spunto più interessante ci pare però essere **l'ipotesi di accordo collettivo aziendale di incentivazione alla risoluzione del rapporto di lavoro in essere**. L'intesa – per espressa previsione di legge – deve essere siglata **con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale**, con ciò richiamando (almeno in parte) la nozione qualificata di contratto collettivo introdotta in origine dall'art. 51 decreto legislativo n. 81/2015 e che è stata via via assunta quale metro di riferimento anche dalle successive e diverse discipline lavoristiche. Rispetto all'articolo qui richiamato, **pare essere esclusa la possibilità di accordo siglato unicamente con le rappresentanze sindacali unitarie (RSU)** – o rappresentanze sindacali aziendali (RSA) per i settori non coperti dalla normativa interconfederale – costituite in azienda e riferibili alle stesse organizzazioni sindacali.

**Tecnicamente non si tratta, a ben vedere, di una ipotesi di licenziamento, trattandosi invece di risoluzione consensuale, cui il lavoratore è libero o meno di aderire.** Il decreto si preoccupa, di conseguenza, di **assicurare ai lavoratori coinvolti, il trattamento di disoccupazione (Naspi)** che normalmente è invece previsto per le sole ipotesi di licenziamento (o per altre ipotesi residuali, come le dimissioni per giusta causa o la risoluzione consensuale a valle della c.d. procedura Fornero), ai sensi dell'art. 1 decreto legislativo n. 22/2015.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31.](#)

A fronte della qualificazione giuridica della fattispecie, è **chiaro come** per la stessa **non trovi applicazione la disciplina in materia di licenziamenti collettivi (legge n. 223/1991)**, la quale prevede l'attivazione di una specifica procedura sindacale in caso di recesso per giustificato motivo oggettivo (esuberi) di un numero superiore a 4 lavoratori nella medesima unità produttiva o in più unità della stessa provincia nell'arco di 120 giorni. Si ritiene dunque possibile il raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 14 co. 3 decreto-legge n. 104/2020 anche per un numero inferiore di soggetti. È pur vero che dovrà risultare un **esubero avente natura strutturale, anche per singole articolazioni dell'azienda (reparti/uffici/divisioni...)**, a cui la stessa in questa fase propone di far fronte tramite questa via. Pare dunque ragionevole, ai fini di maggior certezza di legittimità dell'operazione, la dichiarazione di almeno n. 2 posizioni di esubero. Ciò non toglie che, all'esito del confronto coi singoli dipendenti, non possa risultare un numero inferiore di adesioni rispetto a quanto originariamente dichiarato in sede collettiva (in ipotesi anche la firma di un solo accordo individuale), senza che ciò infici l'intera operazione.

Non è infine esplicitato il **termine ultimo di percorribilità di questa soluzione, quantomeno per la stipula degli accordi collettivi**. Da una lettura sistematica è comunque sostenibile la riconducibilità di tale termine alla **cessazione del divieto di licenziamento per singola azienda, che ha natura "mobile"**, essendo relativo al termine di fruizione degli ammortizzatori sociali (a quel punto l'azienda potrà procedere con gli strumenti ordinari), **e al limite al 31 dicembre 2020**. Resta invece comunque possibile prevedere in sede collettiva un diverso termine ultimo di effettiva cessazione dei singoli rapporti di lavoro, anche di mesi successivo, pur non essendo in punta di diritto dovuto il preavviso di licenziamento, sempre in conseguenza della premessa di qualificazione tecnica della fattispecie risolutoria.

Lo strumento introdotto per necessità contingente assume un particolare ruolo di gestione condivisa degli esuberi che consente di ridurre l'impatto socio-economico degli stessi mediante il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e il possibile accompagnamento delle singole intese con somme erogate a titolo di incentivo all'esodo o a copertura di rinunce e transazioni sulla risoluzione e/o sul pregresso rapporto di lavoro. Si tratta peraltro di soluzioni spesso concordate con le organizzazioni sindacali anche in sede di procedura di licenziamento collettivo ex legge n. 223/1991. La novella non mina, in effetti, la libertà d'impresa e di iniziativa economica in termini strutturali, essendo comunque facoltà dell'impresa valutarne la percorribilità e fissarne i confini d'intervento, rimanendo in alternativa vigenti gli ordinari meccanismi di sospensione, anche con sostegno al reddito, del rapporto di lavoro, in attesa del venir meno del "blocco" e quindi della possibilità di impiegare gli ordinari strumenti di caducazione del rapporto di lavoro.

La novella non risolve, in ogni caso, altre ipotesi che rischiano di ingessare il mercato del lavoro e irrigidire i rapporti in essere. Ci riferiamo, in particolare, ad **accordi di incentivazione all'esodo raggiungibili sul piano individuale che, raggiunti in "sede protetta"** (art. 2113 u.c. c.c.) risultano assistiti dalle medesime garanzie (tutela/assistenza sindacale) dei piani di incentivazione all'esodo sopra descritti. Altra

ipotesi residuale è quella dell'intervenuto **giudizio di inidoneità totale e permanente alla mansione**, con impossibilità di ricollocazione all'interno dell'azienda, che ad oggi risulta non praticabile, essendo tale ipotesi riconducibile al giustificato motivo oggettivo di licenziamento (in questo senso nota prot. INL n. 298 del 24 giugno 2020), restando la sola alternativa di collocazione in cassa integrazione (che non sembra percorribile se attivata per solo quel dipendente, correndo il rischio di un trattamento discriminatorio) e/o l'utilizzo degli ordinari istituti di legge e contratto collettivo per giustificazione d'assenza quali ferie, permessi per riduzione d'orario/ex festività (RAL/PAR) e financo – ove questi ultimi risultassero già integralmente fruiti – permessi (o aspettative) non retribuiti.

Si tratta in ogni caso di un primo passo verso l'allentamento e – in prospettiva – il venir meno della moratoria sui licenziamenti di natura economica, che cerca di sminare i rischi di un possibile giudizio di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 41 Cost. e in certi termini va in contro alle richieste delle imprese, che lamentano un eccessivo irrigidimento della libertà d'impresa.

## **Somministrazione irregolare e licenziamento. Interpretazione autentica e questioni (ancora) in sospenso\***

*di Federico Avanzi*

Nel mentre dell'intensa attività legislativa d'emergenza, non manca di rilevare, anche in ambito lavoristico, taluni interventi sostanzialmente avulsi dalla stretta necessità di regolamentare e/o sostenere una forzata convivenza con il virus ma che, tuttavia, incidono, in modo rilevante, il previgente assetto normativo.

Da ultimo, in sede di conversione del c.d. Decreto Rilancio, l'articolo 80-bis della legge 77 tenta di "risolvere", in evidente *favor* del prestatore, un aspetto piuttosto controverso della tutela in caso di somministrazione irregolare.

Invero, attraverso una norma di interpretazione autentica, locuzione utilizzata espressamente nel titolo della disposizione, si prevede che *"Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 38 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ai sensi del quale tutti gli atti compiuti o ricevuti dal somministratore nella costituzione o nella gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione ha avuto luogo, si intendono come compiuti o ricevuti dal soggetto che ha effettivamente utilizzato la prestazione, si interpreta nel senso che tra gli atti di costituzione e di gestione del rapporto di lavoro non è compreso il licenziamento."*

Chiara dunque la *mens legis* la quale, rendendo "estraneo" alla relazione un eventuale atto di recesso intimato dal somministratore, in epoca precedente all'istaurazione del giudizio teso a ottenere la costituzione del rapporto in capo all'utilizzatore o comunque prima che questo sia giunto a sentenza, tutela il prestatore "vittima" di illecita fornitura garantendogli la certezza del trasferimento della titolarità del contratto, a questo punto certamente in essere.

Di qui, anche in considerazione delle potenziali ricadute di questa "nuova" lettura del testo originario<sup>1</sup> su situazione pregresse ancora pendenti, taluni commentatori (si veda G. Falasca su *Il Sole 24 Ore* del 06.08.2020) hanno ipotizzato, in modo senz'altro suggestivo, che *"qualora sussistesse un dubbio circa la legittimità della somministrazione, dell'appalto o del distacco, l'impresa che utilizza il lavoratore dovrebbe procedere a un autonomo atto di risoluzione del rapporto, prima ancora di essere riconosciuta come formale datore di lavoro"*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

Detto che, oltre a rappresentare una sorta di “*excusatio non petita, accusatio manifesta*”, peraltro difficilmente gestibile in termini di causa del recesso, una vicenda giuridica di questo genere risulterebbe estremamente atipica e, presumibilmente, per analogia, subirebbe le medesime conseguenza dell’*alea* del giudizio dovute all’assenza di uniformità di orientamento, da parte della giurisprudenza, in materia di “doppio licenziamento” e che in egual modo vertono sulle ricadute giuridiche di un atto unilaterale prodotto precedentemente al ripristino del contratto.

Infatti, se, da un lato, l’interpretazione pretoria maggioritaria ammette una efficacia sospesa nel senso che “*ove il datore di lavoro abbia già intimato al lavoratore il licenziamento per una determinata causa o motivo, può legittimamente intimargli un secondo licenziamento fondato su un motivo diverso, restando quest’ultimo del tutto autonomo e distinto rispetto al primo [e che] entrambi gli atti di recesso sono in sé astrattamente idonei a raggiungere lo scopo della risoluzione del rapporto, dovendosi ritenere il secondo licenziamento produttivo di effetti solo nel caso in cui venga riconosciuto invalido o inefficace il licenziamento precedente*”<sup>2</sup>, dall’altro, esiste pur sempre un contrastante convincimento secondo il quale “*un ulteriore licenziamento, intimato in corso di causa e prima della sentenza di accoglimento dell’impugnazione del primo, deve considerarsi privo di ogni effetto per l’impossibilità di adempiere la propria funzione; né la sentenza di annullamento fa acquisire allo stesso efficacia, operando la retroattività solo in relazione alla ricostituzione del rapporto e non anche alle manifestazioni di volontà datoriali poste in essere quando il rapporto era ormai estinto*”<sup>3</sup>.

Ma al netto di questo aspetto, la tesi sostenuta si fonda su di un presupposto che, in questa sede, si intende obbiettare ossia l’uniformità normativa, almeno sul piano delle conseguenze in caso di accoglimento del ricorso *ex art.* 414 c.p.c., nei differenti ambiti normativi della somministrazione, dell’appalto e del distacco.

Invero, non può contestarsi il fatto che, nel regime previgente al D.L.gs. 81 del 2015, la disposizione (art. 27 c. 2 D.L.gs. 276/2003) salvifica dei pagamenti e di “*tutti gli atti compiuti [...] per la costituzione o la gestione del rapporto*”, prevista in particolare per la somministrazione irregolare, si estendeva verso le fattispecie dell’appalto illecito (art. 29 c. 3-bis D.L.gs. 276/2003) e del distacco privo dei crismi di legge (art. 30 c. 4-bis D.L.gs. 276/2003), attraverso un esplicito richiamo normativo, “*in tale ipotesi si applica il disposto dell’articolo 27, comma 2*”.

Ed è altrettanto innegabile come, in sede di emanazione della disciplina organica delle tipologie contrattuali, decreto 81 *us*, il legislatore abbia sì espunto dall’ordinamento il predetto articolo 27 comma 2, per poi trasporlo, tale quale, nell’articolo 38 comma 3, all’interno del capo IV dedicato alla somministrazione di lavoro, ma, allo stesso tempo, non si è premurato di “aggiornare” i riferimenti normativi *testé* menzionati, con l’effetto di risulta di avere per appalto e distacco un rinvio a disposizione abrogata.

A questo punto, considerata la preminenza, fra i canoni ermeneutici, dell’interpretazione letterale delle norme<sup>4</sup>, l’ambito marginale della c.d. *reviviscenza* normativa<sup>5</sup> e il fatto che, secondo autorevole dottrina, abrogare non significa “non

disporre” ma “disporre diversamente”, sembra opportuno prendere atto dell’operazione legislativa anzidetta, “*sforzandosi di dare alle norme un senso*”<sup>6</sup>.

E dunque, se è pur vero che ogni qualvolta si fuoriesca dai rigidi schemi voluti dal legislatore atti a consentire, legittimamente, processi di esternalizzazione, distacco o fornitura di personale, si finisce sempre per rientrare in forme illecite di “somministrazione irregolare” *ex* articolo 27 D.L.gs. 276/2003<sup>7</sup>, oggi rubricata all’articolo 38 D.L.gs. 81 del 2015, è altrettanto corretto assumere che, nella fase costitutiva e sino all’eventuale accertamento giudiziale, l’appalto resta una tipologia contrattuale del tutto autonoma oltrech  tipica dell’ordinamento (art. 1655c.c.) come altrettanto distinta resta la modalit  di esecuzione del rapporto<sup>8</sup> attraverso il distacco *ex* art. 29 D.L.gs. 276/2003.

Pertanto, piuttosto che propendere per la sopravvivenza implicita o per analogia di una estensione normativa, oggi, letteralmente soppressa, si potrebbe ipotizzare che il legislatore (*rectius* l’esecutivo) del 2015, nell’esercizio delle sue prerogative, abbia inteso riservare il “beneficio” di fare propri gli atti compiuti da terzi, al solo utilizzatore colpevole di avere fruito della somministrazione di lavoro oltre le soglie numeriche di legge (art. 31 c.1 e 2), nelle ipotesi di divieto espressamente disposte (art. 32) ovvero in caso di particolari vizi di forma nel contratto (art. 33 c. 1 lettere *a*), *b*), *c*) e *d*)), escludendo, invece, pseudo committenti o distaccatari poi disvelati, da accertamento giudiziale, nel loro ruolo di datore di lavoro effettivo.

Questa interpretazione troverebbe peraltro giustificazione avuto riguardo della intuitiva differenza in termini di disvalore, anche sociale, delle condotte anzidelineate.

In conclusione, attendendo pronunciamenti della magistratura sul punto e volendo trascurare l’ipotesi di mera sciatteria da parte del legislatore, non appare irragionevole sostenere che l’interpretazione autentica in parola incida, esclusivamente, sul contratto – irregolare – di somministrazione mentre una preclusione ancora pi  ampia, in caso di appalto o distacco illeciti, sarebbe gi  operante dal 25 giugno 2015, data di entrata in vigore del D.L.gs. 81/2015, essendo in tali fattispecie esclusa ogni effetto liberatorio e non potendosi considerare come compiuti dal datore di lavoro occulto alcuno degli atti incidenti sulla relazione subordinata, compreso il licenziamento (e l’apposizione del termine al contratto?), eventualmente posti in essere in momento antecedente la sentenza di costituzione del rapporto.

## Cessazione dell'attività e potere di licenziamento: serve qualche chiarimento?\*

di Francesco Lombardo

Le disposizioni sulle preclusioni in materia di **licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo**, inizialmente introdotte dal D.L. n. 18/2020 e successivamente prorogate e modificate dal D.L. n. 104/2020, sono ormai diventati una costante della normativa emergenziale. Infatti, l'art. 12, comma 9, 10 e 11 del D.L. n. 137/2020 (c.d. **Decreto Ristori**) ha confermato fino al 31 gennaio il **divieto di licenziare per giustificato motivo oggettivo** ex art. 3 della legge n. 604/1966 e di avviare le procedure di licenziamento collettivo di cui agli artt. 4, 5 e 24 della legge n. 223/1991.

A differenza delle precedenti disposizioni emergenziali in materia, però, sia l'art. 14, comma 3 del D.L. n. 104/2020 che l'art. 12, comma 11 del D.L. n. 137/2020, **hanno previsto dei casi di esclusione dal "divieto di licenziamento"**. Dal 18 agosto, infatti, vi è **possibilità di licenziare, oltretutto nelle ipotesi di cessazione attività**, anche nei casi in cui le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulino con il datore di lavoro un accordo collettivo aziendale d'incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro e nell'ipotesi di **fallimento**, quando non sia previsto l'esercizio provvisorio dell'impresa.

In relazione all'ipotesi di **cessazione dell'attività**, sembrerebbe che la *ratio* della modifica della norma ad opera del c.d. Decreto Agosto – tesa in via generale a mantenere i livelli occupazionali durante il periodo di crisi generata dal Covid-19 – debba rinvenirsi nell'idea di consentire, al di là dell'emergenza pandemica, all'imprenditore di sciogliere legittimamente il vincolo contrattuale quando l'attività produttiva è destinata in ogni caso a cessare. E pertanto la finalità generale della norma non può essere perseguita; **diversamente una collisione con l'art. 41, comma 1 Cost. sarebbe inevitabile.**

Tale norma è stata riportata integralmente anche all'art. 12, co. 11 del D.L. n. 137/2020. La disposizione evidenzia che non si applica il divieto nelle ipotesi di licenziamenti motivati dalla cessazione dell'attività dell'**impresa**.

**Dal punto di vista giuridico il concetto di impresa ha una connotazione ben precisa**, rintracciabile nell'**art. 2082 cod. civ.** che identifica la figura

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

dell'imprenditore commerciale, quale soggetto che *“esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”*. Stando al tenore letterale della norma, pertanto, dovrebbero continuare a sottostare **al divieto di licenziamento coloro che cessano un'attività non riferibile al campo di applicazione dell'art. 2082 cod. civ.** Ad esempio, non sarebbe concessa la possibilità di licenziamento ad enti del c.d. terzo settore (o *no profit*) che intendono cessare definitivamente la propria attività.

Nel medesimo art. 14, comma 3 del D.L. n. 104/2020 (e nell'analogo art. 12, comma 11 del D.L. n. 137/2020), poi, si fa riferimento alla **messa in liquidazione della società**. Con tale termine giuridico, ci si riferisce ad una forma di esercizio collettivo dell'impresa, rinvenibile anch'esso nel codice civile, all'art. 2247, secondo cui *“con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili”*.

Attraverso un'interpretazione letterale della norma, si dovrebbe, pertanto, desumere che sono escluse dal campo di applicazione dell'eccezione le imprese individuali e pertanto queste ultime continuerebbero a soggiacere al divieto di licenziamento, anche in ipotesi di liquidazione. Se così fosse, non si comprenderebbe il motivo di differenziare l'attività societaria da quella individuale, stante il requisito cardine della norma, ovvero che l'attività cessi definitivamente senza continuazione della stessa, nemmeno parziale. **È tuttavia chiaro che la chiusura di una unità produttiva di per sé non porta alla sospensione del blocco.**

Da quanto esposto emerge che una interpretazione rigida delle disposizioni ridurrebbe drasticamente la platea dei destinatari della norma. Purtroppo, sia in sede di conversione del D.L. n. 104/2020 che nella stesura dell'art. 12, comma 11 del D.L. n. 137/2020 non sono stati forniti chiarimenti al riguardo.

Atteso che si voglia permettere di licenziare per giustificato motivo oggettivo soltanto a chi si appresta una chiusura definitiva dell'attività, non si comprende l'utilizzo di termini giuridici specifici che invece circoscriverebbero tale possibilità alle sole **attività di impresa in forma societaria**. Un chiarimento del Ministero del Lavoro su tale tema potrebbe essere dirimente per sciogliere i dubbi di molti operatori alle prese con tale fattispecie.

Infine, escluso che la deroga al divieto di licenziamento trovi applicazione nei casi di esercizio provvisorio dell'impresa (cfr. art. 2487 cod. civ.), resta da capire come interpretare l'assenza della continuazione dell'attività giacché nella prassi non è riscontrabile il caso in cui una volta che l'assemblea dei soci abbia deliberato la cessazione dell'attività, questa automaticamente si fermi in quanto ogni procedura liquidatoria presuppone una fisiologica prosecuzione parziale dell'attività d'impresa, propedeutica alla conservazione dei beni e alla soddisfazione dei creditori. Infatti, la procedura liquidatoria si sviluppa tendenzialmente in un lasso temporale medio-lungo, nel corso del quale l'azienda si trova a porre in essere delle attività che, pur rientrando nel novero di quelle tipiche dell'oggetto sociale dell'impresa, costituiscono atti utili per

la liquidazione e sono preordinate alla stessa e pertanto alla cessazione dell'attività di impresa. Una strada utile potrebbe essere quella di riuscire a distinguere le **attività di lavoro prodromiche alla messa in liquidazione della società** (che consentirebbero di sostenere l'assenza del divieto in parola; es. un impiegato che segua la chiusura dei contratti, il pagamento dei creditori e dei fornitori etc.) da quelle ordinarie, cioè che non hanno un collegamento funzionale con le attività conclusive mirate a condurre alla cessazione l'attività d'impresa (sul punto, v. **D. Ceccato, S. Carrà, *Licenziamenti, liquidazione e prosecuzione parziale dell'attività*, in GLav, 2020, n. 38, p. 37 e ss.**). In questa prospettiva, il divieto generale di cui all'art. 14, comma 1 del D.L. n. 104/2020 troverebbe applicazione solo nel secondo caso.

## Il licenziamento per superamento del periodo di comporto durante la vigenza della CIG\*

di Stefano Rizzotti

In un periodo storico connotato da ingenti richieste di **Cassa Integrazione**, da parte delle imprese, e di una maggiore propensione dei lavoratori di trovarsi in uno **stato di malattia**, un tema di particolare interesse è dato dal rapporto tra i due **istituti**; in particolare, ci si interroga sovente sugli effetti giuridici dello stato di malattia – sopraggiunto durante la vigenza della Cassa – sul periodo di comporto e sulla c.d. tempestività del licenziamento per superamento del periodo di comporto.

La fattispecie oggetto di analisi non è sicuramente delle più semplici. Tuttavia, il nostro tentativo è quello, anzitutto, di partire dall'**analisi del dato normativo**. Successivamente si cercherà supporto interpretativo anche negli **atti dell'INPS** (tra i quali si annoverano i messaggi e le circolari) nonché nella **recente giurisprudenza della Corte di Cassazione** in merito alla tempestività del licenziamento per superamento del periodo di comporto.

### *Il dato normativo*

Il dato normativo da cui sembra opportuno partire è l'**art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015** il quale sancisce che “*Il trattamento di integrazione salariale sostituisce in caso di malattia l'indennità giornaliera di malattia, nonché la eventuale integrazione contrattualmente prevista*”. Con tale previsione sembrerebbe che **il legislatore abbia voluto interessarsi unicamente del trattamento economico**, andando a disciplinare l'ipotesi in cui, verso lo stesso lavoratore, dovessero gravare contemporaneamente due eventi: la sospensione dell'attività lavorativa (Cassa Integrazione) e malattia.

Infatti, a ben vedere, **in entrambi le ipotesi il soggetto deputato all'assolvimento dell'obbligazione non è più il datore di lavoro ma un altro soggetto, ossia l'INPS**. Potendosi creare un problema di gestione del trattamento economico tra i due eventi che si vanno sovrapponendo, il legislatore ha deciso di intervenire prevedendo che, in caso di malattia del lavoratore su cui grava anche il regime di Cassa Integrazione, nei confronti dello stesso verrà erogato il trattamento di integrazione salariale in sostituzione dell'indennità di malattia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

Oltrepassando per un momento i problemi operativi, cioè se lo stato di malattia sorga prima o in costanza di Cassa Integrazione (giacché effettivamente il tema viene anche affrontato direttamente dall'INPS), quello che risulta evidente è che il legislatore nulla dice, in questa circostanza, rispetto ad istituti diversi da quello del trattamento economico che pure riguardano il rapporto di lavoro. Certamente il lavoratore non maturerà l'indennità di malattia ma sembrerebbe che non vengano in qualche modo neutralizzati gli effetti che produce l'evento malattia su altri istituti (ad esclusione ovviamente dell'indennità giornaliera).

Lo stato di malattia è un'ipotesi che può configurarsi durante la Cassa Integrazione oltre che da un punto di vista fattuale, anche sotto un profilo giuridico e lo prevede lo stesso legislatore quando all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015 ammette il sorgere dello stato di malattia come situazione giuridica in costanza di Cassa Integrazione. Soffermandoci quindi al solo dato normativo si potrebbe affermare che, anche in regime di Cassa Integrazione, lo stato di malattia, giuridicamente inteso, produce effetti verso altri istituti, ad esclusione dell'indennità di malattia e quindi, *da sé*, che **il rapporto tra stato di malattia e computo del periodo di comportamento non dovrebbe subire alterazioni rispetto al normale funzionamento.**

### ***La posizione dell'INPS***

Tuttavia, al fine di inquadrare correttamente la fattispecie della malattia in costanza della Cassa Integrazione, è necessario considerare il messaggio INPS 30 aprile 2020, n. 1822 che non fa altro che riprendere quanto già espresso dalla circolare INPS 2 dicembre 2015, n. 197. Bisogna precisare che l'oggetto del messaggio INPS riguarda il *“rapporto tra indennità di malattia e integrazioni salariali (CIG), assegno ordinario (FIS) e CIG in deroga”* e che quindi, in prima istanza, non sembrerebbe fornire ulteriori elementi rispetto al rapporto tra periodo di comportamento e malattia in costanza di Cassa Integrazione. In realtà, è possibile rintracciare informazioni utili anche rispetto alla fattispecie oggetto di questo approfondimento.

Analizzando il messaggio n. 1822, **l'INPS**, nonostante riprenda il dato normativo prima citato, ossia l'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015, **sembrerebbe che non si limiti a fornire mere indicazioni operative.** A nostro avviso, un primo problema di interpretazione da parte dell'INPS, potrebbe essere rintracciato già all'inizio del messaggio, quando l'Ente dichiara che *“l'art. 3, comma 7 della riforma stabilisce espressamente il principio di prevalenza della CIG sulla malattia”*.

Eppure sembrerebbe che il legislatore si limiti a disciplinare unicamente la questione del trattamento economico, **non stabilendo espressamente il principio di prevalenza della CIG sulla malattia *tout court***, al contrario di quanto pare dichiara l'INPS. Tuttavia, potrebbe essere accettata, al momento, l'interpretazione per cui l'INPS, nel suo messaggio del 30 aprile 2020, si concentri specificamente sull'elemento economico e che quindi sarebbe più opportuno, al fine di non porsi in contrasto con il legislatore, aggiungere all'affermazione *“l'art. 3, comma 7 della riforma*

*stabilisce espressamente il principio di prevalenza della CIG sulla malattia*” che questo è valido quantomeno “*quando ci si interroga sull’elemento economico*”.

Continuando nell’analisi della posizione dell’Ente, potrebbe essere possibile riscontrare un altro elemento di distanza con quanto espresso dal legislatore, rispetto al quale sembrerebbero nascere non poche problematiche. Nel dettaglio, **si evidenzia il fatto che all’art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015 non viene contemplato un trattamento diverso a seconda dei casi**, ossia che l’evento morboso sorga prima o dopo la Cassa Integrazione a zero ore o in riduzione e/o che il soggetto in stato di malattia sia in costanza di Cassa Integrazione a zero ore o in riduzione. Contrariamente a questa impostazione, **l’INPS, per rispondere in modo ragionevole alle logiche operative, ha ritenuto invece adeguato sondare tutte le casistiche**. In maniera ipotetica le casistiche che l’INPS avrebbe potuto scandagliare sono le seguenti:

**Ipotesi I:** lavoratore in Cassa Integrazione a zero ore, insorge stato di malattia.

**Ipotesi II:** lavoratore in Cassa Integrazione in riduzione, insorge stato di malattia.

**Ipotesi III:** lavoratore in stato di malattia, interviene la Cassa Integrazione a zero ore.

**Ipotesi IV:** lavoratore in stato di malattia, interviene la Cassa Integrazione in riduzione.

Non soffermandoci a lungo sulle singole ipotesi e sulle indicazioni relativamente al trattamento economico, poiché non è strettamente l’oggetto di tale approfondimento, risulta utile ai fini dell’indagine in merito al rapporto tra malattia, periodo di comporto e Cassa Integrazione, evidenziare che **rispetto alla ipotesi I**, l’INPS espressamente indica che “*se durante la sospensione dal lavoro (cassa integrazione a 0 ore) insorge lo stato di malattia, il lavoratore continuerà ad usufruire delle integrazioni salariali: l’attività lavorativa è infatti totalmente sospesa, non c’è obbligo di prestazione da parte del lavoratore, che non dovrà quindi nemmeno comunicare lo stato di malattia e continuerà a percepire le integrazioni salariali?*”.

Se tale indicazione, sotto un punto di vista meramente del trattamento economico, si porrebbe in linea con il disposto normativo, in quanto al lavoratore che “*durante la sospensione dal lavoro (cassa integrazione a 0 ore)*” si dovesse trovare in uno “*stato di malattia*” sarebbe riconosciuto l’integrazione salariale, in realtà aprirebbe degli scenari con più ombre che luci rispetto ad un rapporto generale tra malattia e cassa integrazione. Secondo l’INPS, il lavoratore continua a percepire l’integrazione salariale in quanto, nell’ipotesi a zero ore, non è tenuto a comunicare lo stato di malattia poiché il rapporto è già stato sospeso dall’intervento della cassa integrazione.

Una prima osservazione che è possibile sollevare è la seguente: cosa intende l’INPS con la locuzione “***insorge lo stato di malattia***”? In linea generale, un evento morboso diventa stato di malattia per l’ente e per il datore di lavoro non appena questo viene comunicato e, sempre in un’ottica generalista, sembrerebbe opportuno ritenere che con tale locuzione ci si riferisca più propriamente allo stato giuridico del lavoratore che, per l’appunto, si trova in malattia in virtù di una certificazione medica

prodotta. Ma, a ben vedere, con quella locuzione, l'INPS potrebbe in realtà riferirsi meramente alla condizione fisica e non ad una situazione giuridica di malattia. Solo accettando questa impostazione (molto *sui generis*) si può allora capire il perché successivamente lo stesso Ente prevedrebbe che il certificato, che attesa la condizione di salute del lavoratore, non deve neanche essere comunicato. Contrariamente, se per stato di malattia si dovesse intendere la situazione giuridica di malattia del lavoratore, allora non si comprenderebbe come per l'INPS il datore sia a conoscenza di questo evento senza che il lavoratore addirittura presenti una certificazione che lo attesti.

Una seconda osservazione che è possibile sollevare è la seguente: quali implicazioni seguono alla dichiarazione tale per cui “*non c'è obbligo di prestazione da parte del lavoratore, che non dovrà quindi nemmeno comunicare lo stato di malattia*”? Anzitutto, l'INPS non specifica a chi non deve essere comunicato lo stato di malattia. Si riferisce solo a sé stesso oppure l'esenzione opera anche nei confronti del datore di lavoro? Oggi con la certificazione telematica i due soggetti sono in qualche modo uniti. Sarebbe quindi operativamente possibile inviare il certificato all'INPS e omettere la segnalazione all'azienda?

Sembrirebbe quindi opportuno ritenere che l'INPS escluda, sia nei confronti dell'Ente stesso che nei confronti del datore di lavoro, un obbligo di presentazione del certificato medico. E quindi, nel caso in cui il lavoratore non sia tenuto a presentare nessun certificato di malattia, né all'Ente né al datore, nonostante “*l'insorgere dello stato di malattia*”, si verrebbe a configurare l'ipotesi per cui l'applicazione della disciplina della Cassa Integrazione neutralizzerebbe totalmente quello della malattia.

La malattia, come stato giuridico, non esisterebbe in quanto non è verificato e verificabile da nessuna certificazione. Quindi, oltre all'elemento economico-salariale, non ci si dovrebbe porre il problema del superamento del periodo di comporto in quanto giuridicamente lo stato di malattia non esiste. Tale impostazione, oltre a non riconoscere uno stato della realtà, ovvero una situazione reale del lavoratore che effettivamente si trova in una condizione di salute non positiva, e creare effetti distorsivi anche rispetto ad altre fattispecie, sembrerebbe porsi in netto contrasto sia con il dettato normativo sia con principi generali espressi dalla giurisprudenza.

Rispetto al dato normativo, con riferimento al già citato art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015, in quanto il legislatore prevede espressamente l'ipotesi del sorgere dello stato di malattia (“*in caso di malattia*”), e potrebbe essere abbastanza pacifico affermare che, con tale locuzione, si faccia riferimento ad uno stato giuridico e non meramente ad uno stato di salute, visto il tenore dell'atto normativo e, più ragionevolmente, perché altrimenti non si spiegherebbe l'intervento del legislatore nell'individuare come trattamento economico adeguato quello dell'integrazione salariale in luogo dell'indennità di malattia (indennità che si riconosce solo per via di uno stato giuridico di malattia e non meramente di uno stato di salute).

Rispetto ai principi generali espressi dalla giurisprudenza, si può fare riferimento sul punto alla sentenza della Corte di Cassazione n. 5078/2009. In tale sentenza, infatti,

viene ribadito che il lavoratore ha la facoltà di richiedere la sostituzione tra malattia e la fruizione delle ferie, maturate e non godute, allo scopo di sospendere il decorso del periodo di comportamento, dovendosi escludere una incompatibilità assoluta tra ferie e malattia. Ciò che rileva in questa sede è il principio che tra i due istituti, che hanno come comune denominatore la sospensione del rapporto di lavoro, non vi è incompatibilità.

Alla luce di ciò, non è chiaro come l'INPS possa legittimare la non presentazione del certificato di malattia in virtù del fatto che l'attività di lavoro è stata già sospesa. In altre parole, **nonostante l'attività di lavoro sia già stata sospesa**, o per via della Cassa Integrazione nelle fattispecie delineate dall'INPS, oppure per via dello stato di malattia nella fattispecie delineata dalla Cassazione, **è ammissibile il sorgere di una nuova causa di sospensione dell'attività lavorativa diversa da quella che inizialmente l'ha posta in essere**, o per via dello stato di malattia per la fattispecie delineata dall'INPS, oppure per via dell'eventuale concessione delle ferie per la fattispecie delineata dalla Corte di Cassazione. Dunque, **alla luce delle considerazioni appena esposte, in virtù del messaggio INPS del 30 aprile 2020, nonostante le perplessità evidenziate, si è meno certi, in taluni casi, che lo stato di malattia produca effetti verso altri istituti, tra cui quello del periodo di comportamento.**

### ***La tempestività del licenziamento per superamento del periodo di comportamento***

In una incertezza operativa, il datore di lavoro deve fare anche i conti con il c.d. requisito della tempestività del licenziamento per superamento del periodo di comportamento. In merito, si segnala che in una recente sentenza (11 settembre 2020, n. 18960), la Corte di Cassazione afferma che, a differenza del licenziamento disciplinare, che postula l'immediatezza del recesso a garanzia della pienezza del diritto di difesa all'incolpato, nel licenziamento per superamento del periodo di comportamento per malattia, l'interesse del lavoratore alla certezza della vicenda contrattuale va temperato con quello del datore di lavoro a disporre di un ragionevole *spatium deliberandi*, in cui valutare convenientemente la sequenza di episodi morbosi del lavoratore, ai fini di una prognosi di sostenibilità delle sue assenze in rapporto agli interessi aziendali. In tale caso, il giudizio sulla tempestività del recesso non può conseguire alla rigida applicazione di criteri cronologici prestabiliti, ma costituisce valutazione di congruità che il giudice deve compiere caso per caso, apprezzando ogni circostanza al riguardo significativa (cfr. Cass. 12 ottobre 2018, n. 25535 e anche Cass. 28 marzo 2011, n. 7037).

### ***Considerazioni finali***

Posta l'evidente difficoltà interpretativa della fattispecie oggetto di analisi nel caso in cui a seguito della volontà del datore di procedere con un licenziamento per superamento del periodo di comportamento nei confronti di un lavoratore che in un dato momento si è ritrovato sia in cassa integrazione che in malattia, sembrerebbe opportuno, al fine della corretta computazione del periodo di comportamento, tenuto conto che il datore di lavoro non deve rappresentare al lavoratore la volontà di non interrom-

pere il rapporto di lavoro, passare alla rassegna ogni singolo caso. Qualora effettivamente il lavoratore si trovi in uno stato giuridico conclamato di malattia, anche in regime di cassa integrazione, sembrerebbe adeguato non neutralizzare tale periodo al fine del conteggio del superamento del comporta. E questo alla luce di quanto disposto dall'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 148/2015, che nulla dice rispetto al periodo di comporta e a maggior ragione in tutti quei casi in cui addirittura l'INPS riconosce l'indennità di malattia in luogo dell'integrazione salariale.

Vista la recente giurisprudenza e data l'eccezionalità del contesto storico di riferimento, **si può presumere che il datore di lavoro abbia comunque un ragionevole lasso di tempo**, rispettando comunque il requisito della tempestività, **per poter procedere ad attente analisi in merito alla correttezza e alla convenienza dell'eventuale licenziamento** per superamento del periodo di comporta.

## **L'impresa italiana ai tempi del Covid: tra divieto di licenziamento e cassa integrazione\***

*di Andrea Tundo*

**Dal 17 marzo scorso, in Italia, le imprese italiane non possono più procedere al licenziamento per ragioni economiche:** con il c.d. “Decreto Cura Italia”, infatti, dal suddetto giorno «il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell’articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604» (cfr. art. 46 del d.l. n. 18/2020), dovendo altresì sospendere le procedure di licenziamento collettivo avviate successivamente al 23 febbraio 2020, data che ha segnato l’inizio della “lotta” del popolo italiano al nemico invisibile “Coronavirus”. Con poche ma dense parole quindi, il legislatore dell’emergenza “Covid” ha vietato alle imprese di licenziare per «ragioni inerenti all’attività produttiva, all’organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» (cfr. art. 3 della l. n. 694/1966), **dunque per “crisi d’impresa” legate all’azienda o all’andamento negativo del mercato.**

La finalità della misura normativa è stata evidentemente quella di arginare i riflessi negativi di natura occupazionale derivanti dal lockdown e dalle pesanti quanto talvolta inevitabili restrizioni imposte a tutte le realtà economiche, seppur in diversa misura a seconda dell’attività d’impresa. Pertanto, nel maggiore momento di crisi le aziende si sono ritrovate prive della facoltà di congedare i lavoratori in esubero, costrette perciò a rinviare a tempi migliori un eventuale processo di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale.

**Tale ingente sforzo, però, è stato al contempo e in parte compensato dal riconoscimento degli ammortizzatori sociali, sostanzialmente “a pioggia”,** senza cioè richiedere determinati requisiti o costi specifici aggiuntivi per fruire del trattamento di integrazione salariale. Si tratta di quello strumento più comunemente noto come “cassa integrazione”, utile, nelle sue varie forme, alle aziende in difficoltà per ridurre o sospendere dal lavoro i propri dipendenti, della cui retribuzione, per le ore non prestate, si fa pertanto carico lo Stato attraverso un contributo salariale pari all’80% della retribuzione oraria, entro però – è bene ricordarlo – un massimale ben determinato.

In questo modo, quindi, **il legislatore, deputato all’arduo compito di assicurare la pace sociale** di una nazione sconvolta dalla pandemia Coronavirus e afflitta dalle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47.](#)

pesanti limitazioni alle libertà individuali che ne sono derivate, ha tentato di raggiungere l'equilibrio sociale tra imprese e lavoratori, dimenticando, tuttavia, che, **per quanto profondamente alleggerita, la cassa integrazione reca in ogni caso con sé dei costi latenti che le imprese devono comunque sostenere**, ben evidenziati nel breve quanto chiaro [approfondimento del 7 novembre 2020](#) pubblicato dalla Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro.

Oltre al fatto che **alcune aziende hanno anticipato di tasca propria il trattamento statale**, suppendo ai frequenti ritardi in cui è incorso l'INPS, è doveroso considerare che, anche se in cassa integrazione, **i lavoratori maturano per legge il rateo di trattamento di fine rapporto (TFR): le imprese, inoltre, spesso riconoscono**, in sede di confronto con le controparti sindacali o di propria sponte, **la maturazione dei ratei degli altri istituti, quali ferie, permessi, tredicesime e quattordicesima mensilità**, i quali possono rappresentare un costo di non piccola entità, soprattutto quando la sospensione/riduzione dell'attività d'impresa si protrae nel tempo, come purtroppo avvenuto nel 2020.

Considerato che in tali periodi **l'anzianità aziendale continua a maturare**, anche altri istituti quali, a titolo meramente esemplificativo, scatti di anzianità e periodi di comporto, possono proseguire nella produzione dei propri effetti in virtù delle disposizioni contenute nei vari CCNL, con risvolti anche consistenti sul rapporto di lavoro.

Sempre per effetto della maturazione dell'anzianità aziendale, poi, **le aziende si ritroveranno**, quando un domani effettueranno i licenziamenti obbligatoriamente rinviati ieri, **a dover esborsare all'INPS una somma, il c.d. "ticket di licenziamento", maggiorata** rispetto a quella che avrebbero dovuto sostenere al tempo in cui era sorta la necessità di ridurre il personale. Questa specie di "tassa" che lo Stato richiede al datore di lavoro quando procede al licenziamento per motivi economici, infatti, dipende dall'anzianità aziendale raggiunta negli ultimi tre anni dal dipendente.

Per ultimo, si aggiungono **i contributi pretesi dalla maggioranza dei CCNL a favore dei vari istituti di origine contrattuale**, quali enti bilaterali, fondi integrativi di assistenza, previdenza o sostegno al reddito, e, infine, i costi relativi all'espletamento delle procedure di istanza di cassa integrazione esborsate agli studi professionali o ai professionisti cui la maggior parte delle imprese, e quasi tutte le PMI, si sono dovute rivolgere.

A fronte di tali importanti oneri, quindi, **non risulta poi azzardato sostenere che le imprese sono state trasformate in «ammortizzatori sociali»** (la provocazione è di G. Falasca, *La beffa per le aziende: la ripresa può aspettare, usate come ammortizzatori sociali – L'intervento*, articolo pubblicato l'8 luglio 2020 su [open.online](#)), pur dovendosi riconoscere al contempo l'eccezionalità dell'epoca "Covid", che ha costretto a dei sacrifici poderosi gran parte della popolazione mondiale. E infatti il divieto di licenziamento, che limita il potere direttivo e organizzativo del datore di lavoro ponendo

quindi un argine alla libertà di iniziativa economica che gli riconosce l'art. 41 della Costituzione, risulta giustificato dalla straordinarietà di quest'epoca.

Nonostante l'emergenza che contraddistingue il momento storico che stiamo vivendo, e nonostante la straordinarietà degli interventi normativi che si sono succeduti da febbraio scorso, è altrettanto doveroso riconoscere, però, che tale eccezionalità comincia pian piano a sfumare col trascorrere del tempo; trascorsi quasi dieci mesi dall'inizio della pandemia, infatti, la situazione potrebbe oramai definirsi strutturale, tale per cui potrebbero essere ripensati gli strumenti attraverso cui combattere, sul piano del mercato del lavoro, gli effetti della crisi economica, e tale per cui **il vaglio sulla costituzionalità o meno del divieto in parola potrebbe diventare più stringente a fronte della continua reiterazione del divieto stesso**, come insegna l'insegnamento della Corte Costituzionale (cfr. M. Olgiati, F. Tornamenti, [Nuova proroga del blocco dei licenziamenti: la Costituzione è rispettata?](#)). Sul piano del sostegno al reddito, un'alternativa potrebbe essere rappresentata dalla valorizzazione del trattamento di disoccupazione (c.d. "Naspi"), quale premessa per agevolare e vivacizzare un mercato del lavoro in fase di impasse in molti settori, attraverso un supporto alle politiche attive e un sostegno allo sviluppo e alla ricerca piuttosto che a un reddito di cui si rischia di procrastinare inutilmente il termine.

Al di là di ogni dubbio e perplessità che accompagna la difficile gestione del mercato del lavoro, quel che è certo è che il divieto in questione continuerà a far parlare di sé anche nei prossimi mesi, e con esso la questione legata alla sua potenziale incostituzionalità, già da tempo paventata (sostiene con vigore l'incostituzionalità del divieto in questione L. Failla, [Il divieto di licenziamento ulteriormente prorogato. Ma siamo davvero sicuri sia utile \(oltre che legittimo\)?](#), in AIDP, 2020, n. 13.): se di proroga in proroga è oggi attualmente in vigore fino al 31 gennaio 2021, **la sua estensione fino a fine marzo del nuovo anno ha già iniziato a prendere forma**, come risulta dalla lettura del [quadro di sintesi sugli interventi della Legge di Bilancio per il 2021](#) redatto dal Senato nel novembre scorso.

Al netto dei considerevoli e negativi risvolti derivanti dalla pandemia sulla nazione prima ancor che sull'economia italiana, l'infinita tradizione di eccellenza che caratterizza il *Made in Italy* in ogni sua espressione non può che indurre a respirare aria di ottimismo e di fiducia rispetto all'imprenditoria e, in particolar modo, all'artigianato italiano, anche di fronte ad una "sfida" tra le più ardue della storia contemporanea.

13.

**MERCATO DEL LAVORO  
E LEGGI DI RIFORMA**

## L'Universal Basic Income per diventare Presidente degli Stati Uniti\*

di Giorgio Impellizzeri

**In occasione della campagna elettorale per le primarie interne al partito democratico statunitense**, l'opinione pubblica americana ha iniziato a interrogarsi sulla proposta di Andrew Yang, uno dei candidati, di istituire il c.d. *Freedom Dividend*, un reddito universale

garantito a ciascun cittadino statunitense maggiorenne che, a prescindere dalla propria condizione economica e dalla disponibilità a lavorare, riceverebbe \$1,000 dollari al mese.

**Alla base della proposta del *Freedom Dividend*, gli argomenti sono quelli conosciuti con le esperienze di *Universal Basic Income* già in corso o già concluse.** Da un lato, vi sarebbe la minaccia di una disoccupazione tecnologica, tipica di una visione *disruptive* del progresso che cancellerebbe milioni di posti di lavoro. Dall'altro lato, l'UBI risponderebbe all'urgenza di sprigionare risorse ed energie di lavoratori che, forti di un paracadute sempre aperto, acquisterebbero forza contrattuale con i datori di lavoro; scommetterebbero sulle loro stesse idee imprenditoriali; sarebbero liberi di dedicarsi ad attività artistiche, lavoro di cura e volontariato.

**Le risorse per finanziare il *Freedom Dividend* proverrebbero da una *Value Added Tax* (VAT) imposta sulla produzione di beni o servizi, una versione ridotta (la metà) dell'europea IVA che garantirebbe gettito fiscale anche in un futuro nel quale sarebbe impossibile riscuotere le imposte sul reddito di lavoratori-robot.**

**Inoltre, ciascun cittadino avrebbe il diritto di scegliere se percepire i *benefit* del *Welfare* tradizionale o i mille dollari di cui sopra.** Un simile *aut-aut* richiama proposte di sussidi pubblici risalenti già al Novecento. Milton Friedman, ad esempio, in *Capitalismo e libertà* (1972), teorizzava la *negative income tax*, secondo la quale tutti coloro con un reddito inferiore a una data soglia avrebbero avuto diritto a un «aiuto nella formula più utile all'individuo, cioè in contanti». Tale sussidio avrebbe avuto carattere generale e sarebbe stato sostitutivo delle «miriade di misure speciali oggi vigenti».

**Qualche anno dopo a proporre un reddito di base come alternativa al *Welfare State*, è il *Collectif Fourier*, di cui faceva parte Philippe Van Parijs, uno dei massimi**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

teorizzatori mondiali del *Basic Income*. In *Une reflexion sur l'allocation universelle* del 1984, si trovano scritte parole immediatamente comprensibili e suggestive: «sopprimete le indennità di disoccupazione, le pensioni pubbliche, i salari minimi, le esenzioni [...] le borse di studio [...] ma versate ogni mese a ciascun cittadino una somma sufficiente per coprire i bisogni fondamentali [...]. Contemporaneamente deregolate il mercato del lavoro [...] Sopprimete l'obbligo di ritirarsi dal lavoro ad un'età determinata. Fate tutto ciò. Dopodiché osservate cosa accade».

**Un giudizio sulla capacità del *Freedom Dividend*, dunque, non può prescindere da una comparazione** tra i costi dello Stato sociale e quelli dell'erogazione del reddito universale e, soprattutto, tra i benefici già oggi effettivamente percepiti dalla popolazione, tanto più quella più fragile, e i mille dollari promessi.

**La proposta di un *Universal Basic Income* non è inedita** (si pensi ai casi di Finlandia, Alaska e Stockton) ma non può passare in silenzio che l'*UBI* è divenuto argomento elettorale per la Presidenza della più grande potenza mondiale. Salvi i dubbi sulla sostenibilità economica, sociale e morale dell'idea – che Yang dice essere «né a sinistra, né a destra, ma avanti» – va riconosciuta l'esistenza di un fenomeno che, seppur stia iniziando a diffondersi tra il grandissimo pubblico solo da poco, potrebbe diventare centrale nell'ambito della grande trasformazione del lavoro in atto.

**Il reddito di base, infatti, è un attacco frontale al modello di protezione sociale tipico della società industriale.** È una provocazione che – come qualcuno ha già iniziato a notare – mette in discussione l'idea che il lavoro salariato sia la «pietra angolare del sistema di sicurezza sociale e delle tutele per la persona». Non è sufficiente superare – sempre a fatica – il paradigma della subordinazione giuridica ma occorre riflettere su una nuova concezione di lavoro, assunto che lo «lo spazio del lavoro» – inteso secondo le lenti del Novecento – è ormai più ristretto dello spazio del cittadino». Occorre, cioè, allargare lo sguardo a tutte quelle attività socialmente utili che non sono riconosciute da un contratto, né sono retribuite.

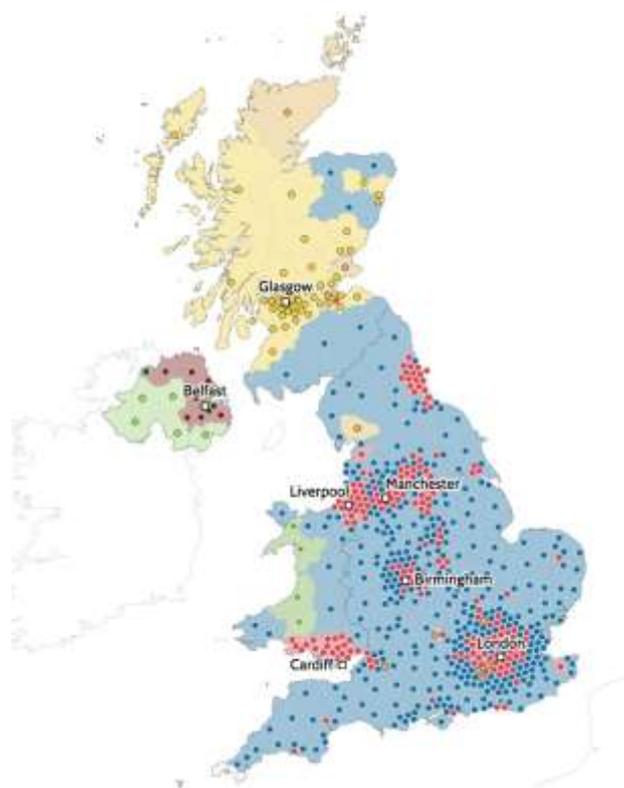
**Diventa sempre più imprescindibile, infatti, porre attenzione a chi si prende cura della casa, dei figli, degli anziani, chi svolge attività di volontariato;** è giunto il momento, cioè, di porre attenzione a chiunque, anche al di fuori del lavoro produttivo, svolge – richiamando l'art. 4 della Costituzione italiana, comma secondo – «secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o funzione che concorr[a] al progresso materiale e spirituale della società». È perché consapevoli di una tale urgenza che occorre progettare soluzioni nuove, a meno che non si voglia aderire, più o meno convintamente, più o meno entusiasticamente, all'idea di un reddito di base universale.

## Lavoro, perché nelle città si votano i partiti pro-Europa e in provincia no?\*

di Francesco Seghezzi

Non è la prima volta, e probabilmente non sarà l'ultima, che la mappa di un voto importante mostra un evidente e marcato dualismo tra grandi città e provincia e anche tra centri e periferie delle città stesse. È successo nel referendum sulla Brexit, è successo nelle elezioni americane ma anche in Italia nelle ultime elezioni politiche tanto quanto in quelle europee, nelle elezioni francesi e in molti altri paesi del mondo, ed è successo la scorsa settimana in Inghilterra. Le mappe parlano chiaro: nelle città si concentrano i voti ai partiti pro-europa, che predicano apertura verso i mercati globali, spesso celebrano l'innovazione, la tecnologia e l'inclusione.

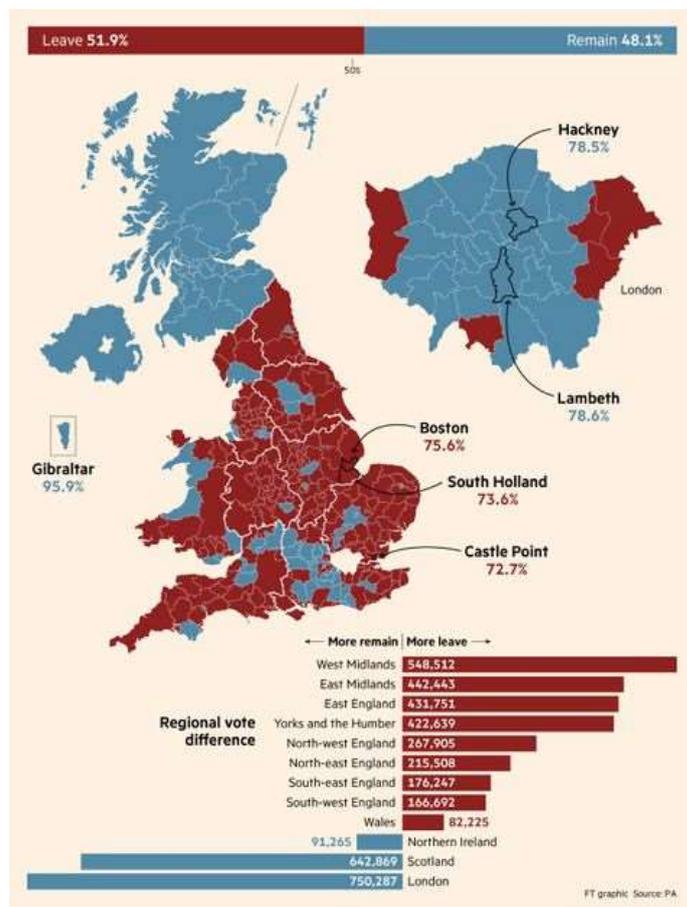
### Elezioni UK 2019



Fonte: *The Financial Times*

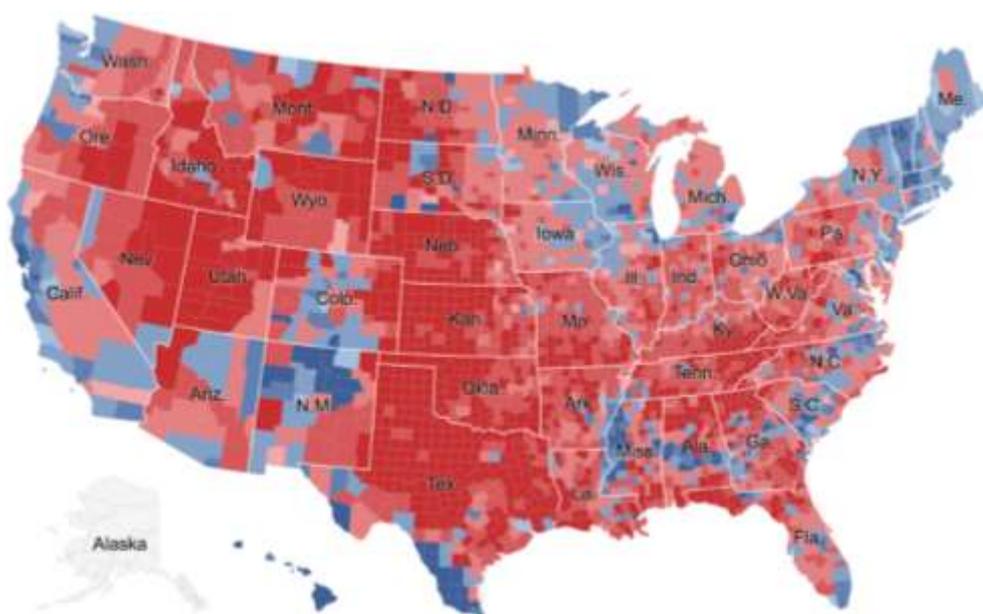
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 17 dicembre 2019

**Voto Brexit**



Fonte: *The Financial Times*

**Elezioni USA 2016**



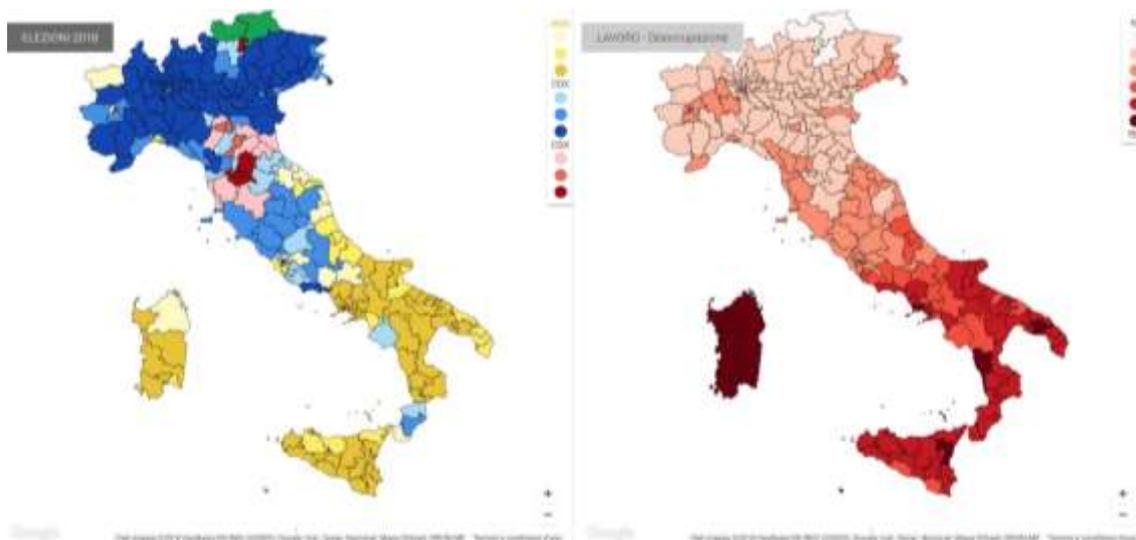
Fonte: *The New York Times*

Al contrario le province premiano quei partiti o quei leader, nel caso di Trump e Johnson ad esempio, che si pongono in antitesi con queste tesi, propongono soluzioni più isolazioniste, ritengono che la difesa dell'interesse nazionali passi da una chiusura verso l'esterno, immaginano spesso un ritorno ad una età dell'oro dove molti dei problemi della contemporaneità saranno eliminati proprio grazie al ritorno all'azione volta a difendere l'interesse nazionale. Si tratta certamente di una visione semplificata e approfondita meglio da molti analisti in altre sedi. Occorrerebbe infatti tenere conto della grande eterogeneità tra partiti e soprattutto tra i leader. Il caso di Corbyn e delle idee radicali da lui proposte nell'ultima campagna elettorale è tra i più interessanti, come vedremo, perché pur con esse non è riuscito ad intercettare un voto che l'ha inchiodato probabilmente più all'essere identificato come un partito no Brexit (pur con tutte le ambiguità) che altro.

### Il lavoro come chiave di lettura

Nelle campagne elettorali spesso si sono messi a tema argomenti direttamente legati a questa dialettica apertura-chiusura, in particolare quello dell'immigrazione, ma soprattutto quello dell'atteggiamento nei confronti dell'apertura dei mercati che ha guidato molto del dibattito sull'Europa (sia nel caso Brexit sia in quello delle elezioni europee) e quasi tutta la campagna elettorale di Trump. Ed è su questo secondo aspetto che è importante concentrare l'attenzione.

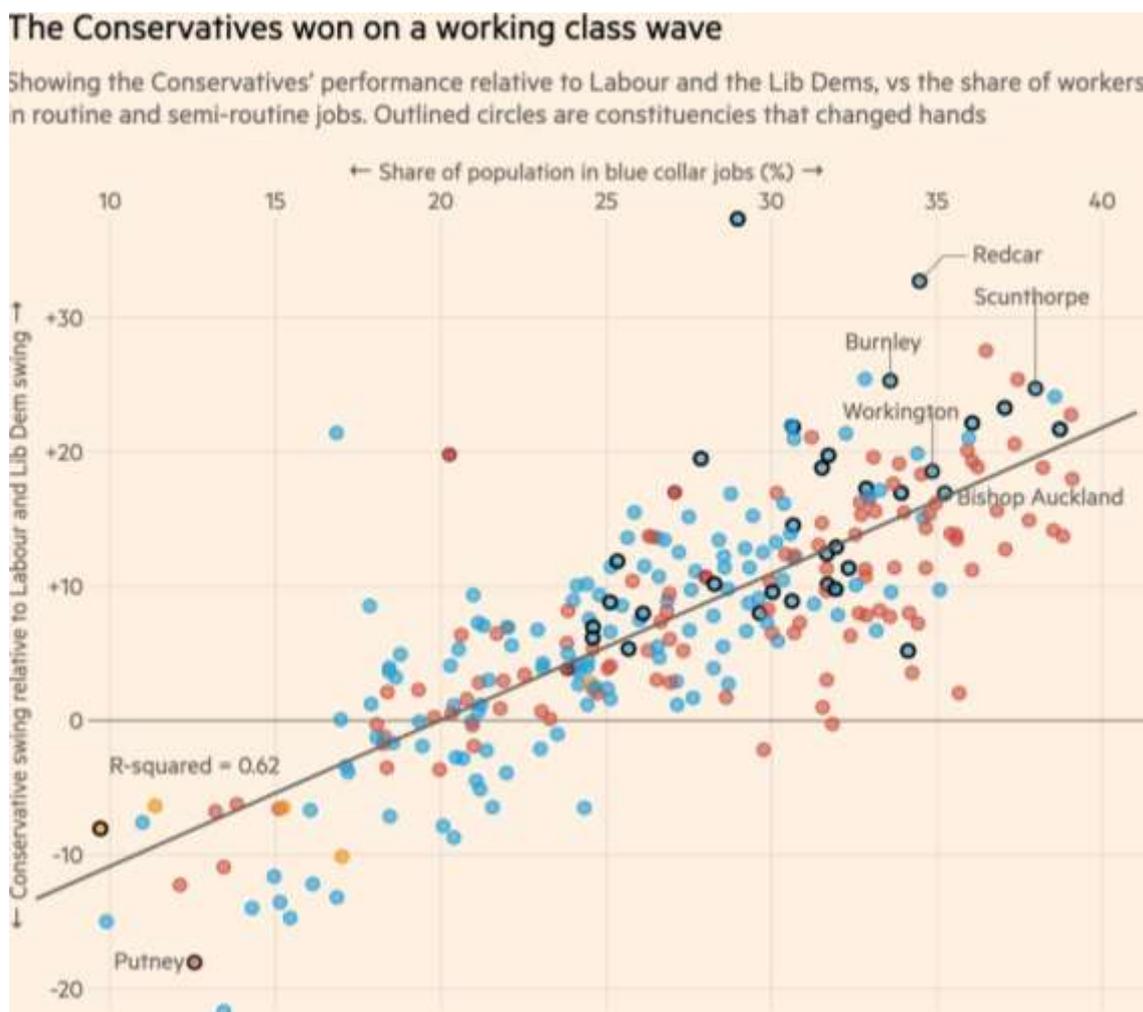
### Elezioni politiche italiane 2018



Fonte: *You Trend*

Infatti il lavoro, che è la forma più diretta con la quale l'andamento dell'economia incontra la grande maggioranza dei cittadini elettori, è da anni ormai la principale preoccupazione secondo tutti i sondaggi delle persone che si trovano a vivere all'interno di una perenne incertezza generata da una crisi economica dalla quale solo poche realtà territoriali e pochi settori produttivi sono veramente usciti. La corre-

lazione tra voti a partiti anti-sistema e tassi di disoccupazione sembra chiara (come mostra il grafico di You Trend sul caso italiano e come ha mostrato il Wall Street Journal nel caso delle elezioni di USA del 2016). Il timore che paesi come la Cina possano, come spesso accade, colpire alcune delle produzioni manifatturiere che garantivano buona occupazione è ampiamente diffuso. Quello che la tecnologia necessaria per rimanere sul mercato non faccia altro che rubare lavoro lo è ancora di più, e questo lo temono soprattutto quelle persone impegnate nei lavori più facilmente sostituibili come mostra questo grafico del *Financial Times*.



Fonte: *The Financial Times*

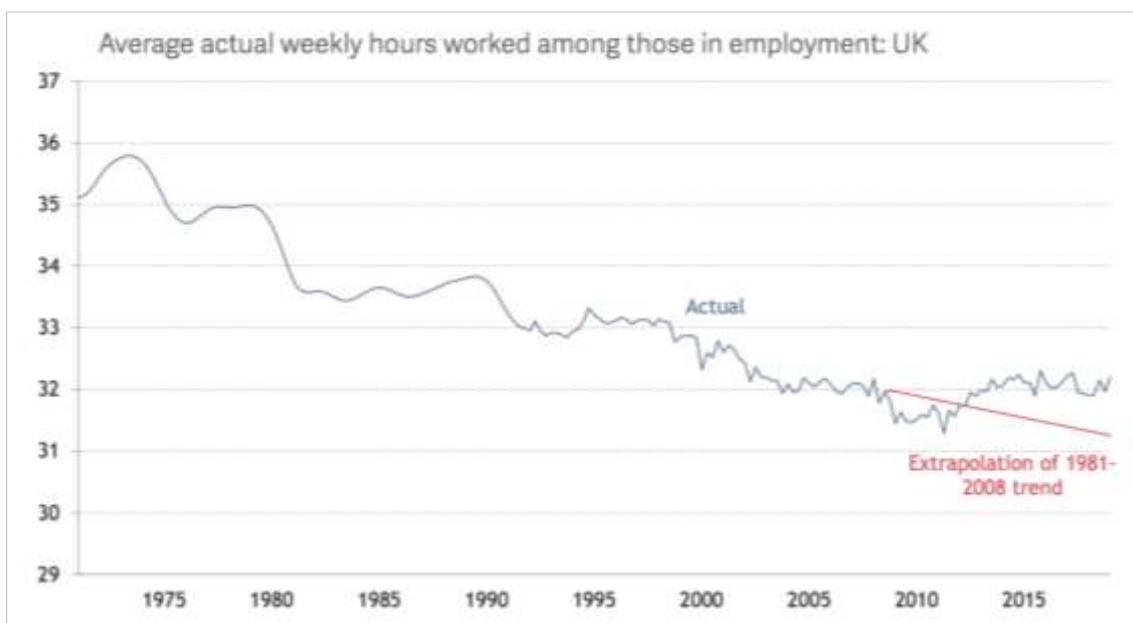
E lo stesso tema dell'immigrazione non può essere ridotto a quello della sicurezza, ma ha un profondo impatto derivante proprio dal timore di chi potrebbe rubare lavoro magari chiedendo salari inferiori.

### Territori, paure e elezioni

Sono tematiche che generano preoccupazione in tutti, anche coloro che più sposano le dinamiche di trasformazione in corso non negano che il rischio di una mancata gestione della transizione è elevato. Ma chi vede solo il lato peggiore del quadro è

chi è geograficamente, e quindi spesso economicamente e socialmente, distante dai quei luoghi nei quali è possibile individuare, seppur non senza criticità, gli aspetti positivi dell'apertura ai mercati internazionali, degli investimenti in innovazione e tecnologia, di un lavoro che cambia ma che può garantire miglior qualità e reddito. E sappiamo che tutto questo oggi avviene molto più nelle città, e soprattutto in quelle che sanno attrarre e valorizzare il capitale umano e l'innovazione, che nelle provincie e nelle zone più rurali dei paesi. In questi territori si paga ancora il conto della crisi con molte imprese manifatturiere che non sono in grado di reggere la competizione internazionale spesso a causa anche della mancata innovazione e del mancato ammodernamento dei loro processi e dei loro prodotti. Questo genera un senso di smarrimento e di paura sia nei lavoratori che, ancor di più, in chi un lavoro l'ha perso e non riesce più a ritrovarlo. E la risposta spesso non viene trovata in chi fatica ad ammettere queste criticità e anzi le nega, o a chi offre soluzioni che vengono percepite come ancora largamente inserite in dinamiche dalle quali i loro territori sono tagliati fuori. Spesso queste dinamiche sono coperte da statistiche troppo ampie per cogliere i cambiamenti, pensiamo solo al fatto che proprio l'Inghilterra ha i livelli di occupazione più alti della sua storia ma dietro a questi si nasconde un calo (che la accomuna ad altri paesi tra cui l'Italia) delle ore pro-capite lavorate.

**The long-term decline in average working hours has halted since the crisis**



Fonte: *Feel poor, work more Explaining the UK's record employment*, Resolution Foundation

### Oltre l'economia, un disagio più profondo

E tutto questo sembra generare un disagio che si pone ad un livello molto più profondo rispetto a quello economico, è un livello antropologico e psicologico di chi si sente escluso e tagliato fuori maturando negli anni cinismo, rassegnazione e rancore. La crisi degli strumenti di appoggio ai quali si era abituati e che contribuivano a generare una solidità e una tranquillità di fondo all'interno di quell'entità tutt'altro che

solida che è il mercato genera una crisi più radicale. Un disagio che è crisi del proprio rapporto con il mondo, figlio della crisi del rapporto tra persona e lavoro, ladove il lavoro ha avuto nel corso del Novecento una centralità mai vista prima nella costruzione dell'identità. Alla lunga anche chi propone soluzioni semplici non potrà non scontrarsi con questo disagio antropologico, che non può essere alleviato se non da una risposta che sia all'altezza della domanda, cosa che oggi non accade. Si è visto bene proprio in queste elezioni in cui il partito labourista ha proposto soluzioni economiche radicali, pensando forse di intercettare la radicalità della domanda politica contemporanea, venendo però ugualmente punito forse proprio perché non è una risposta economica quella che serve ma un insieme di soluzioni che facciano ritrovare fiducia e speranza a chi intorno a sé vede crisi e isolamento.

La sfida principale, e che richiederà molto tempo, è proprio quella della lenta ricostruzione dei legami sociali che proprio il lavoro, così come la scuola, aveva tessuto negli anni e che oggi non possono ricostruirsi nello stesso modo in cui ciò è avvenuto nel Novecento. Gli attori stessi come le imprese, i partiti, i sindacati devono portare nel lavoro e nei territori quella risposta che oggi una quota crescente di persone trova nel volontariato, ad esempio. Per far questo occorre ascoltare quali sono le problematiche e costruire insieme, senza calarle dall'altro con ricette anche giuste, soluzioni abbandonando le categorie del passato senza buttare con esse principi di giustizia, inclusione, relazione che sono insiti nella scelta stessa di cercare un lavoro e di svolgerlo. E questo deve essere fatto nei territori, perché è da essi che passerà sempre di più la sostenibilità o il fallimento del nostro modello economico.

## Lavoro a tempo: servono politiche non divieti\*

*di Francesco Seghezzi*

**Negli ultimi mesi gli occupati in Italia con un contratto a tempo determinato ha raggiunto il numero più alto da quanto esistono le serie storiche Istat.** Un dato passato inosservato ma confermato dai dati diffusi ieri relativi a novembre, quando i lavoratori a termine erano 3,1 milioni. Una crescita che, dopo lo stop generato dagli effetti temporanei del Decreto Dignità è ripartita ormai dal febbraio dello scorso anno. Spesso si tende a dipingere, sbagliando, l'Italia come un Paese nel quale l'occupazione a tempo dilaga e nel quale il lavoro stabile non esiste più. Ma questa visione semplicistica, oltre a discostarsi dalla realtà, rischia di non far cogliere sia i problemi che le opportunità di una struttura del mercato del lavoro che sta indubbiamente cambiando e che vede crescere sia il lavoro a tempo determinato che quello a tempo indeterminato, cresciuto di oltre 200mila unità nel 2019.

**In soccorso arrivano i recenti dati Eurostat che fotografano il quadro del lavoro temporaneo in Europa e che mostrano come l'Italia, pur essendo sopra la media UE, non detiene certo un record.** A fronte di una media del 13,6% l'Italia ha una quota di lavoratori a termine del 17,1% posizionandosi alle spalle, nell'ordine, di Spagna, Polonia, Portogallo, Olanda, Croazia e appena sopra Francia e Finlandia. Il problema si pone invece scomponendo il dato per fasce d'età e scoprendo che l'incidenza del lavoro temporaneo per il lavoro dei giovani è notevolmente più elevata della media europea. Se infatti questa è del 42,8% nella UE a 28 paesi, in Italia sale al 63,2% seconda solo al 68% della Spagna. E il dato è maggiore di quasi venti punti percentuali rispetto a quello del 2008, dove gli occupati temporanei tra i giovani si fermavano al 44%. Nello stesso periodo storico in Europa la quota è cresciuta solamente di due punti percentuali.

**Cosa ci dicono questi dati? Innanzitutto che la struttura dell'occupazione giovanile in Italia è mutata profondamente. È bene diffidare, nel contesto economico e produttivo contemporaneo, da chi identifica un contratto a termine come in sé negativo e un lavoro a tempo indeterminato come automaticamente positivo.** Questo ancor di più in un paese dove spopolano i tirocini con bassissime indennità e il lavoro nero cresce invece che diminuire. Ma è evidente che all'interno di una quota così ampia di giovani occupati con contratti a tempo rientrano importanti fette di lavoro poco qualificato, con poche ore e con salari che non consentono una autonomia economica. E la forte crescita che si è concentrata in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020, n. 2](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 10 gennaio 2020

questa specifica fascia evidenzia come uno dei principali punti critici, sia oggi che in prospettiva futura, del mercato del lavoro italiano sia proprio l'occupazione giovanile. Ma di fronte a questi dati scatta spesso l'impulso normativo che immagina di mutare un fenomeno attraverso l'introduzione di una legge che limiti l'utilizzo di determinati strumenti contrattuali. Si tratta di una soluzione che può avere un forte impatto mediatico e comunicativo ma che poco può fare per cambiare veramente le cose. Lo stesso Decreto dignità in dodici mesi ha ridotto la quota di lavoro temporaneo giovanile dello 0,2% e quella complessiva dello 0,1%, in pratica nulla. Un tentativo potrebbe essere, invece che ritornare sull'eterno dibattito in merito all'articolo 18, quello di cambiare completamente l'approccio prendendo consapevolezza che la struttura dei mercati del lavoro è oggi profondamente diversa da quella statica e lineare tipica del Novecento industriale, almeno per una importante fetta di lavoratori. La transizione tra lavori, formazione, tipologie contrattuali diverse è sempre più una normalità e le nuove generazioni lo sanno bene. Purtroppo tutto questo spesso diventa una condanna quando non accompagnato da un sistema di politiche del lavoro adeguato e che non guardi al passato. Siamo ancora ancorati a una visione che vede la transizione come un dramma da evitare e non come una possibile opportunità di crescita professionale se adeguatamente accompagnata da formazione e valorizzazione delle competenze. Per tutto questo mancano sia gli strumenti sia la consapevolezza di molti degli attori che dovrebbero essere coinvolti: scuola, università, parti sociali, servizi per il lavoro ecc. Allo stesso tempo non deve mancare la tutela delle professionalità più deboli e che hanno potere contrattuale minore sul mercato, ovviamente. E forse è proprio questo il nodo, smettere di trattare il lavoro e i lavoratori come un grande insieme monolitico e iniziare a cogliere la complessità di casi, esperienze, esigenze e competenze diverse. Perché la più grande ingiustizia è proprio trattare il diverso come uguale.

## **Il dibattito attuale sulla riforma delle pensioni, tra quota 102 e proposte sindacali\***

*di Michele Dalla Sega*

**Nell'ultimo periodo, anche alla luce della prossima scadenza della misura conosciuta come "quota 100", il governo ha ufficialmente riaperto il cantiere della riforma delle pensioni.** La ministra del Lavoro e delle Politiche sociali, Nunzia Catalfo, ha ribadito che l'obiettivo è superare la riforma Fornero, promuovendo uscite flessibili. **In particolar modo, ha assunto centralità nel dibattito la proposta di "Quota 102", che prevede un pensionamento agevolato a 64 anni di età, adeguata alla speranza di vita, con 37/38 anni di contributi.** Per chi dovesse aderire a tale opzione, sarebbe però previsto un ricalcolo completamente contributivo della pensione (così come è previsto oggi per l'"opzione donna") che potrebbe portare a una decurtazione dell'assegno pensionistico attorno al 25-35%. Si tratta di una soluzione che punta a garantire flessibilità in uscita anche in futuro, riducendo però i costi rispetto a "quota 100".

**Il sindacato ha però bocciato la proposta in maniera netta e unanime.** Roberto Ghiselli, segretario confederale della Cgil, ha criticato fortemente tale soluzione, sottolineando come sia il requisito anagrafico che quello contributivo vadano a penalizzare le fasce più deboli sul mercato del lavoro, in primo luogo giovani e donne, rendendo più complesso l'accesso alla pensione anticipata per la maggior parte delle persone. Per la Uil, invece, secondo il segretario confederale Domenico Proietti, tale proposta piuttosto che risolvere i problemi ricollegati a quota 100, contribuisce ad aggravarli, senza garantire la necessaria flessibilità e penalizzando i lavoratori con il ricalcolo contributivo. Vi è infine la Cisl, che ha manifestato attraverso il segretario confederale Ignazio Ganga un'opposizione sia nel merito, poiché tale proposta si allontana da quanto previsto dalla piattaforma unitaria delle tre principali confederazioni sindacali, sia nel metodo, poiché il primo passo da compiere dovrebbe essere l'apertura di un tavolo di confronto tra governo e parti sociali sul tema. Tale tavolo di confronto è stato effettivamente aperto da **Nunzia Catalfo**, la quale **ha convocato per lunedì 27 gennaio Cgil, Cisl e Uil per riprendere il confronto sui temi previdenziali, in vista poi di costituire un nucleo di esperti per la riforma pensionistica.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2020, n. 4.](#)

*Le proposte dei sindacati*

**Nell’attesa dell’incontro e dei successivi tavoli tecnici che saranno fissati, sono state rese note dagli stessi sindacati le linee generali della piattaforma unitaria con la quale si presenteranno in sede di discussione.** I punti principali appaiono chiari e riprendono quanto previsto in tema di pensioni dalla piattaforma unitaria presentata dalle confederazioni sindacali nel 2018, in merito alla legge di bilancio del 2019.

**Una prima proposta consiste nel garantire un’uscita flessibile, a partire dai 62 anni con un requisito contributivo che non superi i 20 anni. In tal modo si mira a garantire ai lavoratori con più di 62 anni di età e almeno 20 di anzianità contributiva di poter scegliere quando lasciare il lavoro.** Il contenimento dell’età pensionabile appare un obiettivo sul quale i sindacati non intendono cedere. Una battaglia in linea con quella portata avanti dai sindacati francesi nei confronti della riforma delle pensioni voluta fortemente da Emmanuel Macron, per rivedere la soglia attuale dei 62 anni per la quiescenza (seppur con molte eccezioni, riferite alle diverse categorie di lavoratori). In quel caso, il governo francese è stato costretto al ritiro provvisorio della parte del progetto di legge che prevedeva una nuova età di equilibrio a 64 anni. Nel caso italiano, invece, adottare la proposta dei sindacati significherebbe tornare a requisiti simili a quelli previsti prima del 2012, quando la legge chiedeva il compimento dei 60 anni di età per le donne e di 65 anni per gli uomini, oltre ad un’anzianità contributiva di 20 anni, comportando inevitabilmente un sensibile aumento della spesa pensionistica.

**L’altro canale proposto dai sindacati, basato esclusivamente sulla contribuzione versata, prevederebbe la possibilità di andare in pensione quando i lavoratori abbiano versato 41 anni di contributi, a prescindere dall’età.**

**Particolare rilievo è assunto poi dalla richiesta di separare la spesa previdenziale da quella assistenziale, in maniera tale da fornire – secondo la visione del sindacato – una più corretta rappresentazione della spesa pensionistica italiana, nonché dalla proposta di eliminare l’adeguamento automatico alla speranza di vita applicato ai requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche.**

**Specifiche previsioni dovrebbero poi riguardare le fasce deboli del mondo del lavoro.** Si parla infatti in primo luogo di una pensione di garanzia per i giovani e per coloro che abbiano avuto lavori discontinui e precari. Inoltre, appare forte la domanda di un sostegno alla pensione delle donne, valorizzando sul piano dei contributi il lavoro di cura e prevedendo maggiore flessibilità in uscita, con anticipi nell’accesso alla pensione proporzionati ai carichi familiari. Infine, viene richiesta una soluzione definitiva sulla questione dei lavoratori esodati e specifiche previsioni per i lavoratori addetti a mansioni usuranti, con adeguate risposte previdenziali che tengano conto delle specificità professionali.

*Prime reazioni e prossime tappe*

**La proposta ha già comportato le prime reazioni nel mondo politico, con visioni contrastanti anche tra partiti dello stesso governo.** Come riportato dal

quotidiano *La Repubblica*, da un lato Stefano Fassina e Nicola Fratoianni, deputati di Liberi e Uguali hanno mostrato di apprezzare l'idea portata avanti dai principali sindacati confederali, ritenendola ragionevole e condivisibile. Ben diversa l'opinione di chi come Luigi Marattin, deputato di Italia Viva, ritiene "inaccettabile" l'idea di abbassare l'età pensionabile a 62 anni e dimezzare contemporaneamente l'anzianità contributiva. Anche Elsa Fornero, ministro del lavoro ai tempi della riforma del 2011, ha fortemente criticato la proposta dei sindacati, giudicandola "irresponsabile", per l'aumento eccessivo della spesa pensionistica che si verificherebbe qualora fosse concesso in modo generalizzato l'accesso alla pensione all'età di 62 anni. Dal canto suo, invece, Pasquale Tridico, ha aperto alle proposte dei sindacati, considerando prioritaria la flessibilità in uscita purché, però, gli assegni pensionistici siano calcolati con il sistema contributivo. Il Presidente dell'Inps ha inoltre condiviso la necessità di prevedere pensioni di garanzia per i giovani, che possano colmare i vuoti contributivi dovuti al lavoro precario.

**Il cantiere della riforma delle pensioni appare quindi pienamente avviato**, così come il dibattito attorno alle prime proposte. I prossimi mesi saranno decisivi per comprendere quale direzione prenderà il governo e se un contributo importante potrà essere fornito sul tema dalle parti sociali.

## L'articolo 18, oggi: attualità di un dibattito e nuove sfide per il sindacato\*

di Giovanni Pigliararmi

Molti speravano che l'art. 18 St. lav. fosse una “questione” superata. E invece – come spesso capita nel nostro Paese – **ad intermittenza il dibattito politico e sindacale torna ad affrontare il tema dell'apparato sanzionatorio predisposto dal legislatore** a tutela dei lavoratori ingiustamente licenziati. A (ri)lanciare il tema è stato Roberto Speranza (LeU) sostenendo che il *Jobs Act* dovrebbe essere rivisto e che l'articolo 18 dovrebbe essere ripristinato. A questa dichiarazione si sono contrapposte le posizioni assunte da **Annamaria Furlan, Segretario generale della CISL**, che senza mezzi termini, ha liquidato la discussione sull'articolo 18 definendola come un'occasione per tornare ai dibattiti del secolo scorso. Secondo la sindacalista, invece, occorrerebbe focalizzare l'attenzione sulle attuali crisi aziendali e sul rilancio di una politica industriale del Paese.

**L'idea di ritornare all'art. 18 non ha, quindi, accolto grandi consensi. Contrariamente a quanto (forse) sperato**, in molti si sono pronunciati nella direzione opposta, ritenendo questa iniziativa un tentativo di ripescare dal «vecchio baule dei ricordi del 900» questioni che poco centrano con le attuali problematiche del mercato del lavoro (Alberto Orioli, *La priorità è creare lavoro, non dibattiti superati*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 gennaio 2020). In effetti, le sfide che oggi pone lo sviluppo del mercato sono ben diverse da quelle del Novecento. Come ha scritto di recente P. Ichino, «**il sistema di protezione di cui l'articolo 18 è la chiave di volta**, quello che oggi chiamiamo *job property*, **è nato mezzo secolo fa, nel lontano 1970: da allora, tutto, o quasi, è cambiato**. Cinquant'anni fa non c'erano ancora i computer, non esisteva Internet, ma neppure fax e fotocopiatrici. Esisteva, invece, il “posto fisso”: si entrava in azienda a 16 anni per rimanerci fino alla pensione, fabbricando sempre gli stessi oggetti, con gli stessi strumenti» (P. Ichino, *Il lavoro ritrovato*, ed. Mondadori, 2015).

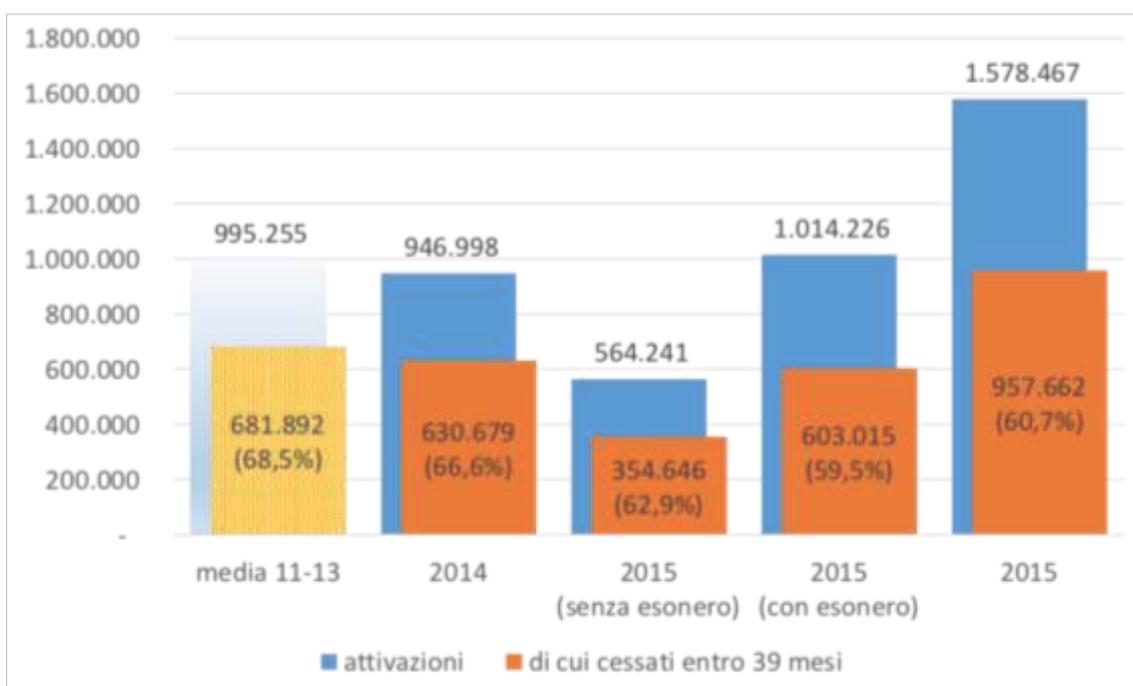
**Insomma, confrontarsi con una norma concepita per un ordine economico che non è più quello attuale risulta del tutto inutile.** Questo, tuttavia, non deve condurci a pensare che la “rottura” illegittima del contratto di lavoro non debba essere (giustamente) ristorata. Ciò che invece occorre rivisitare è l'idea di sicurezza economica e professionale della persona che lavora nell'era della globalizzazione e alle porte della IV Rivoluzione industriale: con quali “materiali” il legislatore e le parti sociali intendono affrontare questa sfida (P. Ichino, *Il dibattito tra i giuslavoristi*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

*sulla job property*, in *Lavoce.info*, 16 settembre 2019)? La sensazione è che oramai non tutti siano più tanto convinti dell'eterno ritorno dell'articolo 18 ma soprattutto parte del mondo sindacale sembra essere orientato alla ricerca di nuove tutele.

**In questo scenario, a dividere ancora di più la politica, il sindacato e i giuslavoristi, sono i dati pubblicati di recente dall'INPS.** Secondo l'Istituto, dall'entrata in vigore del *Jobs Act* il tasso di lavoratori licenziati sarebbe calato in quanto dal 6,5% del 2014 si è passati poi al 6,1% nel 2015, al 5,5% nel 2016, al 5,3% nel 2017. Nel 2018, poi, i licenziamenti sono stati «in tutto 790.826 (su un totale di quasi 7 milioni di cessazioni dal lavoro) contro 870.078 nel 2017 (quasi 80 mila in meno). Il calo è continuato nei primi nove mesi del 2019: 557.455 contro 583.667 dello stesso periodo del 2018» (E. Marro, *Articolo 18, con il Jobs Act calano i licenziati, 80mila in meno*, in *Il Corriere della Sera*, 9 gennaio 2020). Nella medesima prospettiva (ottimistica) si pone anche la recente analisi pubblicata **dall'Osservatorio statistico dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro** (*I contratti a tempo determinato prima e dopo il Jobs Act*) riconoscendo però che il crescente numero di assunzioni è stato favorito anche dallo sgravio contributivo introdotto dalla Legge di Stabilità del 2015 (cfr. L. n. 190/2014), sebbene su 1.578.467 nuovi contratti, solo 1.014.226 hanno beneficiato della misura economica di sostegno all'occupazione.



Fonte: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su dati CICO II trimestre 2019

Nel dibattito non è mancato poi anche l'opinione di chi sostiene che **con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2015 il potere negoziale dei lavoratori in caso di licenziamento è stato minimizzato, essendosi ridotto il rischio di causa** per il datore di lavoro ed essendo prevedibile il costo dello stesso (c.d. *firing cost*). In una situazione di questo tipo, si sono "impoverite" le conciliazioni ed è diminuito il numero dei contenziosi. In un certo senso, è possibile sostenere che, almeno nella sua

fase applicativa iniziale, il d.lgs. n. 23/2015 abbia scalfito una parte importante delle tutele se si presta attenzione al fatto che mentre all'art. 18, comma 7 della L. n. 300/1970, in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo, qualche spazio per la reintegra nel posto di lavoro residuava, diversamente, l'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 23/2015 monetizza completamente la tutela, anche nel caso in cui il fatto che origina il licenziamento di natura economica sia insussistente.

**Tuttavia, va notato che, terminato l'effetto dell'incentivo all'assunzione triennale previsto dalla L. n. 190/2014, il *Jobs Act* così come lo abbiamo conosciuto nel 2015 non esiste più.** Infatti, con la sentenza n. 194/2018 la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2015, ha stabilito che non è possibile per il legislatore parametrare l'indennità alla sola anzianità di servizio perché verrebbe meno l'effetto deterrente della sanzione. Quindi, si è ampliato nuovamente il potere del giudice del lavoro – vera preoccupazione del datore di lavoro – potendo questo decidere di risarcire il lavoratore ingiustamente licenziato riconoscendo un'indennità tra le 6 e le 36 mensilità, in virtù di quanto disposto dal c.d. Decreto Dignità (D.L. n. 87/2018). Peraltro, **il d.lgs. n. 23/2015 si appresta nuovamente a tornare sul tavolo della Corte Costituzionale** poiché con ordinanza n. 214 del 18 aprile 2019, il Tribunale di Bari ha rimesso alla Consulta una questione concernente la (dubbia) legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto nella parte in cui sanziona con un meccanismo di quantificazione dell'indennità predeterminabile (quindi, identico a quello previsto dall'art. 3) il datore di lavoro che abbia licenziato un lavoratore senza rispettare i vincoli sostanziali e procedurali derivanti dall'art. 2, comma 2 della L. n. 604/1966 e dall'art. 7 della L. n. 300/1970.

Ritenere allora che il calo dei licenziamenti sia da imputare al *Jobs Act* **significa non valutare attentamente tutti i fatti che hanno riguardato da vicino, direttamente o indirettamente, la regolazione nel licenziamento dal 2015** (anno dell'entrata in vigore anche della Legge di Stabilità) **al 2018** (anno in cui è intervenuta la Corte Costituzionale ed è entrato in vigore il Decreto Dignità).

**In questo acceso dibattito, ciò che tuttavia è rimasto sullo sfondo è il ruolo che hanno avuto i sindacati in questo triennio, impegnati, nel frattempo, a ridisegnare contrattualmente un sistema di regole innovativo** e volto a tutelare i lavoratori in un'epoca di grande trasformazione del lavoro. Non va infatti dimenticato che il 2016 è stato un anno di svolta per le relazioni industriali nel settore metalmeccanico in quanto i sindacati hanno iniziato un percorso contrattuale nuovo, dove *welfare* e formazione sono diventate le nuove “merci di scambio” del negoziato. Non va, inoltre, nemmeno trascurata la forza e la capacità negoziale che ha avuto il sindacato nel reintrodurre per via pattizia il vecchio e caro articolo 18 (per un'analisi dei contratti, cfr. M. Tiraboschi, *L'art. 18 come benefit? A proposito del caso Novartis e dell'applicazione in via pattizia del regime di stabilità reale del contratto di lavoro*, in D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di) *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali Una analisi di buone prassi contrattuali*, Adapt Labour Studies, n. 44, 2015, p. 146 e ss.; G. Pigliararmi, *Gli accordi anti-Jobs Act, ancora un fenomeno marginale?*, in *GLav*, 21 settembre 2018, n. 37, p. 37 e ss.).

**Nel complesso, quindi, sembrerebbe che il tasso di licenziamenti dal 2015 ad oggi non è cresciuto** ma è rimasto pressappoco stabile. Pertanto, il miglioramento del mercato del lavoro non dipendeva e non dipende dalle “vicissitudini” dell’articolo 18 perché, evidentemente, i temi da affrontare sono altri. **Perciò, appare superfluo tornare a discutere oggi se sia necessario o meno che il legislatore intervenga nuovamente sul sistema sanzionatorio del licenziamento** in quanto l’attuale apparato normativo, dopo l’intervento della Corte Costituzionale, sembra che qualche effetto di deterrenza lo produca (forse più di prima), visto l’aumento e la variabilità (incerta) della sanzione in caso di illegittimità del recesso. Ma è superfluo anche perché la contrattazione collettiva sembrerebbe aver dimostrato di saper dare risposte laddove il contesto produttivo e l’organizzazione del lavoro ne richiedano il bisogno. Non va infatti sottovalutata la capacità negoziale del sindacato; né tantomeno i nuovi orizzonti della contrattazione, che sembrano intravedere nella formazione continua e nel potenziamento della capacità di mobilità del lavoratore nel mercato del lavoro il “vero articolo 18” per il domani.

## Le ricadute della *gig economy* sull'attività ispettiva\*

di Giovanna Carosielli

**La sempre crescente diffusione del lavoro su piattaforma**, con relativa proliferazione di studi per tentarne un inquadramento sistematico, unita all'emanazione delle prime sentenze a seguito di ricorsi presentati dai lavoratori per il riconoscimento, in loro favore, dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, stimola alcune **riflessioni sulle possibili ricadute della *Gig economy* sull'attività ispettiva**.

Non è infatti peregrino interrogarsi su tali possibili scenari anche in ragione del differente perimetro applicativo dell'attività di vigilanza rispetto ad un'azione promossa dalle parti, posto che l'esito di un procedimento ispettivo non potrebbe non riguardare i soli profili sanzionatori e contributivi, non potendo estendersi al merito del rapporto di lavoro.

A riguardo, **gli scenari che la prassi ispettiva ha finora offerto riguardano due differenti macro fenomeni** in cui l'impiego di piattaforme o l'impresa digitale interferisce con il lavoro altrui.

Da un alto, infatti, è possibile riscontrare **fattispecie** definite **trilaterali**<sup>[1]</sup>, in cui di norma il lavoratore, sottoscritto il contratto, per poter eseguire la prestazione deve accreditarsi presso una piattaforma digitale, di proprietà e/o gestita dal committente, in cui è specificato il tempo ed il luogo dell'attività richiestagli.

Per quanto **l'esempio più diffuso** della descritta tipologia lavorativa abbia riguardato la consegna del cibo a domicilio attraverso l'ormai familiare figura dei **ciclotattori**, il modello organizzativo imprenditoriale in parola ha altresì interessato ulteriori attività, alcune delle quali non dissimili dalle prime – e consistenti, per esempio, nell'effettuazione della spesa e della relativa consegna a domicilio –, ovvero altre afferenti all'esercizio di prestazioni meno elementari. Il denominatore comune è sempre costituito dall'imprescindibile **accredito ed utilizzo della piattaforma**, necessaria per **l'organizzazione del lavoro**, anche con riferimento al luogo ed al tempo della prestazione, assurgendo a vero e proprio strumento di lavoro del singolo prestatore.

Il diritto positivo è di recente intervenuto su un doppio binario di disciplina: da un lato, prevedendo una regolamentazione specifica per i lavoratori autonomi svolgenti attività di consegna dei beni per conto altrui avvalendosi di velocipedi o veicoli a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

motore, come prescritto dagli articoli 47-bis ss. del decreto legislativo n. 81/2015, introdotti dal decreto legge n. 101/2019, convertito nella legge n. 128/2019; dall'altro, ridefinendo le collaborazioni che, a carattere prevalentemente personale, risultino organizzate in via unilaterale dal committente, giusta articolo 2 del predetto decreto legislativo n. 81, anch'esso recentemente novellato.

In attesa di eventuali indicazioni operative del vertice di vigilanza, vale la pena **interrogarsi sugli elementi fattuali che l'ispettore del lavoro può riscontrare per accertare la genuinità di tali fattispecie.**

Nel caso in cui **la forma contrattuale adottata dal committente consista in contratti di collaborazione**, l'accertamento ispettivo non potrebbe prescindere dall'esame delle concrete modalità esplicative della prestazione, verificando l'eventuale esistenza e ruolo svolto da un call center e/o unità operativa o responsabile o referente di zona o turno rispetto ai singoli lavoratori. In particolare, la **centralizzazione di funzioni organizzative e di coordinamento** in capo ad un solo soggetto, ovvero ad un gruppo ristretto di soggetti, risulterebbe significativa nella misura in cui emergesse un'assegnazione e/o distribuzione dal 'centro' dei vari incarichi alla platea di lavoratori dimostratisi disponibili a coprire i vari turni.

Peraltro, la stessa titolarità e/o comunque disponibilità giuridica della piattaforma in capo al committente, con conseguente facoltà di escludere i lavoratori che si rendono poco disponibili o che rifiutano gli incarichi di volta in volta loro assegnati, costituirebbe un'importante circostanza fattuale di **etero-organizzazione**, intesa quale unilaterale determinazione del luogo e del tempo della prestazione, come di recente segnalato dalla Suprema Corte nella decisione del 24 gennaio 2020, n. 1663. Infatti, come ha ben sottolineato la Cassazione, per quanto la libertà del singolo lavoratore di rendersi disponibile e/o di accettare l'incarico evidenzia una certa autonomia nella fase genetica del rapporto negoziale, l'esecuzione della prestazione definita in modo unilaterale dal committente nei suoi aspetti essenziali fa pendere il verso nella direzione della etero-organizzazione nel momento funzionale del rapporto.

A riguardo, viene in rilievo la definizione preventiva, da parte del committente, del luogo e del tempo della prestazione: detti elementi, se prima della menzionata novella legislativa erano per così dire costitutivi della fattispecie, oggi possono essere considerati additivi ed ulteriormente significativi del concreto assetto organizzativo della prestazione resa dal collaboratore.

In tali circostanze, la raccolta e la disamina, in senso unitario e concordante, di tutti gli elementi fattuali induce all'**applicazione della disciplina a tali collaborazioni del rapporto di lavoro subordinato**: in termini ispettivi, ciò implicherebbe l'applicazione delle sanzioni amministrative in ordine alla rettifica della comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro, alla consegna della dichiarazione di assunzione al lavoratore, con indicazione delle mansioni e livello contrattuale cui è adibito, all'elaborazione del libro unico ed indicazione dell'imponibile contributivo omesso in ragione del contratto collettivo applicabile al committente.

Qualche **criticità** potrebbe emergere laddove le **prestazioni lavorative** fossero regolate da un **contratto d'opera** ai sensi dell'articolo 2222 c.c., alla cui stregua «Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo».

In siffatto contesto, l'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015, non potrebbe esser considerata pacifica, in ragione di alcuni rilievi: innanzitutto, emergerebbe il dato interpretativo, per il quale mentre l'articolo 2 si riferisce espressamente alle collaborazioni, l'articolo 2222 menziona un contratto per la realizzazione di un'opera o un servizio; altresì, a livello sistematico, derivandone che l'articolo 2 è collocato all'interno di un *corpus* normativo disciplinante in modo organico i rapporti di lavoro subordinato e coordinato, laddove l'articolo 2222 apre il titolo del codice civile dedicato al lavoro autonomo; infine, l'attenzione al contenuto negoziale implica nel caso delle collaborazioni una prestazione reiterata nel tempo, mentre nella fattispecie di cui al codice civile la durata del contratto dipende dalla realizzazione dell'opera o del servizio, mostrandosi quindi episodica, benché il dato temporale non sia menzionato dal legislatore.

In quanto **lavoratore autonomo**, il collaboratore che si obbligasse ad effettuare una prestazione lavorativa su piattaforma dovrebbe esser del tutto libero nella **determinazione** delle **modalità esecutive** della **prestazione**, sopportando altresì il **rischio** di non riuscire a realizzare quanto pattuito e ricevendo un **compenso** che, di conseguenza, andrebbe parametrato su tale esito, piuttosto che sulle ore messe a disposizione del committente. Viceversa, ove dalle evidenze ispettive emergessero una significativa ingerenza di quest'ultimo nell'organizzazione del lavoro del prestatore d'opera ed un compenso strutturato sulle ore di attività lavorativa svolte e del tutto svincolato dal rischio, l'esito dell'accertamento si indirizzerebbe verso un apprezzamento del rapporto di lavoro nei termini di subordinazione, con le esposte ricadute sanzionatorie.

Sul punto occorre infatti considerare come nell'una e nell'altra fattispecie gli elementi della subordinazione potrebbero esser declinati anche in ottica di cd. **subordinazione attenuata**, specie laddove le prestazioni richieste risultino piuttosto elementari e pertanto «non è necessario che il potere direttivo del datore di lavoro si espliciti mediante ordini continui, dettagliati e strettamente vincolanti, né che risulti continua, stringente ed appariscente la vigilanza sull'attività svolta dal lavoratore, ma l'assoggettamento può realizzarsi anche rispetto ad una direttiva dettata dall'imprenditore in via programmatica o soltanto impressa nella struttura aziendale, assumendo, invece, particolare rilevanza l'inserimento continuativo ed organico di tali prestazioni nell'organizzazione dell'impresa» (Cass. 23/04/2014, n. 9196).

L'ulteriore **riflesso** del **lavoro su piattaforma** sull'attività ispettiva attiene ad un rapporto socio-economico definito **quadrilaterale**<sup>[2]</sup>, costituito dall'intersezione tra il lavoratore ed il proprio datore di lavoro, cui è stata affidata l'esecuzione di un ser-

vizio, oggetto dell'accordo commerciale intercorso tra il committente ed il proprio cliente: nel descritto contesto, ove la prestazione lavorativa del dipendente dell'appaltatore fosse resa con strumenti digitali implicanti un penetrante potere organizzativo e di controllo del committente, potrebbero rilevare profili di interposizione illecita di manodopera.

Dalla prassi ispettiva è infatti emerso come soprattutto il settore della logistica – al pari del trasporto di persone effettuato dai **dipendenti** che ricevono **istruzioni** direttamente dal committente attraverso le piattaforme – offra esecuzioni contrattuali non sempre conformi alla normativa in materia di appalto: spesso, infatti, la prestazione lavorativa è eseguita dai dipendenti dell'appaltatore mediante lettori ottici del committente, attraverso cui è possibile individuare la merce e trasferirla sulla base di indicazioni fornite da una voce registrata e trasmessa al lavoratore con un auricolare dal medesimo indossato (cd. *picking*, su cui la recente pronuncia del Tribunale di Padova del 16/07/2019, n. 550).

In effetti, **l'inserimento di strumenti informatici del committente nell'esecuzione dell'appalto** dovrebbe indirizzare l'accertamento ispettivo sull'individuazione dell'effettivo datore di lavoro, ovvero sia del soggetto imprenditoriale che, ad onta delle apparenze, esercita in sostanza il **potere di organizzare il lavoro** e, di conseguenza, il controllo sui lavoratori. Pertanto, ove dalle dichiarazioni assunte nel corso dell'accertamento ispettivo dai lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto, dagli eventuali referenti del committente e dell'appaltatore, nonché dall'esame del contratto di appalto e dalla ricostruzione delle modalità esecutive della prestazione, emergesse un'**incidenza** del committente maggiore del pur stringente coordinamento di tipo industriale riconosciutogli, l'esito ispettivo dovrebbe contestare l'interposizione illecita di manodopera.

Gli elementi fattuali alla base di tale contestazione non potrebbero prescindere da una puntuale ricostruzione dei fatti, che valorizzasse come, per esempio, in assenza degli strumenti informatici i dipendenti dell'appaltatore non sarebbero in grado di eseguire la prestazione perché – tanto per restare nell'esempio del *picking* – non saprebbero dove recuperare la merce e dove trasferirla, posto che, nella fattispecie patologica in parola, l'organizzazione del servizio sarebbe in capo al committente.

Peraltro, ove, malgrado l'utilizzo di strumenti digitali del committente, le prestazioni dedotte in appalto fossero per lo più caratterizzate dall'impiego di manodopera, qualificandosi quindi come *labour intensive*, il criterio discrezionale richiesto dall'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003, per realizzare un appalto genuino rispetto ad un'interposizione illecita di manodopera – ovvero sia l'esercizio del potere direttivo ed organizzativo del datore di lavoro rispetto ai propri dipendenti occupati in esecuzione dell'appalto – consisterebbe nella verifica, in sede ispettiva, dell'esistenza di una **reale e concreta conduzione organizzativa dei lavoratori** da parte del loro datore di lavoro formale.

L'inesorabile esito ispettivo di un accertamento di tal sorta implicherebbe l'applicazione delle sanzioni amministrative per interposizione illecita di manodopera, un eventuale recupero dell'imponibile contributivo omesso in ragione del differente inquadramento contrattuale dei dipendenti del somministratore pseudo-appaltatore rispetto ai dipendenti del committente, e, non ultima, l'imputazione a quest'ultimo del rapporto di lavoro, come stabilito dall'INL con la circolare n. 3/2019 nel caso di negozio in frode alla legge.

In conclusione, giova rilevare l'estrema opportunità che anche l'ambito ispettivo accolga il necessario **approccio multidisciplinare** suggerito[3] nella disamina del fenomeno del lavoro eseguito in modalità informatizzata, al fine di non farsi trovare impreparato rispetto alle multiformi espressioni economico-sociali, anche considerando che il legislatore non può mai prevedere e disciplinare tutte le ipotesi che la realtà, al contrario, offre.

Per far ciò, sarà necessario accompagnare la scrupolosa raccolta e disamina degli elementi fattuali rilevanti per una completa ricostruzione della fattispecie ad un serio e costante approfondimento dei risvolti giuridici ed informatici del lavoro su piattaforma.

## **Interesse collettivo e consenso dell'avente diritto: l'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori nella recente giurisprudenza di legittimità\***

*di Lorenzo Citterio*

L'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori rappresenta una peculiarità del diritto sindacale almeno per due ragioni: da una parte, **la regolamentazione dei controlli a distanza** tutela la riservatezza e la dignità dei lavoratori durante l'adempimento della prestazione lavorativa, e dall'altra **la procedura di installazione di impianti di videosorveglianza** è un presidio di garanzia della collettività dell'interesse protetto dalla norma. Esso richiede, in ragione della posizione di subordinazione del lavoratore, la stipula di un accordo collettivo con le rappresentanze sindacali o, in mancanza di esso, il rilascio di un provvedimento autorizzativo da parte dell'Ispettorato del lavoro.

La modifica intervenuta con l'art. 23 del D.Lgs. n. 151 ha mantenuto la necessità dell'accordo con le rappresentanze sindacali per l'installazione di impianti audiovisivi e di altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dei lavoratori: il loro utilizzo è consentito *“esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale”*<sup>1</sup>. Inoltre, la stessa riforma ha introdotto un'eccezione alla procedura prevista dal primo comma dell'articolo 4 relativamente agli *“strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione e agli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze”*<sup>2</sup>.

**Il giudice di legittimità ha affrontato più volte dei casi in cui l'installazione di impianti audiovisivi sia avvenuta con il consenso dei lavoratori, scritto o orale, senza il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali** ai fini di un possibile accordo: la posizione della giurisprudenza in materia non è sempre stata univoca perché non sempre, ai fini della decisione, è stata considerata la collettività dell'interesse protetto dalla norma (cfr. *infra*, Cass. Pen. n. 22611/2012). L'ultima sentenza intervenuta (Cass. Pen. n. 1733/2020) ha ribadito una presa di posizione importante e con effetti concreti sulle scelte della Direzione aziendale: la Cassazione si è richiamata al *“più recente e prevalente indirizzo di legittimità”* che ritiene che **“la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 4 in esame sia integrata anche quando, in mancanza di accordo con le rappresentanze sindacali aziendali e di provvedimento autorizza-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

<sup>1</sup> Cfr. art. 4, comma 1, L. 20 maggio 1970, n. 300.

<sup>2</sup> Cfr. art. 4, comma 2, L. 20 maggio 1970, n. 300.

*tivo dell'autorità amministrativa, la stessa sia stata preventivamente autorizzata per iscritto da tutti i dipendenti*"<sup>3</sup> (Cass. Pen. n. 22148/2017; Cass. Pen. n. 38882/2018; Cass. Pen. n. 50919/2019). La Corte ha quindi puntualizzato che l'installazione di impianti debba sempre essere preceduta da una forma di codeterminazione tra il datore di lavoro e le rappresentanze sindacali dei lavoratori o, se l'accordo non è raggiunto, da un provvedimento autorizzativo della Direzione Territoriale del Lavoro (oggi ITL) competente.

**La giustificazione di tale procedura**, consistente nell'affidare la regolamentazione di tali interessi alle rappresentanze sindacali o ad un organo pubblico, **trova la sua ratio nella "indiscutibile e maggiore forza economico-sociale dell'imprenditore, rispetto a quella del lavoratore"**<sup>4</sup>. Con la stessa sentenza si è stabilito, inoltre, che il ricorso all'autorizzazione rilasciata dall'ITL non sia esperibile con il consenso dei singoli lavoratori: **la procedura codeterminativa è da ritenersi inderogabile "potendo essere sostituita dall'autorizzazione della direzione territoriale del lavoro solo nel caso di mancato accordo tra datore di lavoro e rappresentanze sindacali, non già dal consenso dei singoli lavoratori, poiché, a conferma della sproporzione esistente tra le rispettive posizioni, basterebbe al datore di lavoro fare firmare a costoro, all'atto dell'assunzione, una dichiarazione con cui accettano l'introduzione di qualsiasi tecnologia di controllo per ottenere un consenso viziato, perché ritenuto dal lavoratore stesso, a torto o a ragione, in qualche modo condizionante l'assunzione"**<sup>5</sup>. Il consenso di tutti i lavoratori *uti singuli* e la conseguente installazione di impianti audiovisivi, quindi, non scriminerebbe il datore dalla violazione penalmente rilevante dell'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori: sulle ragioni della non applicabilità dell'articolo 50 del codice penale, che riguarda appunto la causa di giustificazione attinente al consenso dell'avente diritto, la giurisprudenza non è sempre stata unanime.

Infatti, **pur essendo l'inderogabilità dell'accordo sindacale un principio oggi consolidato, la Corte di Cassazione era arrivata a conclusioni opposte legittimando una decisione che aveva ammesso l'installazione di un impianto di videosorveglianza per consenso di tutti i lavoratori** (cfr. Cass. n. 22611/2012). È sicuramente d'interesse mettere a fuoco il ragionamento seguito dalla Corte che ha portato a ritenere il fatto non sussistente. Il Supremo Collegio, preso atto del consenso scritto di tutti i dipendenti mediante la sottoscrizione di un documento esplicito, aveva argomentato in questo modo: *"se è vero che non si trattava né di autorizzazione della RSU né di quella di una commissione interna, logica vuole che il più contenga il meno sì che non può essere negata validità ad un consenso chiaro ed espresso proveniente dalla totalità dei lavoratori e non soltanto da una loro rappresentanza"*<sup>6</sup>. Inoltre, aggiungeva che *"non risultando esservi disposizioni di alcun tipo che disciplinino l'acquisizione del consenso, un diverso opinare, in un caso come quello in esame, avrebbe un taglio di formalismo estremo tale da contrastare con la logica"*<sup>7</sup>. La Corte dunque, con un ragionamento *a fortiori*, riteneva illogico escludere

---

<sup>3</sup> Cfr. Cass. Pen. n. 1733/2020.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Cfr. Cass. Pen. n. 22611/2012.

<sup>7</sup> *Idem.*

la legittimità del consenso di tutti i lavoratori per ammetterlo soltanto in presenza di un consenso di organismi di categoria rappresentativi. Non solo: nella sentenza si correggeva esplicitamente il giudice di merito, il quale avrebbe dato della norma “*una interpretazione eccessivamente formale e meccanicistica*” e avrebbe “*ignorato il dato obiettivo*”<sup>8</sup>, e cioè il fatto che ci fosse il consenso di tutti i dipendenti come documentato dagli ispettori del lavoro.

La distanza di tali conclusioni con le argomentazioni addotte nella più recente pronuncia in materia (v. Cass. Pen. n. 1733/2020 sopra riportata) è evidente: nella sentenza del 2012 pesa l'assenza di un ragionamento che non si ferma alla logica, ma che coinvolge il bene giuridico tutelato dall'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori e che individua correttamente il soggetto portatore dell'interesse che la norma intende tutelare.

**Un importante cambio di indirizzo è avvenuto con la sentenza n. 22148/2017, in cui la Corte è intervenuta affermando che la tutela di interessi di carattere collettivo e superindividuale della norma penale in questione sia demandata alle rappresentanze sindacali**, che sono “*deputate a riscontrare, essendo titolari ex lege del relativo diritto, se gli impianti audiovisivi [...] abbiano o meno, da un lato, l'idoneità a ledere la dignità dei lavoratori per la loro potenzialità di controllo a distanza e di verificare, dall'altro, l'effettiva rispondenza di detti impianti alle esigenze tecnico-produttive o di sicurezza in modo da disciplinarne, attraverso l'accordo collettivo, le modalità e le condizioni d'uso e così liberare l'imprenditore dall'impedimento alla loro installazione*”<sup>9</sup>. Successivamente, la stessa ha poi richiamato un indirizzo interpretativo precedentemente espresso (cfr. Cass. n. 9211/1997), che identificava una condotta antisindacale nell'installazione di impianti non preceduta da accordo con le rappresentanze sindacali, e si è focalizzata sulla *ratio* di una sanzione penale per la violazione dell'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori: essa si troverebbe nella “*considerazione della configurabilità dei lavoratori come soggetti deboli del rapporto di lavoro, questione che viene in rilievo essenzialmente con riferimento all'affermazione costituzionale del diritto al lavoro e con riferimento alla disciplina dei rapporti esistenti tra il datore di lavoro e il lavoratore, sia nella fase genetica che funzionale del rapporto di lavoro*” (la Corte parla di esplicitamente di “*sproporzione*” quale compiuta spiegazione della previsione penale)<sup>10</sup>. Individuata la *ratio* dell'intervento penale, il ragionamento si conclude esplicitando come “*non abbia alcuna rilevanza il consenso scritto o orale concesso dai singoli lavoratori in quanto la tutela penale è apprestata per la salvaguardia di interessi collettivi di cui, nel caso di specie, le rappresentanze sindacali, per espressa disposizione di legge, sono portatrici, in luogo dei lavoratori che, a causa della posizione di svantaggio nella quale versano rispetto al datore di lavoro, potrebbero rendere un consenso viziato*”.

**La principale differenza dalla sentenza del 2012 attiene all'individuazione dei soggetti portatori dell'interesse tutelato dall'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori:** se nella prima pronuncia (Cass. Pen. n. 22611/2012), la considerazione delle rappresentanze sindacali nell'interpretazione della norma era avvenuta su un piano

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. Pen. n. 22148/2017.

<sup>10</sup> *Idem*.

meramente quantitativo, tanto da poter affermare *a fortiori* che il consenso di tutti i dipendenti *uti singuli* fosse qualcosa di più rispetto a quello prestato dalle organizzazioni sindacali, nella pronuncia successiva (Cass. Pen. n. 22148/2017) si mette in risalto la qualità di esso derivante dalla forza del sindacato e alla quale lo Statuto dei Lavoratori ha ricondotto la titolarità dell'interesse collettivo tutelato dalla norma. La riflessione della Corte sul tema del consenso è peraltro approfondita in una sentenza depositata il 17 dicembre 2019 (Cass. Pen. n. 50919/2019) in cui il giudice di legittimità critica l'indirizzo del 2012 relativamente all'individuazione del soggetto portatore dell'interesse che l'articolo 4 intende tutelare e afferma che *“la condotta datoriale, che pretermette l'interlocuzione con le rappresentanze sindacali o unitarie procedendo all'installazione degli impianti dai quali possa derivare un controllo a distanza dei lavoratori, produce l'oggettiva lesione degli interessi collettivi di cui le rappresentanze sindacali sono portatrici [...] essendo titolari ex lege del relativo diritto”*<sup>11</sup>. Conseguentemente *“l'assenso delle rappresentanze sindacali è previsto per legge come uno dei momenti essenziali della procedura sottesa all'installazione degli impianti, derivando da ciò l'inderogabilità di detto assenso e la infungibile tassatività sia dei soggetti legittimati a prestarlo sia del necessario esperimento della procedura autorizzativa di cui all'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori”*; **la Corte quindi ne deduce che il consenso che il lavoratore potrebbe prestare “non svolge alcuna funzione esimente, atteso che, in tal caso, l'interesse collettivo tutelato, quale bene di cui il lavoratore non può validamente disporre, rimane fuori della teoria del consenso dell'avente diritto, non essendo nel caso descritto la condotta del lavoratore riconducibile al paradigma generale dell'esercizio di un diritto, trattandosi della disposizione di una posizione soggettiva a lui non spettante in termini di esclusività”**<sup>12</sup>.

**In conclusione, appare evidente dalle sentenze sopracitate che l'articolo 4 si pone come obiettivo quello di regolare i conflitti nelle relazioni industriali** e in cui i lavoratori non ne sono partecipi *uti singuli*, bensì in organizzazioni sindacali che esprimono rappresentanze nelle aziende e che sono loro stesse portatrici di interessi definiti collettivi. Le sentenze successive alla pronuncia del 2012 hanno giustamente spostato la questione sul piano giuridico e non hanno applicato l'articolo 50 c.p.<sup>13</sup> nemmeno nei casi in cui il consenso all'installazione di impianti era stato prestato da tutti i lavoratori poiché, come chiaramente emerge dalla norma, le portatrici dell'interesse collettivo tutelato dall'articolo 4 della l. n. 300/1970 sono le rappresentanze sindacali e non i singoli lavoratori e spetterà soltanto a loro *“riscontrare se gli impianti audiovisivi, dei quali il datore intende avvalersi, abbiano o meno, da un lato, l'idoneità a ledere la dignità dei lavoratori per la loro potenziale finalizzazione al controllo a distanza dello svolgimento dell'attività lavorativa, e di verificare, dall'altro, l'effettiva rispondenza di detti impianti alle esigenze tecnico-produttive o di sicurezza in modo da disciplinarne, attraverso l'accordo collettivo*

<sup>11</sup> Cfr. Cass. Pen. n. 50919/2019.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> “Non è punibile chi lede o pone in pericolo un diritto, col consenso della persona che può validamente disporre”. L'art. 50 c.p. è una causa di giustificazione: se sussistente, essa esclude l'antigiuridicità del fatto. È legittimato a prestare consenso il titolare dell'interesse protetto dalla norma.

*vo, le modalità e le condizioni d'uso e così liberare l'imprenditore dall'impedimento alla loro installazione”<sup>14</sup>.*

---

<sup>14</sup> Cfr. Cass. Pen. n. 50919/2019.

## **DDL sui caregiver familiari: un'importante presa di coscienza, ma serve un passo in più\***

*di Irene Tagliabue*

**È in discussione a partire dal 4 febbraio 2020 il Disegno di Legge n. 1461-2019 che, approvato in Commissione Lavoro del Senato in seguito a numerose proposte di legge presentate a partire dalla XVII legislatura, mira all'incremento delle tutele nei confronti dei *caregiver* familiari. Soggetti che hanno visto il primo formale riconoscimento a livello legislativo con la Legge di Bilancio 2018, la quale all'art. 1 comma 254, ha istituito presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo di 5 milioni di euro per il triennio 2018-2020 per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza di coloro che assistono un parente malato o non autosufficiente, secondo i requisiti previsti dal comma 255.**

**Per quanto sia indubbiamente positivo il tentativo di creare una rete di sostegno per queste figure che oggi in Italia costituiscono un esercito invisibile di oltre 7 milioni di persone, viene da chiedersi se la sola introduzione di misure a sostegno della famiglia possa essere sufficiente a risolvere alcune criticità oggi sempre più evidenti.** A causa della grande diffusione del modello familista nel nostro Paese, infatti, i *caregiver* familiari sono sempre più caricati di oneri di cura che sembrerebbero avere degli impatti devastanti sugli stessi. Basti pensare che secondo uno studio condotto da Elizabeth Hellen Blackburn, premio Nobel per la medicina nel 2009, lo stress generato dagli oneri di cura potrebbe causare una riduzione dell'aspettativa di vita per i *caregiver* pari fino a 17 anni rispetto alla media. Parallelamente, sono sempre più evidenti le difficoltà economiche delle famiglie che si trovano a dover gestire autonomamente una condizione di non autosufficienza al proprio interno, a causa dei costi delle cure da sostenere e dalla sempre più diffusa fuoriuscita dal mercato del lavoro dei *caregiver* familiari, per i quali la conciliazione tra oneri di cura e lavoro è spesso impossibile.

Così accanto al formale riconoscimento dei *caregiver* familiari, risulta necessario proporre anche strumenti in grado di incentivare e promuovere la costruzione di un mercato del lavoro di cura in cui professionisti adeguatamente formati possano rispondere alle esigenze delle famiglie e degli assistiti, sollevando i *caregiver* familiari da oneri di cura sempre più gravosi e sempre meno gestibili all'interno delle mura domestiche.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 20 febbraio 2020, n. 1.](#)

**In tale direzione si era mosso, il professor Marco Biagi quando, già nel lontano 2000, percependo la centralità del tema e l'esigenza di trovare soluzioni per tutte le criticità di un possibile mercato emergente, aveva promosso il Patto Modenese per l'assistenza domiciliare agli anziani.** Firmato il 22 dicembre 2000 e inserito nell'ambito del progetto transnazionale SERDOM, esso aveva quale principale obiettivo l'attuazione di iniziative locali volte a promuovere ed incentivare servizi assistenziali a domicilio, al fine di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro in un settore all'epoca, così come oggi, ancora scarsamente regolamentato.

**L'obiettivo di questo Bollettino speciale ADAPT è quindi quello di fornire gli elementi che compongono il quadro normativo e sociale nel quale operano gli indispensabili *caregiver* familiari, e di proporre una riflessione in relazione alle possibili alternative al modello familista ad oggi praticabili.** In particolare si mette l'accento sull'esigenza di operare una scelta in relazione alla gestione della non autosufficienza. È infatti indispensabile capire se si intende proseguire nella direzione fino ad oggi intrapresa, continuando ad incentivare quasi esclusivamente misure a sostegno della famiglia e dei *caregiver* familiari, così come previsto dal ddl in discussione, o se si intenda adottare anche altri strumenti. Primo su tutti, l'incentivazione e la promozione di un mercato del lavoro di cura.

**All'interno del bollettino sarà possibile trovare le proposte di legge susseguite negli anni, tutte concentrate sull'esigenza del riconoscimento del *caregiver* familiare e tuttavia mai convertite in legge.** Accanto ad esse, congiuntamente ad una rassegna degli articoli recentemente pubblicati sulla stampa nazionale e ad alcuni report di portata internazionale relativi al *care work*, una serie di pubblicazioni incentrate proprio sul tema dell'importanza della costruzione di un mercato del lavoro di cura virtuoso, nel tentativo di risolvere tutte quelle criticità precedentemente delineate e ad oggi in costante espansione.

## Attenti a non bucare le gomme dei rider\*

*di Francesco Seghezzi*

**Ai rider saranno applicate le tutele del lavoro subordinato. È questo il messaggio passato dopo la notizia della sentenza della Corte di Cassazione n. 1663/2020 del 24 gennaio, che sostanzialmente conferma, al netto di alcuni elementi sui quali non ci dilunghiamo, quanto già aveva deciso la Corte d'Appello di Torino quasi un anno fa.** Le tutele del lavoro subordinato verranno applicate, in toto, laddove si rilevi la presenza dell'etero-organizzazione, così come previsto dall'art. 2 del decreto 81/2015 del Jobs Act. Una decisione quella della Suprema Corte che ha fatto festeggiare i più, con celebrazioni per il riconquistato posizionamento, nei fatti (pur restando lavoratori autonomi), nell'alveo del lavoro subordinato dei ciclo-fattorini, diventati negli ultimi anni il simbolo, nel bene e nel male, del nuovo lavoro.

**In pochi si sono però interrogati sulle conseguenze pratiche e organizzative di questa scelta. Sappiamo infatti che il lavoro dei rider è organizzato secondo logiche diverse da quelle del lavoro subordinato tradizionale in termini di tempi, di continuità della prestazione, di autonomia nella scelta di lavorare o meno in un determinato giorno.** Questo genera quindi una complessità determinata dall'impossibilità di predeterminare con certezza la forza lavoro disponibile sia nel breve che nel lungo termine. Caratteristiche che sono difficili da conciliare con le tutele del lavoro subordinato che si fondano su un modello organizzativo che vede una quota sostanzialmente fissa di tempo del lavoratore a disposizione del datore di lavoro per un periodo continuativo.

**In un settore in cui i tassi di turnover sono elevatissimi tutto questo non è possibile. L'applicazione delle tutele del lavoro subordinato significa poi applicare i salari minimi orari contenuti nei contratti collettivi indipendentemente dal numero di consegne che il rider effettua.** Così da generare un disincentivo a svolgere un numero di consegne superiori a uno e riducendo il numero di rider che le piattaforme possono coinvolgere a causa di questo aumento dei costi.

**Sono tutti elementi che fanno pensare che la soluzione adottata non sia all'altezza della particolarità di questi modelli organizzativi,** che sono inoltre diversi tra le varie piattaforme (ricordiamo che la sentenza nasce da un contenzioso contro Foodora, azienda oggi non più presente in Italia). Sembra sia stata scelta la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9.](#)

via breve quindi e più rassicurante. Immaginarsi i rider come lavoratori coperti da tutte le tutele del lavoro subordinato può tranquillizzare, ma vuol dire non accorgersi delle conseguenze che questo può avere per l'intero comparto. Il dilemma non è semplice da sciogliere. Sappiamo infatti che molti aspetti di questo nuovo lavoro devono essere migliorati e che restano dubbi e perplessità sui modelli organizzativi adottati. Ma per farlo siamo disposti ad agire in modo conservativo rischiando (più che un rischio è una certezza) di distruggere un mercato nascente e un lavoro che ancora non è stato pienamente compreso? La risposta è chiaramente un fatto politico.

**Di fronte a un nodo così pesante ci possiamo augurare che la soluzione arrivi dal dialogo tra le parti in gioco affinché si possa, come il decreto 101 suggerisce e come il Jobs Act prevede, costruire un contratto collettivo del settore che possa regolarne le peculiarità.** Non sarà facile in quanto le parti stesse scontano la giovinezza del settore e il sindacato tradizionale deve ancora trovare le modalità e i luoghi per accogliere le istanze, spesso tra loro contrastanti, di questi lavoratori.

Ma proprio la difficoltà potrà essere occasione per gli attori delle relazioni industriali di dimostrare come di fronte a situazioni complesse e inedite il loro ruolo possa essere più efficace delle norme.

## **Molto rumore per nulla. La parabola dell'Italia, tra riforme abortite e ristagno economico\***

*di Paolo Sestito, Roberto Torrini*

Tra osservatori e commentatori, la recessione che rischia di delinarsi anche per l'economia italiana a causa dell'emergenza del nuovo coronavirus ha già condotto a numerosi paragoni con la crisi finanziaria innescata nel 2008. Il PIL dell'Italia è effettivamente ancora oggi sotto i livelli del 2007. La crisi, in origine divampata negli Stati Uniti, in Italia è durata più a lungo e con effetti più intensi, amplificata poi dalla crisi di fiducia sul debito pubblico.

Ma i problemi dell'Italia non sono iniziati e non sono circoscritti all'ultimo decennio. Già prima del 2008 la velocità di crociera del nostro Paese era ridotta ai minimi storici. Laddove il cinquantennio post bellico aveva visto l'Italia avvicinarsi ai livelli di benessere sociale dei paesi più ricchi, l'ultimo quarto di secolo ha sancito un'inversione di tendenza. La stagnazione italiana si era già avviata in concomitanza con una fase di forte sviluppo dell'economia mondiale, in cui numerosi paesi, la Cina ne è il caso più emblematico e rilevante, emergevano da una condizione di ritardo e le nuove tecnologie si imponevano a livello globale.

Quali le ragioni di tale arretramento? Vi sono legami tra quanto avvenuto nel decennio della lunga crisi e il periodo precedente? Che ruolo hanno giocato i vincoli discesi dal mutato contesto (l'ingresso nell'euro, l'emergere di nuovi e importanti competitori, l'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, la finanziarizzazione dell'economia) e quanto hanno pesato invece i tradizionali tratti strutturali della società italiana? “Che fare” quindi per ridare forza alla speranza di una ripresa della crescita e del benessere nel nostro paese? Sono questi i quesiti ai quali proviamo a rispondere nel libro “Molto rumore per nulla: La parabola dell'Italia, tra riforme abortite e ristagno economico”.

Per individuare una traccia d'indagine, abbiamo ricostruito i principali andamenti economici e sociali nell'ultimo ventennio, inserendo le peculiari vicende italiane nel quadro dei principali mutamenti intervenuti nell'economia mondiale e nel contesto in cui l'Italia è inserita. Una rappresentazione delle speranze e dei timori legati ai fenomeni di quella Grande Trasformazione del lavoro che da tempo vengono approfonditi anche su queste pagine. A partire dallo sviluppo tecnologico (un mondo popolato da app e robot), passando per la globalizzazione dei mercati e l'emergere di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10](#).

nuove potenze economiche, fino ad arrivare all'ascesa (e il declino?) della finanza e i vincoli discendenti dall'appartenenza all'area dell'euro.

Nella II parte del libro si accede invece ad una descrizione delle politiche economiche e sociali del decennio della crisi, evidenziandone i dilemmi (tra le urgenze dell'oggi e le sfide di più lungo periodo) e i limiti, con tentativi di riforma spesso estemporanei e privi di continuità. Si discutono gli indirizzi delle politiche fiscali e bancaria, nonché i principali interventi di riforma, nel mercato del lavoro, nel sistema educativo, nelle pubbliche amministrazioni, nel funzionamento della giustizia, negli investimenti infrastrutturali, nella regolamentazione dei mercati e nelle politiche industriali.

Infine ci interroghiamo sui fattori sottostanti il rigetto politico di tali misure, sancito dalle elezioni del 2018, e descrivono l'esperienza del c.d. governo del cambiamento, caduto nell'estate del 2019. Ricostruzione di sistema che costituisce la premessa necessaria per formulare un "decalogo" di suggerimenti per il rilancio del paese. Un contributo nel tempo di una nuova emergenza che interpella tutte le componenti del sistema economico e sociale e che si presenta anche come occasione per la politica di individuare spazi di convergenza e di convenienze reciproche.

## Lavoro di cura per non autosufficienti: non basta dare denaro alle famiglie\*

di Maurizio Motta

Si riprendono qui temi del Bollettino speciale ADAPT 1/2020 “**Non solo i familiari. Per un mercato del lavoro di cura**”, a cura di Irene Tagliabue, perché riguardano milioni di famiglie, e perché norme per favorire chi assiste familiari non autosufficienti (i cd *caregiver*), non possono evitare di chiedersi quali rischi possono presentare.

Tutte le analisi del welfare italiano per la non autosufficienza evidenziano come la cura gravi troppo sulle famiglie (per la carenza dei servizi di assistenza domiciliare) e come gli interventi pubblici consistano troppo in erogazioni monetarie, che obbligano le famiglie a saperle usare per trasformarle in assistenza, operazione non gestibile da tutte le famiglie; peraltro questa è da tempo la criticità principale della maggior spesa per la non autosufficienza, l’indennità di accompagnamento (circa 12,5 miliardi di euro).

Ma se sono difetti reali perché costruire solo misure che ripetono la stessa logica? Non si aiutano i *caregiver* familiari solo sostenendo il loro personale lavoro di cura, col rischio che si presuma che questa sia l’iniziativa più importante per il welfare pubblico. Meglio operare per un “sistema delle cure”, tenendo presenti questi snodi:

### 1) L’assistenza a domicilio deve essere per forza svolta dai familiari?

Con un non autosufficiente è inevitabile l’impegno dei familiari; ma che la sua tutela debba gravare su di essi deve essere una scelta e non un obbligo inevitabile. Occorre infatti un sistema di cure domiciliari che offra diverse possibilità perché sono molti i non autosufficienti che non hanno familiari, o ne hanno non in grado di svolgere assistenza. E che cosa se ne fa del denaro per il *caregiver*, degli sgravi fiscali, dei permessi da lavoro, la moglie 86enne di un anziano non autosufficiente senza parenti? Sarebbe una crudele distorsione del welfare pubblico assumere che si può assistere a domicilio solo chi ha *caregiver* familiari capaci, e molte esperienze dimostrano che questo presupposto non corrisponde al vero.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

Le situazioni delle famiglie sono diverse, e mutano; dunque è essenziale che il “modo” con il quale si offre al domicilio la tutela nella vita quotidiana possa articolarsi in diverse forme, da adattare alla specifica situazione familiare e al momento:

a) Vi sono famiglie che conoscono un lavoratore di fiducia e sono in grado di gestire da sole il suo rapporto di lavoro: in questo caso è appropriato un contributo economico per aiutare nella retribuzione del lavoratore, un assegno di cura con il vincolo di utilizzo per una assunzione regolare.

b) Se la famiglia desidera assumere un lavoratore che conosce, ma non è in grado di gestire da sola il rapporto di lavoro, occorre un assegno di cura con la possibilità di utilizzarne parte per far gestire le incombenze amministrative ad una agenzia idonea.

c) Per famiglie che non conoscono un lavoratore di fiducia ma preferirebbero un lavoratore alle loro dipendenze è utile un assegno di cura parte del quale sia usata per far reperire un lavoratore da agenzie accreditate per queste funzioni.

d) Vi sono famiglie che preferiscono non assumere lavoratore perché ciò implica attività di gestione che i familiari non sono in grado di esercitare; e preferiscono un operatore dipendente da altri. In tal caso è appropriato un lavoro domiciliare di operatori pubblici (anche assistenti familiari, e non necessariamente OSS). O un buono servizio, un titolo che avvia prestazioni da parte di fornitori accreditati, con il valore aggiunto (se l'accreditamento dei fornitori lo ha previsto) della possibilità per la famiglia di trasformare il buono in diverse prestazioni: lavoro a domicilio di assistenti familiari del fornitore, telesoccorso, pasti a domicilio, manutenzione dell'abitazione, ricoveri temporanei di sollievo, e altro che il fornitore metta in opera.

e) Per famiglie nelle quali si desidera che il lavoro di cura sia svolto da un componente del nucleo è utile un supporto *al caregiver*, anche come contributo che compensi le eventuali riduzioni di lavoro retribuito di chi dedica tempo al non autosufficiente.

f) Vi sono famiglie che preferiscono ricevere assistenza “leggera” da un conoscente, In questi casi è utile attivare un affidamento del non autosufficiente, con un rimborso spese all'affidatario.

È dunque cruciale un sistema per l'assistenza domiciliare che consenta di scegliere con la famiglia qual è la modalità migliore in quel momento per ricevere aiuti, con possibilità di modificarla. E l'importanza di questa articolazione è confermata nelle concrete esperienze dei territori che l'hanno messa in opera.

## **2) Ai familiari servono solo contributi economici, agevolazioni fiscali, permessi dal lavoro?**

Possono certo servire, ma ben altre garanzie servono alle famiglie:

a) L'organizzazione dei molti snodi che non autosufficiente e famiglia incontrano:

- “punti unici di primo accesso” capaci di informare sull'intera gamma dei possibili interventi per i non autosufficienti (perché esistono molte prestazioni, ma attivate da enti diversi: INPS, agevolazioni fiscali, per i trasporti, per le barriere architettoniche), e di supportare nell'accesso;
- garanzie sulla continuità della cura, ossia offrire sia un transito tra ospedale – struttura di riabilitazione – abitazione o residenza assistenziale che non produca

vuoti di assistenza, ed eviti che il passaggio da un punto all'altro debba essere gestito autonomamente solo dai familiari;

- poter offrire una valutazione multidimensionale del bisogno non frantumata in diverse sedi e percorsi

b) Un set, anche minimo ma garantito, di interventi con natura di diritto esigibile. Ossia prestazioni di assistenza domiciliare pubblica che non siano fruibili “solo se ci sono le risorse” (e altrimenti si è collocati in lista d’attesa), come accade attualmente.

Obiettivo è dunque arricchire la normativa sui Livelli Essenziali nell’assistenza domiciliare esplicitando meglio interventi davvero esigibili: il contenitore normativo più adatto per supportare i familiari non è una legge ad hoc che presuma un loro dovere di assistere come inevitabile soluzione, ma assicurare articolata assistenza domiciliare nei LEA.

### **3) L’assistenza domiciliare ai non autosufficienti deve impegnare anche il Servizio Sanitario Nazionale?**

Nei ddl in discussione è quasi assente il ruolo del Servizio Sanitario Nazionale, mentre è di persone malate che si discute. Per quale motivo bisogna accettare che il SSN spenda (come prevedono i LEA) il 50% del costo di un non autosufficiente in struttura residenziale, e invece non debba fare altrettanto se quella persona è assistita al suo domicilio? La spesa del SSN in struttura non copre solo il costo di operatori strettamente sanitari, ma tutto il costo dell’intera tutela; non prevedere analogo impegno se l’assistenza tutelare avviene a casa è un irrazionale strabismo, implica una spesa del SSN solo dove è più costosa (il ricovero) e non dove sarebbe meno costosa (l’assistenza domiciliare che evita ricoveri), e disincentiva l’assistenza domiciliare, che diventa solo a carico di famiglie o Enti gestori dei servizi sociali.

Lo schema più efficace in una normativa di tutela della non autosufficienza è dunque il seguente: dopo un accesso ad un punto capace di ampie informazioni, ed una valutazione multidimensionale, si identificano esigenze di assistenza a domicilio alle quali corrisponde un budget di cura (che includa risorse del SSN), che viene trasformato nell’intervento più appropriato in quel momento, inclusa (ma tra altre) l’opzione di contributi ai *caregiver* che assistono.

Approvare normative di supporto ai *caregiver* di per sé non esclude azioni per un più efficace “sistema delle cure”, ma solo se incardinate in un meccanismo più organico, pena diventare l’unico investimento finanziario e politico, confermando che il nostro welfare deve essere per forza soprattutto familistico.

## Come il Coronavirus sta già cambiando il lavoro, oggi\*

*di Francesco Seghezzi*

Rispondere alla domanda “come cambierà il lavoro con il Coronavirus” non è facile. In fondo non è neanche possibile farlo ora. **Quello che è possibile fare è chiedersi come sta cambiando il nostro rapporto con il lavoro e come sta cambiando il ruolo che il lavoro ha nella nostra vita.** Anche in questo caso non c’è una risposta e un tentativo di sviscerare il tema è guardare alla propria esperienza personale di questi giorni. Una esperienza per certi versi unica, ma che per altri ci sta unendo più di quanto immaginavamo. Intanto il lavoro prende un posto nuovo nella vita.

**Da un lato il dramma a cui siamo messi di fronte in questi giorni mette in secondo piano tante preoccupazioni quotidiane legate all’esperienza lavorativa facendo emergere una scala di priorità “naturale” di cui ci eravamo dimenticati.** Può essere che a livello macro non si colga questa dinamica, ma nell’intimo di ciascuna persona è difficile immaginare che non sia così. Non che il lavoro poi a casa manchi, pensiamo a chi deve accudire anziani di fronte al venire a meno di supporto esterno, o alle famiglie con figli che, senza scuole, si trovano a lavorare con i figli tutto il giorno e non solo al weekend. Perché anche questo è lavoro, e forse questa è una buona occasione per (ri)scoprirlo.

**Il lavoro di cura, l’azione quotidiana per occuparsi delle persone a noi affidate è lavoro, anche se spesso è considerato altro perché manca lo stipendio, gli orari, il capo** (che poi ci sono tutte queste cose, in forme diverse). Allo stesso tempo però la solitudine che caratterizza le giornate di molti, magari distanti da casa, magari con gli affetti lontani e senza la presenza (a volte amata a volte odiata ma pur sempre presenza) dei colleghi fa riscoprire il posto che l’altro ha nella vita. **E così si scopre che il lavoro da casa, da soli di fronte a uno schermo, spesso tanto esaltato come modalità di assoluta liberazione dei vincoli del lavoro ci lascia incompleti, come se mancasse qualcosa.** Sia chiaro, il lavoro da remoto oggi è fondamentale per evitare una ulteriore diffusione di contagio, ma potrebbe essere più simile a una amara medicina necessaria piuttosto che il venir meno di un giogo gravoso. Ci si ritrova da soli a gestire tempi e attività, ma ci si ritrova anche a organizzare call e riunioni virtuali, anche più del dovuto, riscoprendo una mancanza di quella componente relazionale che è centrale nel lavoro, anche se spesso passa in secondo piano. Sono aspetti che segnano, in positivo e in negativo, e che le settimane

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 marzo 2020, n. 11.](#)

che siamo chiamati a passare da soli faranno emergere probabilmente in modi impensati, come solo una situazione imprevedibile sa generare.

**Ma ci sono anche molti lavoratori che vivono tutt'altro ordine di pensieri e problematiche.** In primis chi vive tutta la frustrazione di doversi quotidianamente recare al lavoro in città deserte pur sapendo benissimo che ha a disposizione tutte le tecnologie per lavorare da casa ma l'azienda, per ragioni spesso più culturali che organizzative, non lo consente. E purtroppo anche dopo le ultime disposizioni di chiusura degli esercizi commerciali molte realtà (uffici, studi professionali, aziende con un grande numero di impiegati) continuano a richiedere la presenza fisica. Generando appunto una frustrazione che, senza che forse i datori di lavoro si rendano conto, è capace nella situazione attuale in cui, come detto, le priorità si riordinano, di scavare un solco che difficilmente potrà tornare normale al termine dell'emergenza. **Ci sono poi le persone che devono recarsi al lavoro perché sanno bene che la loro presenza è fondamentale.** Ma anche qui la coscienza può essere molto diversa a seconda dei casi. I lavoratori impegnati sulle linee di produzione o in imprese che offrono servizi che potrebbero essere ritenuti "non essenziali" chiedono di essere lasciati a casa, sentono il lavoro come un peso che tocca essere fatto per poter portare a casa uno stipendio, e magari temono ripercussioni se esagerano nelle richieste. Anche qui il lavoro prende il suo posto, un posto che consente dignità, crescita personale, relazioni. Ma che a volte di fronte al dramma, alla paura di contagiarsi, di contagiare le persone a casa al ritorno, ci pare possa essere messo in secondo piano. Soprattutto se è un lavoro in cui si fatica a vedere il nesso tra quello che si fa e un processo e un quadro più ampio, in cui già è difficile quindi coglierne quindi il senso, quell'aspetto centrale che, come diceva Simone Weil, rende il lavoro un valore. Si pone quindi una urgenza di chiarezza tra imprese e lavoratori, chiarezza nelle ragioni per cui si ritiene necessaria la non chiusura degli impianti, chiarezza nella presenza e nell'obbligo di utilizzo di dispositivi e norme di sicurezza. Senza questa dimensione comunitaria del lavoro in fabbrica cresceranno sempre più, e in pochissimo tempo, proteste e assenteismo. **Poi ci sono quei lavoratori, ai quali siamo oggi più che mai tutti essere grati, che con la loro fatica fisica e ancor più psicologica, instancabilmente rendono possibile vedere, da lontano, la fine del tunnel in cui siamo entrati.** Sono i medici e tutto il personale sanitario, ma anche tutti coloro che lavorano nei servizi essenziali e ci consentono di andare avanti nella condizione di quarantena in cui tutti siamo immersi. Difficile per loro forse fermarsi e pensare, non hanno il lusso di potersi permettere queste riflessioni che probabilmente sembrerebbero loro astratte. Ma anche per loro, nei fatti prima che nella consapevolezza (forse), l'altro è il vero motore del lavoro.

Non sappiamo quindi come potrà essere il lavoro dopo il Coronavirus, ma è molto probabile che sarà diverso. Diverso per ciascuno e quindi, in una forma che non conosciamo, diverso per tutti. E non parliamo per forza delle forme, che potranno essere molto simili, ma della sostanza. E forse che proprio queste nuove consapevolezze potranno generare un nuovo modo di lavorare per tutti. Quello che è certo invece è che senza misure economiche drastiche e immediate di lavoro ne vedremo molto poco.

## **Emergenza Covid-19: lavoro domestico e di cura ancora una volta dimenticato dalla politica\***

*di Federica Capponi, Irene Tagliabue*

In un panorama di incertezza ed in continuo mutamento come quello attuale emerge una costante: la realtà del lavoro domestico e di cura nei confronti di anziani e non autosufficienti non viene, ancora una volta, presa in considerazione dai diversi provvedimenti finalizzati al sostegno delle imprese e alla tutela dei lavoratori a fronte dell'emergenza Covid-19. Esclusione confermata anche dal recente decreto legge n. 18/2020, cosiddetto "Cura Italia".

Secondo i dati del 2019 dell'Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro Domestico – Domina, il numero di coloro che accudiscono principalmente parenti e malati, nel nostro paese, si aggira intorno ai due milioni (di cui circa 860 mila lavoratori contrattualizzati, il resto in nero). Nonostante questo dato e nonostante siano proprio i lavoratori del settore socio-assistenziale ad essere tra i più esposti al rischio di contrarre il virus, il dibattito acceso in Italia relativamente alle misure di salute e sicurezza da adottare sul lavoro e nei confronti dei lavoratori a causa dell'emergenza in corso non ha riguardato i lavoratori domestici e gli assistenti familiari, la cui attività non parrebbe soggetta alle restrizioni di cui al DPCM dell'11 marzo 2020. Non sorprende dunque che gli stessi non siano stati contemplati neanche all'interno del recente "*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*" negoziato dal Governo e dalle parti sociali. **Pertanto, in assenza di indicazioni chiare e precise fornite dalla politica, è intervenuta ancora una volta Domina, fornendo una serie di linee guida utili a far chiarezza su quali attività possano o non possano svolgere i lavoratori domestici**, in questo periodo di grande incertezza e in cui le disposizioni varate dal Governo sono in continuo divenire. Secondo quanto suggerito dal Vademecum dell'Associazione Domina per il lavoro domestico, anche nei confronti di colf e badanti sarebbe importante adottare, laddove possibile, misure estremamente precauzionali, interrompendo la prestazione lavorativa o, nel caso in cui ciò non fosse possibile, rispettando a pieno le indicazioni fornite dal Governo, limitando il più possibile gli spostamenti dal domicilio dell'assistito e rispettando le norme igieniche suggerite per evitare il contagio. **Ciò soprattutto in considerazione del fatto che la stragrande maggioranza dei lavoratori domestici e di cura gestisce ed accudisce soggetti potenzialmente a rischio, tra i quali malati**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

**cronici, non autosufficienti e anziani, maggiormente esposti al rischio di contrarre il virus in forma più severa.**

**Il quadro si chiarisce con la pubblicazione del decreto n. 18/2020: colf e badanti sono rimasti esclusi anche dagli ammortizzatori sociali in deroga.** Il d.l. c.d. Cura Italia infatti non riconosce ai datori di lavoro domestico la possibilità di avvalersi di cassa integrazione in deroga o del fondo di integrazione salariale. Le associazioni di categoria suggeriscono alle famiglie-datori di lavoro di concordare con il lavoratore lo smaltimento di ferie retribuite maturate o la fruizione di permessi non retribuiti, ma molte famiglie, per paura del contagio, hanno già deciso di interrompere i rapporti di lavoro con i propri collaboratori domestici, esponendo tale categoria di lavoratori ad una condizione di forte disagio e incertezza.

Così come la previsione inserita all'interno del nuovo decreto, per cui il datore di lavoro non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della l. 604/1966 esclude dalle tutele proprio i lavoratori domestici e di cura, i quali sono assoggettati a differenti regole per il recesso e per i quali continueranno a valere le regole ordinarie.

**Le uniche previsioni ad oggi previste a sostegno non solo di colf e badanti, ma anche delle famiglie che usufruiscono dei loro servizi, sono relative alla sospensione degli adempimenti contributivi.** Sono infatti attualmente sospesi i termini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria dovuti dai datori di lavoro domestico in scadenza nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020 (art. 37 del d.l. 18/2020).

**Inoltre, con gli artt. 47 e 48 del d.l. c.d. Cura Italia, sono state introdotte ulteriori previsioni sempre al fine di poter garantire maggiore tutela a malati, disabili ed anziani non autosufficienti.** È stata innanzitutto prevista dall'art. 47 la sospensione dell'attività di centri diurni e strutture a carattere socio sanitario e socio educativo, al fine di evitare aggregazione di soggetti potenzialmente a rischio.

Contestualmente è stato previsto, con l'art. 48, che, data la particolare situazione del nostro paese, le pubbliche amministrazioni forniscano, avvalendosi del personale già disponibile, prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza, rese sempre e comunque nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi in cui si svolgono normalmente i servizi ed evitando aggregazioni.

**Infine, merita sicuramente un cenno la problematica del lavoro irregolare, estremamente diffuso nel settore legato al lavoro domestico e di cura.** Se infatti, come emerso finora, si auspica che vengano adottate misure più efficaci, in grado di garantire maggiori tutele nei confronti di colf e badanti regolarmente assunti, è altrettanto vero che dei due milioni di lavoratori impiegati nel settore, solo poco più di ottocentomila sono impiegati con regolare contratto di lavoro. Vi è, pertanto, una larga platea di lavoratori irregolari, spesso immigrati, impossibilitata a recarsi presso il domicilio dell'assistito in quanto non in grado di addurre "comprovate esigenze lavorative" (si veda il DPCM dell'8 marzo 2020), e che non potrà aspirare ad am-

mortizzatori sociali di alcun tipo per far fronte al mancato guadagno dei giorni di isolamento forzato. **Una condizione, la loro, messa ancor più in evidenza dal periodo difficile e senza precedenti che il nostro paese sta attraversando e che, si auspica, solleciterà in futuro una riflessione sulla esigenza di immaginare canali che facilitino l'ingresso di questi lavoratori nella economia formale. Ciò soprattutto considerando il rischio di incremento ulteriore del lavoro nero nel settore, anche a causa della carenza di previsioni per queste categorie di lavoratori all'interno dei provvedimenti attualmente adottati al fine di contenere l'emergenza sanitaria in corso.**

## La scomparsa previsione sul caregiver familiare: un'occasione mancata\*

di Giovanna Pistore

Nel dibattito relativo al Decreto in uscita si è discusso anche sull'introduzione di un bonus a favore di coloro che svolgono le funzioni di *caregiver familiare*, per fare fronte agli oneri di cura non professionale di persone non autosufficienti così come previsto dall'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge Finanziaria per il 2018).

Le discussioni non si sono poi concretizzate in una disposizione legislativa. Il problema però resta e richiederebbe una disciplina organica al di fuori della decretazione d'urgenza. Ciò che manca ad oggi, infatti, è il riconoscimento per il *caregiver* di diritti soggettivi autonomi circa la garanzia di un reddito minimo, della salute e sicurezza e dei relativi profili previdenziali. Ricordiamo peraltro che sul tema è in discussione il **DDL n. 1461/2019**, il quale intende introdurre delle **Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare**, ad oggi però lontano da esiti compiuti.

Nella richiamata legge n. 205/2017, viene definito *caregiver familiare* «la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18» (art. 1, c. 255, l. n. 205/2017).

Veniva poi previsto che fosse istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver familiare*, con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 (art. 1, c. 254, l. n. 205/2017). Il Fondo però non è stato attivato, lasciando privi di tutela soprattutto coloro che, per necessità o scelta, sono costretti a rinunciare al lavoro per assistere un disabile e pertanto non possono usu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

fruire delle tutele contrattuali *ex art.* 33, comma 3, l. n. 104/1992 (permessi retribuiti) e art. 42, c. 5, d. lgs. n. 151/2001 (congedo straordinario biennale).

L'attuale assetto normativo lascia aperti numerosi problemi.

In prima battuta, dato l'intreccio con le norme presupposte del diritto di famiglia, la definizione di *caregiver* contenuta nella l. n. 205/2017 e ripresa con alcune modifiche dal DDL n. 1461/2019 risulta carente. Questo perché **la legge n. 76/2016 omette di richiamare per le unioni civili l'art. 78 c.c. in materia di affinità: è quindi preclusa la possibilità di accedere alla qualifica di *caregiver* ove il disabile sia figlio biologico o genitore dell'altro membro dell'unione.**

**Nulla è previsto per quanto concerne la tutela di salute e sicurezza di questi soggetti.** La questione è molto complessa, poiché è collegata all'individuazione di chi avrebbe l'obbligo di predisporre un eventuale documento di valutazione dei rischi domestici e vigilare sulla corretta attuazione dello stesso. **La l. n. 493/1999<sup>[2]</sup>, all'art. 3, prevede che sia compito del Servizio sanitario nazionale promuovere a livello territoriale la sicurezza e la salute negli ambienti di civile abitazione, informando ed educando sui relativi profili prevenzionistici attraverso i dipartimenti per la prevenzione di ciascuna unità sanitaria locale.** Resta da capire come sviluppare questa previsione, magari attraverso un'implementazione dei compiti svolti dalle figure già esistenti (ad esempio, gli assistenti sanitari).

Per quanto concerne le tutele previdenziali, **in tema di infortuni gli artt. 6 ss. della l. n. 493 del 1999 prevedono sì un'assicurazione, ma solo per chi svolga a titolo gratuito e in via esclusiva lavoro domestico**, quindi è escluso chiunque sia titolare di un rapporto di lavoro, anche a tempo parziale. Peraltro, l'insorgenza di una malattia professionale è priva di copertura.

**Sul fronte pensionistico, l'ordinamento già contempla la possibilità di iscriversi al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (c.d. Fondo Casalinghe) di cui al d. lgs. 565/1996. Si tratta però di uno strumento inadeguato**, soprattutto ove si consideri che non ammette la ricongiunzione o la totalizzazione con i contributi versati in altre Gestioni. E, d'altro canto, la contribuzione rimane interamente a carico del *caregiver* o comunque del disabile assistito. Il DDL in discussione prevede che sia riconosciuta al *caregiver* una contribuzione figurativa a carico dello Stato, equiparata a quella da lavoro domestico, nel limite complessivo di tre anni, la quale dovrebbe cumularsi a quella eventualmente versata per attività lavorative di qualsiasi natura. Ricordiamo però che il minimale contributivo del Fondo casalinghe ammonta a 25,82 euro mensili (art. 2, c. 1, l. n. 565/1996), cifra esigua e ben lontana dal garantire in prospettiva i "mezzi adeguati" previsti dall'art. 38, c. 2, Cost.

Passata l'urgenza, si auspica quindi la ripresa di un dialogo sul tema, che finalmente affronti tale questione di civiltà, da molti evocata ma tuttora irrisolta.

**Professionisti in rete per gestire l'emergenza da Covid-19:  
una importante iniziativa  
dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro\***

*di Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi*

Con il **Decreto-Legge 17 marzo 2020, n.18** il Governo ha predisposto importanti misure di sostegno al reddito dei lavoratori subordinati delle imprese colpite dall'emergenza Covid-19, prevedendo delle misure speciali in tema di **ammortizzatori sociali** per tutto il territorio nazionale. Le aziende, per accedere a tali strumenti, possono affidarsi ai **Consulenti del Lavoro**, in quanto professionisti deputati alla gestione delle pratiche per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale, come stabilito dalla **legge 11 gennaio 1979, n. 12**.

Dalla data di emanazione del provvedimento del 17 marzo, i Consulenti sono stati, ancor di più, il punto di riferimento delle imprese che, conscie della criticità del momento e preoccupate da un possibile esaurimento delle risorse stanziare, hanno chiesto tempestività nell'espletamento delle pratiche per le apposite domande. Tale situazione di tensione sociale e lavorativa ha reso estremamente complicato lo svolgimento dell'attività professionale dei Consulenti, che si trovano a dover fronteggiare la stipula di **accordi e presenziare numerose consultazioni sindacali per l'accesso alla Cassa Integrazione in Deroga** prevista dall'art. 22 del Decreto-Legge n. 18/2020, **con conseguenti differenti ambiti di applicazione, procedure e modalità di presentazione delle domande**.

Questo delicato compito professionale è aggravato dalla sovente **carenza di organico negli studi professionali** dovuta alla quarantena e dalle difficoltà di operare da remoto con la adeguata velocità richiesta dalla criticità della situazione. In definitiva, molti Consulenti si trovano a dover affrontare un enorme carico di lavoro, **senza il necessario supporto, senza i dovuti strumenti operativi ed in carenza di personale**.

L'**Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro (ANCL)** per affrontare questa crisi, che colpisce duramente i propri iscritti, ha lanciato una interessante iniziativa: creare **una rete tra professionisti per affrontare l'emergenza Covid-19**. Lo strumento giuridico individuato, per far fronte ad un sovraccarico di lavoro così pesante per i Consulenti, è quindi il **contratto di rete**, disciplinato dal **Decreto-Legge n.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13](#).

**5/2009**, esteso oggi anche ai professionisti ed ai **lavoratori autonomi** dall'art. 12, comma 3 della **legge n. 81/2017**.

L'intento comune, nel caso del progetto di rete *“Emergenza Covid-19: SOS ANCL”*, ideato dal sindacato, è rappresentato dalla necessità di fronteggiare l'emergenza lavorativa, legata alle difficoltà di gestire le **pratiche per l'accesso agli ammortizzatori sociali**, soprattutto per quel che concerne la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, **frammentata sul piano procedurale a livello regionale** dalle diverse discipline negoziali vigenti (sono infatti al momento 14 gli accordi sottoscritti).

Nello specifico, al fine di trovare dei possibili rimedi alle criticità evidenziate dai Consulenti iscritti al sindacato, attraverso la rete si vuole incentivare, tra i professionisti aderenti, la collaborazione nello svolgimento di specifiche attività concrete. In *primis*, attività di **informazione e consulenza** tra gli aderenti alla rete, in merito alle procedure e alle modalità di richiesta degli ammortizzatori sociali nel proprio territorio di appartenenza. In secondo luogo, attività di **consultazione e supporto professionale**, in caso di problematiche legate alla richiesta degli ammortizzatori sociali. Infine, la rete permetterà ad alcuni Consulenti con maggiore esperienza in materia di trattamento di integrazione salariale, **di espletare delle pratiche in nome e per conto di altro aderente alla rete**, su base volontaria e gratuita oppure onerosa (in tal caso si lascia alle parti la possibilità di trovare un accordo economico per la collaborazione rispettando i principi solidaristici su cui si basa l'iniziativa).

L'iniziativa dell'ANCL pone, ancora una volta, l'accento su un **vuoto normativo concernente le reti tra professionisti**, cui sempre più spesso questi ultimi provvedono a colmare con la propria organizzazione. L'art. 12, comma 3 della legge n. 81/2017, dispone infatti che, al fine di *“consentire la partecipazione ai bandi e concorrere all'assegnazione di incarichi e appalti privati, è riconosciuta ai soggetti che svolgono attività professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, la possibilità di costituire reti di esercenti la professione”*.

A tal proposito, recentemente, il **Ministero dello Sviluppo Economico con il parere prot. n. 23331 del 28 gennaio 2020**, ha ricordato che con l'entrata in vigore della legge n. 81/2017, è stata superata la precedente previsione normativa che limitava ai soli imprenditori la possibilità di costituire e partecipare a contratti di rete. Pertanto, secondo il Ministero sembrerebbe consentita la costituzione di reti tra professionisti, non solo miste, ma anche c.d. **pure** (composte interamente da professionisti) pur in presenza di alcuni **limiti, primo tra tutti la perdurante inesistenza per le reti c.d. pure di “una previsione che ne consenta la pubblicità”**.

Infatti, come afferma il Ministero dello Sviluppo Economico, **il richiamo, operato dall'articolo 12 comma 3, dell'articolo 3, comma 4 ter e ss. del D.L. n. 3/2009**, impone che la pubblicità del contratto sia assolta tramite iscrizione, a margine di ciascuna posizione **nel registro delle imprese** di ogni imprenditore, del contratto di rete. Nell'ipotesi della rete c.d. pura, **risulta impossibile iscrivere il contratto di rete nell'apposito registro in quanto il professionista non è soggetto iscrivi-**

**le nel registro delle imprese** (escludendo dall'analisi la peculiare posizione delle Società tra Professionisti).

Chissà che questa iniziativa dell'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro, nata in tempo di emergenza nazionale, non possa portare il legislatore a **fare quell'ulteriore passo in avanti in materia di rete tra professionisti**, prevedendo, ad esempio, una sezione separata del registro delle imprese dedicata proprio all'iscrizione delle reti composte da soli professionisti, permettendo in tal modo l'iscrizione ai fini pubblicitari anche a tali tipologie di rete. O, in alternativa, ad optare per l'obbligo di deposito presso gli ordini professionali di appartenenza.

In un mercato caratterizzato da un'ultra-competitività, che nel caso dei Consulenti del Lavoro, è aggravata anche dall'esercizio abusivo, di alcuni soggetti, delle peculiarità loro assegnate dalla legge n. 12/1979, **la necessità dei professionisti di associarsi per affrontare uniti le sfide che il mercato pone ogni giorno, è essenziale.**

## L'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro: le previsioni dell'OIL\*

*di Francesca Marinelli*

Il 18 marzo 2020 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha diffuso alcune note in lingua inglese intitolate “COVID-19 and World of Work: Impacts and Responses” (già pubblicate nel Bollettino Adapt n. 12/2020) e leggermente modificate il 19 marzo (vedi il nuovo testo in [www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses](http://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses)). Il documento – diviso in quattro paragrafi e due allegati – intende offrire una **prima valutazione a livello globale dell'impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro**, proponendo una serie di azioni volte a mitigare gli effetti della pandemia e facilitare la ripresa.

In questo breve intervento ci si propone di riassumerne i contenuti.

Il primo dato rilevante è che **le misure di quarantena** introdotte in molti Paesi per contenere il virus **stanno determinando uno shock economico non solo dal lato dell'offerta** (a causa della interruzione e/o del rallentamento di buona parte sia della produzione, sia dei servizi), **ma anche dal lato della domanda** (a causa della inattività obbligata di gran parte della forza lavoro, con inevitabili ripercussioni sui consumi).

Ipotizzando, da un lato, che il COVID-19 sia destinato ad infettare tra il 40% e il 70% della popolazione mondiale (e che dunque nel corso del 2020 tutti i Paesi del mondo verranno colpiti dalla pandemia in maniera pressoché omogenea) e facendo leva, dall'altro, su stime riportate da un recente studio (v.: W. McKibbin, R. Fernando, “The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios”, 2020, reperibile in [www.brookings.edu/research/the-global-macroeconomic-impacts-of-covid-19-seven-scenarios/](http://www.brookings.edu/research/the-global-macroeconomic-impacts-of-covid-19-seven-scenarios/)), l'OIL, prefigura tre potenziali scenari: nell'ipotesi più ottimista si stima una decrescita del PIL del 2%; in quella intermedia una sua diminuzione del 4% e nello scenario più pessimistico una riduzione dell'8%.

**Inevitabile dunque che l'ipotizzato shock economico si ripercuota sul mondo del lavoro.**

In particolare, l'OIL prevede che **gli effetti si faranno sentire *in primis* sulla quantità di lavoro**, se è vero che secondo le stime vi sarà un aumento a livello glo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

bale del numero di disoccupati compreso tra: i 5,3 milioni, nello scenario più “roseo”, i 13 milioni, nello scenario intermedio, e i 24,7 milioni, nello scenario più pessimistico (a titolo di confronto, la crisi finanziaria globale del 2008/2009 ha creato 22 milioni di disoccupati).

**In secundis** lo shock economico pare inevitabilmente destinato ad incidere **sui guadagni**, posto che, a causa delle misure di quarantena, si stimano perdite complessive di reddito da lavoro comprese tra: gli 860 miliardi di dollari, nello scenario più ottimistico, i 1.720 miliardi di dollari, nello scenario intermedio, e i 3.440 miliardi di dollari, secondo le previsioni più pessimistiche, con un aumento globale dei soggetti in povertà lavorativa – rispetto alle stime pre-COVID-19 – tra: gli 8,8 milioni di persone, sempre nello scenario più “roseo”, i 20,1 milioni di persone nello scenario intermedio, e i 35 milioni di persone, secondo le previsioni peggiori.

**In ultimo, la crisi** economica determinata dal virus **è destinata** – come l’esperienza delle crisi e delle pandemie passate suggerisce – **a colpire prevalentemente alcune categorie di lavoratori**: i giovani, gli ultracinquantacinquenni, gli immigrati, le donne e le categorie non protette (lavoratori autonomi ed occasionali compresi).

Se dunque **la situazione attuale induce a prevedere un periodo di forte recessione economica a livello globale, occorrono risposte politiche rapide**, non frammentate e coordinate, a livello sia nazionale che globale, volte non solo a limitare gli effetti diretti della pandemia sulla salute dei lavoratori e delle loro famiglie, ma anche ad attenuare le ricadute indirette del virus sull’economia mondiale attraverso l’individuazione di misure di sostegno economico sia dal lato della domanda che da quello dell’offerta.

A tal proposito l’OIL indica tre tipologie di iniziative (“pilastri”) che gli Stati dovrebbero intraprendere per combattere la pandemia, elencando, a titolo meramente esemplificativo, le misure già adottate da alcuni Paesi.

**Le tre direttrici su cui occorre, secondo l’OIL, concentrare l’azione politica sono:**

1. **la protezione dei lavoratori sul posto di lavoro** attraverso: l’introduzione di misure di allontanamento sociale, procedure igieniche, attrezzature di protezione; la diffusione di materiale informativo riguardante la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (come ad esempio l’introduzione sia di linee telefoniche sia di siti web dedicati e l’utilizzo di questionari, come è stato fatto in Giappone); il dialogo tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori; l’uso di modalità di lavoro flessibile come il telelavoro e l’adozione di orari di lavoro scaglionati (come avvenuto in Italia e Giappone); misure volte a prevenire discriminazioni verso i lavoratori contagiati dal virus tramite, ad esempio, l’introduzione di strumenti dedicati alla denuncia delle molestie (così come fatto in Giappone); l’accesso generalizzato ai servizi sanitari; l’ampliamento dei congedi parentali e di quelli retribuiti per malattia anche ai lavoratori autonomi (come è stato fatto in Irlanda, Singapore e Corea del Sud) e a quelli in quarantena (come è stato fat-

to in Cina e nel Regno Unito); l'introduzione di misure di assistenza all'infanzia per i genitori che lavorano (così come avvenuto in Giappone, Italia e Germania).

2. **La stimolazione dell'economia e della domanda di lavoro** attraverso l'introduzione di: misure di protezione sociale come i sussidi di disoccupazione; sgravi per i lavoratori a basso reddito e per le micro, piccole e medie imprese (come è stato fatto in Italia); politiche di "accomodamento monetario" come la riduzioni dei tassi d'interesse (come avvenuto in Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti d'America); prestiti mirati e sostegno finanziario a settori specifici per proteggere in particolare le micro, piccole e medie imprese (come è stato fatto in Cina e in Corea del Sud e annunciato in Germania e Francia); investimenti nel sistema sanitario al fine non solo di combattere il COVID-19 ma anche di creare posti di lavoro (come avvenuto nel Regno Unito e Irlanda).
3. **Il supporto dell'occupazione e dei guadagni** attraverso: una estensione delle misure di protezione sociale nei confronti anche dei lavoratori informali, occasionali, stagionali, migranti, autonomi (come è stato fatto nelle Filippine); l'introduzione di politiche di mantenimento dell'occupazione (ad esempio tramite sussidi salariali, congedi retribuiti, esenzioni contributive, riduzioni retribuite dell'orario di lavoro o indennità di disoccupazione parziale, come è stato fatto in Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi); misure di agevolazione finanziaria e fiscale per sostenere in particolare le micro, piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi, ad esempio, tramite l'erogazione di somme anche *una tantum* (come avvenuto ad Hong Kong e in Cina), nonché l'introduzione di misure di finanziamento per superare i vincoli di liquidità (come fatto nel Regno Unito e in Francia e come annunciato dalla Corea del Sud).

Da ultimo, il documento dell'OIL in esame, facendo leva sull'esperienza derivante dalle crisi finanziarie, nonché dalle emergenze sanitarie del passato (influenza aviaria e suina, SARS, sindrome respiratoria medio-orientale, Ebola), pone l'attenzione sulla necessità di continuare ad elaborare misure innovative per stimolare la ripresa sia della domanda che dell'offerta (in particolare tramite investimenti ad alta intensità occupazionale, politiche volte a sostenere lo sviluppo delle competenze e l'imprenditorialità e l'individuazione di meccanismi di protezione sociale). In proposito, con riguardo al *quomodo*, **l'OIL ritiene indispensabile che tali interventi vengano non solo attuati in modo tempestivo, ma anche assoggettati ad un costante monitoraggio** (al fine di garantire che le risposte politiche messe in atto siano e rimangano pertinenti). **Indispensabile per l'OIL appare, infine, garantire sia una informazione accurata, coerente, tempestiva e trasparente** (essenziale per aumentare la fiducia a tutti i livelli dell'economia e della società – luoghi di lavoro compresi – posto che un calo o una mancanza di fiducia influisce sulla spesa dei consumatori e sugli investimenti delle imprese), **sia meccanismi di dialogo sociale a livello non solo nazionale ma anche aziendale**. Le crisi economiche del passato, infatti – si legge nel documento OIL – ci hanno dimostrato che i governi non

possono affrontare l'emergenza, né garantire la stabilità sociale e la ripresa attraverso azioni unilaterali.

## **Epidemie, salute pubblica e sviluppo economico: una lezione dal passato\***

*di Matteo Colombo*

**La diffusione del virus Covid-19 e lo stato di emergenza sanitaria, sociale ed economia che stiamo attraversando ha favorito un rinnovato interesse nei confronti di quei momenti storici nei quali l'umanità si è già trovata ad affrontare simili drammi:** dalla peste di Atene del V secolo a.C., alla peste nera diffusa in Europa a partire dal 1346, fino all'influenza "spagnola" dello scorso secolo. Nonostante la grande differenza tra periodi storici, e l'inutilità di costruire semplici parallelismi tra le precedenti epidemie e l'attuale, è possibile imparare qualcosa dal passato.

**Uno spunto in tal senso, almeno per chi si occupi di tematiche economiche e del lavoro, è offerto dal recente articolo di Patrick Wallis, Professore di Storia Economia alla London School of Economics and Political Sciences, dal titolo "Eyam revisited: lessons from a plague village".** La storia di questo villaggio inglese, Eyam, era già stata riportata agli onori della cronaca dall'attuale *Poet Laureate* inglese, Simon Armitage, che ha composto un poema sulla quarantena imposta dal Covid-19 ispirandosi a questa piccola località del Derbyshire, pubblicato sul sito del The Guardian lo scorso 21 marzo. La storia è semplice: nel 1666 gli abitanti di Eyam, colpiti da una terribile pestilenza, imposero a loro stessi uno stato di quarantena particolarmente rigido per impedire la propagazione del morbo nella regione, e molti di essi ne morirono. Da allora, è nato un vero e proprio "mito" di Eyam, incentrato sull'esaltazione del coraggio e delle virtù morali degli abitanti del villaggio inglese, che si sacrificarono – sacrificando la loro libertà – per il bene della loro terra.

**L'articolo di Wallis permette di comprendere la differenza che sussiste, in lingua inglese, tra *story* e *history*: se la prima è la narrazione, più o meno reale, di un insieme di fatti, la seconda invece a partire dalla verifica di fonti documentali ricostruisce l'effettivo svolgersi degli eventi passati, ovviamente per quanto possibile.** Se la *story* di Eyam è quindi ricca di dettagli, tanto da farne diventare, negli anni successivi, una meta turistica per i curiosi di scoprire il "villaggio della piaga", la *history* è invece molto più scarna: le informazioni a disposizione degli storici sono poche e frammentate. Non solo. Le fonti che lo stesso Wallis raccoglie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

dimostrano come non vi sia traccia di un'auto-imposizione della quarantena, la quale invece pare fu gestita e attentamente monitorata da forze pubbliche di altri villaggi, anche attraverso il ricorso alla costruzione di un vero e proprio cordone per sorvegliare i confini del villaggio. Questa ricostruzione non ha, evidentemente, lo scopo di sminuire il comportamento degli abitanti di Eyam, i quali comunque, da quanto emerge dalle fonti, rispettarono la quarantena imposta, ma piuttosto di evidenziare come sia rischioso costruire veri e propri miti appellandosi allo straordinario coraggio e alla virtù di una comunità: oltre ai – seppur utili – richiami etici ad un'assunzione collettiva di responsabilità, è altrettanto importante progettare e mettere in pratica misure pubbliche di gestione dell'epidemia.

**Non è sufficiente, allora, richiamarsi al bene comune aspettandosi poi che, quasi deterministicamente, una comunità individui, come se fosse un unico ente collettivo, la strada migliore per tutelarla e perseguirla: è invece necessario promuovere, assieme agli appelli all'attenzione e al rispetto delle misure messe in campo per contenere il diffondersi della piaga, strategie pubbliche e private efficaci, condivise e chiare.** Wallis conclude infatti l'articolo richiamando questo necessario connubio: *“For all that, we should be careful not to ask too much of each other. Effective quarantines need both external and internal reinforcements if they are to succeed. Heroism is not a substitute for government action: we need both”*. La storia (*history*) di Eyam ci ricorda quindi l'importanza di strategie che sappiano esaltare e promuovere i comportamenti virtuosi, e non scaricare su una determinata fetta della popolazione la gestione dell'emergenza.

**Quella di Eyam, d'altronde, non è l'unico insegnamento che ci arriva dal passato. “The Long Run”, il blog curato dalla *Economic History Society* ha raccolto, nelle scorse settimane, numerose pubblicazioni scientifiche frutto del lavoro di diversi studiosi di storia economica, molte delle quali *open access* e liberamente fruibili.** Anche in questo caso, costruire semplici parallelismi risulta inutile e dannoso. Ma ciò che emerge costantemente, dai diversi studi citati, è il notevole impatto che hanno avuto nel passato gli interventi di tutela della salute pubblica sull'economia di un territorio colpito da un'epidemia. Attualmente si discute e si ragiona a proposito della necessità di trovare un giusto punto di equilibrio tra tutela della salute ed economia, tra il limitare gli effetti della crisi sanitaria e quelli della crisi economica. Nelle analisi sulla diffusione della tubercolosi o del vaiolo negli Stati Uniti del XIX secolo non è possibile trovare la risposta a tale interrogativo, ma spunti utili su come ripensare il rapporto intercorrente tra le dimensioni citate, tra salute ed economia. Queste non devono essere pensate come contrapposte e separate, ma unite e connesse: investendo sull'una, si valorizza anche la seconda. E non solo in termini di sviluppo economico inteso come produzione di ricchezza, o misurando esclusivamente la durata media della vita, ma anche come accesso ad una migliore istruzione e condizioni di vita per tutta la popolazione: un esempio è quello tratto dall'articolo intitolato *Typhoid Fever, Water Quality, and Human Capital Formation*, nel quale si dimostra la correlazione tra promozione della salute pubblica attraverso l'aumento della qualità dell'acqua e il miglioramento delle condizioni sociali ed edu-

cative della popolazione, dimostrando cioè una connessione tra investimenti a tutela della salute e migliori livelli di studio in seguito raggiunti dalla popolazione.

**In altre parole, investire nella promozione della salute, considerando un lasso di tempo più o meno lungo, significa investire sulla qualità del lavoro, della società, della vita delle persone. Le due cose non sono opposte ma intrinsecamente connesse:** se allarghiamo l'orizzonte temporale e concettuale dentro il quale realizziamo il bilanciamento degli interessi tra tutela della salute e sviluppo economico troviamo, a partire dalla lezione del passato, che in esito alla prima si guadagna il secondo, a patto ovviamente di non limitarsi a considerare come “valore”, anche in termini economici, la disponibilità di ricchezza, ma riconoscendo al contempo il significato cruciale per lo sviluppo delle nostre società rivestito da altre dimensioni del vivere umano.

**In conclusione, i contributi qui richiamati sembrano suggerire il superamento di un'idea di bilanciamento tra interessi contrastanti, mostrando invece l'intrinseca unità data dalla trama di relazioni che sussistono tra salute, sviluppo economico, lavoro, società.** Ovviamente, essi non forniscono indicazioni operative su come affrontare la crisi in atto, ma offrono importanti spunti per ripensare, anche oltre la crisi, il rapporto tra salute e lavoro. Wallis, ripercorrendo la storia (*story*) di Eyam, ha mostrato il rischio di far crescere dei veri e propri “miti”, appellandosi ai quali poi scaricare la responsabilità della gestione dell'epidemia sui soli comportamenti delle persone, suggerendo al contrario la necessaria integrazione tra comportamenti privati e interventi pubblici; gli studi di storia economica, più in generale, ammoniscono sull'importanza di disporre di dati certi a partire dai quali compiere valutazioni e interventi, anche considerando le molteplici relazioni che sussistono tra salute pubblica e benessere economico, irriducibili al solo costo immediato di una misura o dell'altra, rinunciando ai miti e lavorando secondo logiche il più possibile collaborative e partecipate.

## La fornitura professionale di lavoro ai tempi di Covid-19: un rinnovato protagonismo\*

di Silvia Spattini, Giorgio Impellizzeri

Le Parti sociali del settore della somministrazione di lavoro – ASSOLAVORO, FELSA CISL, NIDIL CGIL e UILTEMP UIL – sono state tra le prime a reagire all'emergenza epidemiologica in atto, concludendo già il 26 febbraio un accordo per garantire l'erogazione in sicurezza dei corsi di formazione da parte di Forma.Temp, ammettendo la modalità a distanza. Una decina di giorni dopo, ancora prima del D.P.C.M. del 9 marzo 2020 con il quale la Presidenza del Consiglio disponeva il *lockdown* su tutto il territorio italiano, ma a seguito della costituzione delle c.d. "zone gialle e rosse", le parti siglavano in data 6 marzo l'«**Accordo in materia di tutela della continuità occupazionale e retributiva dei lavoratori somministrati coinvolti dall'emergenza COVID-19**». Tale accordo disciplinava l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale (TIS) erogati dalla bilateralità, attraverso il fondo di solidarietà del settore, destinati a lavoratori in somministrazione presso utilizzatori, che attivassero un ammortizzatore sociale, con unità produttive ubicate nelle menzionate "zone gialle e rosse" oppure destinati a lavoratori residenti o domiciliati nelle medesime zone. Per garantire una rapida attivazione dell'ammortizzatore, veniva stabilita una procedura semplificata per accedere alle risorse (comunicazione alle OO.SS. territoriali – se interessati lavoratori nell'ambito di una unica regione – o nazionali). Inoltre, con l'obiettivo di una ampia copertura dei lavoratori, in questa particolare circostanza, si prevedeva un allargamento della platea dei beneficiari (incluso anche i lavoratori che non avessero maturato 90 giorni di lavoro somministrato, come generalmente previsto).

Considerando l'eccezionalità della situazione e per garantire la continuità occupazionale e reddituale dei lavoratori in somministrazione, l'accordo ha, inoltre, regolato un nuovo strumento di tutela denominato TIS "in deroga", destinato ai lavoratori sospesi dalla loro attività lavorativa o in riduzione oraria per ragioni direttamente o indirettamente collegate all'emergenza COVID-19, nei casi in cui l'utilizzatore, con unità produttive ubicate nelle c.d. "zone gialle e rosse", non attivasse un ammortizzatore sociale.

Alla luce del prolungarsi dell'emergenza sanitaria ed economica, il 9 maggio 2020 le Parti sociali hanno concluso un nuovo **Accordo in materia di disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19**. Questo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20](#).

ha adeguato l'erogazione del TIS "semplificato" a quanto previsto dal DL n. 18/2020. Con riferimento, invece, al TIS in "deroga", sono state ulteriormente snellite le procedure, per esempio individuando soglie dimensionali in presenza delle quali le agenzie non devono inviare comunicazione alle organizzazioni sindacali.

**Con il nuovo accordo, sono poi state estese tutele tipiche del mercato del lavoro somministrato, come la c.d. procedura MOL (in Mancanza di Occasioni di Lavoro) e l'indennità di disponibilità.** La prima, disciplinata dall'art. 25 del Contratto Collettivo siglato il 15 ottobre 2019, è una procedura indirizzata ai lavoratori delle APL, che, prima di essere licenziati per mancanza di occasioni di somministrazione, partecipano a un percorso di formazione professionale e ricollocazione, presidiato da Forma.Temp, durante il quale percepisce un'indennità di 800 euro mensili. La procedura MOL di regola dura sei mesi (elevabili a otto in caso di lavoratori anziani), ora estesi di sessanti giorni aggiuntivi, ai sensi dell'accordo del 9 maggio. Anche l'indennità di disponibilità, per la quale – ai sensi dell'art. 32 del CCNL – è riconosciuta una somma di 800 euro a tutti i lavoratori somministrati a tempo indeterminato in attesa di essere inviati in missione, è estesa per 76 giorni e integrata da una prestazione *ad hoc* pari all'80% della retribuzione mensile percepita durante la sua ultima missione.

Parallelamente alle prestazioni di sostegno al reddito e alle garanzie di continuità occupazionale, la bilateralità di settore ha incrementato le prestazioni di welfare a supporto dei lavoratori, in particolare colpiti dal virus. **EBITEMP ha, infatti, disposto, con circolare del 16 aprile, l'ampliamento temporaneo delle sue prestazioni.** I lavoratori somministrati hanno diritto a una diaria di 50 euro per ogni giorno di ricovero trascorso in ospedale a causa di Covid-19, per un massimo di 2.500 euro; 50 euro per ogni giorno di isolamento domiciliare, per un massimo di 700 euro; sono altresì previsti dei contributi per visite pneumologiche o per cura riabilitative. L'ente bilaterale prevede finanche una liberalità di **5.000** euro a beneficio di familiari eredi in caso di lavoratori in somministrazione deceduti a causa di positività accertata al Covid-19. A supporto dei lavoratori con carichi di cura (bambini, anziani, disabili), sono previsti 500 euro di rimborso per i servizi di *baby-sitting* e di 800 euro per assistenza domiciliare.

**Aldilà del prezioso sostegno al reddito e delle prestazioni aggiuntive assicurati dal solido sistema bilaterale, va rilevato lo sforzo delle Parti sociali, nel pieno della crisi sanitaria ed economica, di progettare la fase di ripartenza, approntando tutele non solo economiche, che puntano sulla leva della formazione, elemento qualificante del settore.** All'art. 6 dell'accordo del 9 maggio, infatti, le Parti «alla luce della emergenza pandemica in atto, che richiede una particolare attenzione nella gestione delle transizioni lavorative ed in particolar modo all'inserimento ed al reinserimento delle fasce di lavoratori svantaggiati e a rischio di esclusione sociale e lavorativa, convengono sul rafforzamento della formazione professionale volta all'occupabilità mediante un utilizzo del 50% dello stock della contribuzione Formatemp Ti giacente presso il Fondo alla data del 31 dicembre in favore dei candidati a missione».

**Il tentativo italiano di «guardare oltre» si inserisce all'interno di un rinnovato protagonismo della fornitura professionale di lavoro anche a livello internazionale.** Il 30 marzo 2020, infatti, la *World Employment Confederation (Europe)* ha prodotto uno *statement*, che verrà poi in parte ripreso dalle *Joint Recommendations* formulate il 29 aprile 2020 con Uni Global Union (Europa), la controparte sindacale a livello europeo.

**La dichiarazione di WEC richiama a una risposta forte e coordinata da parte dell'Unione Europea all'emergenza da COVID-19. Ma in particolare evidenzia come il settore dei servizi privati per l'impiego è attivamente mobilitato per fare fronte all'impatto della crisi da Covid-19,** riportando tutte le principali iniziative condotte dalle organizzazioni nazionali. A tal proposito, per Italia, si mette in evidenza il frutto del lavoro delle parti sociali attraverso la sottoscrizione di un accordo collettivo (quello sopra menzionato) per potenziare la garanzia della continuità occupazionale e del reddito dei lavoratori attraverso il sostegno al reddito erogato dal fondo bilaterale di settore. Da questo punto di vista, l'Italia si differenzia per uno strumento non emergenziale e proprio del sistema della bilateralità. Negli altri paesi gli interventi erano da approntare e il confronto da sviluppare con le autorità pubbliche. Dopo una lettura delle risposte nazionali all'emergenza, WEC formula delle linee guida nell'ottica di superare la crisi, salvaguardare le persone, il mercato del lavoro e l'economia. Ritiene che sia necessario mantenere aperto e fluido il mercato unico europeo; che le agenzie debbano lavorare con i governi nazionali e le parti sociali per sostenere lavoratori e aziende e che siano create condizioni favorevoli nel mercato del lavoro affinché le agenzie possano supportare il rientro dei lavoratori nel mercato.

**In coerenza con i movimenti dell'organizzazione confederale, le tre più grandi Agenzie per il lavoro al mondo – Adecco, Manpower e Randstad – nel mese di aprile hanno lanciato una *call to action*,** rivolto all'intero sistema produttivo, agli attori governativi e alla società tutta. Le Agenzie – che hanno presentato la *call* anche durante un webinar organizzato da ADAPT – offrono il loro contributo per un ritorno sicuro al lavoro, raccogliendo in 10 paesi e condividendo buone pratiche relative a procedure di rientro al lavoro in sicurezza, affinché le imprese (in particolare di minori dimensioni) possano trovare un supporto e uno strumento concreto per sviluppare o aggiornare i propri protocolli interni e le politiche aziendali sulla base delle migliori esperienze adottate a livello internazionale.

## Emergenza occupazionale da Covid-19: modelli a confronto\*

di Michele Dalla Sega, Giacomo Pigni

L'emergenza occupazionale legata alla diffusione del virus Covid-19 ha esaltato una volta ancora, nel dibattito pubblico e tra gli addetti ai lavori, la contrapposizione tra il modello sociale europeo e quello liberista degli Stati Uniti. Un solo dato evidenzia plasticamente questa contrapposizione e cioè i 42 milioni di domande per poter beneficiare degli ammortizzatori sociali in Europa contro i 36 milioni di richieste di sussidio di disoccupazione registrati negli Stati Uniti fino a metà maggio. Da un lato gli sforzi (compreso il blocco temporaneo dei licenziamenti) per tutelare il mantenimento dei posti di lavoro, dall'altro lato il credo nella forza del mercato della libertà d'impresa come motore della creazione di posto di lavoro.

**Nell'analisi comparata la ricerca di modelli non può tuttavia fermarsi all'Europa e agli Stati Uniti. Altri casi nazionali meritano, per importanza e peculiarità delle misure adottate, attenzione.** Questo è quanto emerso nel confronto promosso lo scorso 4 giugno dall'associazione americana di relazioni industriali (LERA – Labor and Employment Relations Association) su “Implications of COVID-19 for Workers: International Comparisons of Government, Employer and Union Policies and Practices”, che ha segnalato la rilevanza dei modelli cinese e australiano nella reazione alla crisi occupazionale e che qui di seguito andremo a sintetizzare.

### *Caso australiano*

**Il caso australiano rappresenta un modello in piena evoluzione. Tale sistema si è sviluppato in maniera importante nel corso degli anni grazie a un sistema di relazioni industriali proficue caratterizzato, negli anni '70, da una densità sindacale molto alta e in questo si differenzia rispetto ad un “classico” modello anglosassone o statunitense.** A riprova di quanto detto è possibile evidenziare la presenza di un sistema di *universal health care*, di natura assicurativa, di un sistema di *national minimum pay level* e di una normativa di tutela dei lavoratori in caso di un licenziamento illegittimo o discriminatorio. Questi tre esempi sono il frutto di un modello imperniato dal concetto di *fair work*, il quale è implementato oggi dal *Fair Work Ombudsman* e dalla *Fair Work Commission*. Queste istituzioni hanno rispettivamente il compito di garantire che i lavoratori ricevano i loro salari, ferie e diritti, for-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

nendo consulenza sui loro diritti minimi, e di aiutare i datori di lavoro e i lavoratori a mantenere i luoghi di lavoro equi e produttivi.

**Con alle spalle un modello di questo tipo, in Australia sono state messe in atto, in una prima fase, alcune importanti misure.** A titolo esemplificativo, si possono citare uno specifico programma gratuito di assistenza all'infanzia, la modifica, per mano della *Fair Work Commission*, di alcuni aspetti riguardanti i congedi e la flessibilità nei principali contratti collettivi di settore e infine la rimodulazione di alcuni contratti collettivi aziendali, su iniziativa delle parti sociali, con lo scopo di mantenere il maggior numero di posti di lavoro. Le misure principali sono però state messe in atto in una fase successiva direttamente dal governo. Quest'ultimo ha cercato di muoversi su tre direttrici differenti: il mantenimento dei posti di lavoro, la facilitazione dell'incontro di domanda e offerta all'interno del mercato del lavoro e l'aumento del livello occupazionale. Per far fronte a questi propositi sono stati valorizzati due programmi già presenti nell'ordinamento australiano – il *job keeper payment* e il *job seeker payment* – e ne è stato introdotto uno nuovo: il *job maker program*. Nello specifico, il *job seeker payment*, che è una forma di indennità di disoccupazione, è stato raddoppiato sospendendo, fino al 9 giugno, le specifiche condizionalità per accedervi. Il *job keeper payment* è invece una specifica misura di sostegno al reddito dei lavoratori erogata dai datori di lavoro le cui attività produttive sono state sospese causa Covid-19, mentre il *job maker plan*, consiste nello stanziamento di circa 1,5 miliardi di dollari di finanziamenti federali per la formazione professionale. In questo ambito sarà conferito alle parti sociali un importante ruolo di definizione dei percorsi formativi in base ai bisogni del sistema produttivo.

**Da quest'ultimo elemento è possibile notare l'impatto che il Covid-19 ha avuto sul rapporto tra governo e parti sociali.** Infatti, se prima della pandemia il governo conservatore stava mettendo in atto una serie di riforme volte a ridurre il campo di azione delle organizzazioni sindacali, il bisogno di agire rapidamente sul mercato del lavoro ha condotto lo stesso su una strada opposta rispetto a quella iniziata pochi mesi prima con il c.d. "*Ensuring Integrity Bill*". Il ritiro di questo progetto di legge da parte del governo, in data 29 maggio, segnala una rilevante inversione di tendenza volta ad aprire, probabilmente, una nuova fase di relazioni industriali in vista di una riforma condivisa del sistema giuslavoristico australiano.

#### *Caso cinese*

**Parlare delle risposte sul piano economico e occupazionale all'emergenza Covid-19 in Cina significa innanzitutto fare i conti con un intervento pervasivo dello Stato sulla società e sull'economia del Paese.** Nella situazione di emergenza sanitaria, il governo cinese ha infatti potuto adottare misure ancora più ampie, rispetto a quelle generalmente previste, con un incisivo intervento sull'attività delle imprese. In questo contesto, sono state adottate da un lato misure per mantenere i posti di lavoro, quali, in primo luogo, il divieto di licenziamento dei lavoratori entrati in contatto col virus e l'obbligo per le imprese di continuare a pagare i lavoratori interessati con l'ordinario stipendio. Tale operazione è stata supportata da contempo-

ranee misure per fornire “ossigeno” alle imprese, con specifiche agevolazioni ed esenzioni. Dall’altro lato, il governo si è mosso nella direzione di incoraggiare in maniera importante l’economia informale, attraverso un’ulteriore flessibilizzazione delle regole, per far fronte alla pressione del mercato del lavoro, spingendo i lavoratori “respinti” dalla crisi nei diversi settori verso questo tipo di attività. In particolare modo, la crisi occupazionale legata all’emergenza ha visto una fascia di lavoratori particolarmente colpiti, i *rural migrant workers*, ossia lavoratori che lasciano le proprie aree rurali per lavorare nelle zone urbane. La situazione emergenziale ha contribuito ad acuire le difficoltà per questa ampia fetta di lavoratori, a causa soprattutto delle restrizioni alla libertà di movimento che hanno impedito a molti di costoro di rientrare nelle grandi città per cercare lavoro. Con questo scenario, 50 milioni di *rural migrant workers* attendono risposte e opportunità di lavoro, con la grande incognita delle condizioni effettive che saranno loro offerte.

**Di fronte a questo complesso di misure, per comprendere appieno il contesto in cui sono nate, è necessario infine accennare al ruolo dell’unico sindacato ufficialmente riconosciuto dal governo cinese, ossia l’Acftu (All-China Federation of Trade Unions),** la cui capacità di rappresentare effettivamente i lavoratori e dare voce alle loro esigenze è messa in discussione dalla mancata indipendenza dal Partito Comunista Cinese, sotto la cui autorità l’Acftu opera, e dalla scarsa possibilità di incidere effettivamente sulle decisioni finali, anche alla luce della mancanza del diritto di organizzare scioperi e altre azioni collettive. Sotto questo punto di vista, l’emergenza Covid-19 e la relativa necessità di gestire le principali problematiche sul piano occupazionale non ha rappresentato un’occasione per invertire tale tendenza. L’Acftu ha mantenuto un basso profilo nella fase emergenziale, senza poter incidere sulle principali decisioni e senza portare avanti azioni di protesta né di contrattazione, sebbene in determinati contesti si siano svolte consultazioni collettive, anche sulla base di alcuni inviti alla negoziazione da parte delle istituzioni. Ne è emerso quindi un ruolo piuttosto defilato del sindacato, incentrato principalmente sull’organizzazione di percorsi formativi a favore dei disoccupati.

Tutti questi elementi invitano quindi a pensare a un ulteriore rafforzamento del ruolo dello Stato, anche in vista delle sfide che attendono il mondo del lavoro cinese per la ripresa, a partire da questioni rimesse al centro dall’emergenza, quali la mancanza di regole adeguate in merito a questioni come la malattia, la determinazione del tempo di lavoro e la gestione del lavoro straordinario.

### *Conclusioni*

**Alla luce di quanto esposto, sulla base di questi primi spunti, sono emersi in maniera chiara due differenti approcci. Il caso australiano ha mostrato come una situazione emergenziale abbia spinto il governo a bloccare un’importante transizione in atto per ritornare ad un modello di relazioni industriali più inclusivo, abbandonando le iniziali tentazioni dirigiste. Il caso cinese, al contrario, ha mostrato il rafforzamento di un modello implementato da anni, che vede lo Stato quale protagonista assoluto anche nel campo delle relazioni industriali, lasciando al sindacato un ruolo marginale e poco incisivo.**

Di fronte a questi primi spunti offerti da modelli meno studiati, appare chiara l'utilità di volgere lo sguardo oltre i classici Paesi oggetto di comparazione, ampliando così il novero di possibili soluzioni e comprendendo al meglio, in una prospettiva più ampia, il proprio caso nazionale.

## ***European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation: ottimizzare i benefici e affrontare insieme le sfide della digitalizzazione\****

*di Giacomo Pigni*

Il 22 giugno 2020 è stato sottoscritto tra l'ETUC (European Trade Union Confederation) e le organizzazioni datoriali a livello europeo (BusinessEurope, Ceep, Sme United) un accordo quadro sulla digitalizzazione (**European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation**). L'intesa si inserisce nello scenario di profonda trasformazione che la transizione digitale implica, seppure in maniera diseguale e con esiti ancora incerti, per i mercati del lavoro nazionali e per i sistemi produttivi degli Stati europei. Le parti sociali europee condividono l'obiettivo di governare la digitalizzazione in modo da renderla vantaggiosa per le imprese e i lavoratori. Alla base dell'accordo vi è l'esigenza condivisa di agire sulla governance dei mercati del lavoro, sull'istruzione, sulla formazione professionale e sui sistemi di protezione sociale, valorizzando le implicazioni (positive) che la transizione digitale può avere sul piano della sostenibilità ambientale. Inoltre, l'intesa mira a sensibilizzare e informare tutti i soggetti coinvolti (datori, lavoratori e i loro rappresentanti) rispetto alle implicazioni della digitalizzazione, valorizzando al tempo stesso le iniziative e le pratiche di contrattazione collettiva esistenti.

### *L'approccio*

**L'accordo non si limita a definire le tematiche sulle quali le parti si impegnano ad operare per massimizzare i vantaggi della digitalizzazione. Si spinge oltre prescrivendo un approccio di metodo che prospetta un processo di partnership per la comprensione degli effetti della digitalizzazione** su tre elementi che vanno a definire il concetto di organizzazione del lavoro: il contenuto del lavoro e le competenze, le condizioni di lavoro (salubrità degli ambienti di lavoro, nuovi schemi di orario di lavoro, conciliazione vita-lavoro e modalità di valutazione della prestazione) e le relazioni di lavoro.

Le parti delineano quindi un processo circolare che si impegnano a promuovere, congiuntamente, per leggere i cambiamenti apportati dalla digitalizzazione in un'ottica di sistema, la sola in grado di assicurare un efficace adattamento (c.d. *tailoring*) delle nuove tecnologie all'organizzazione del lavoro:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26.](#)

1. Approfondimento congiunto della tematica della digitalizzazione al fine di aumentare la fiducia riguardo alle sue potenzialità tra i lavoratori e le imprese;
2. Mappatura e analisi congiunta delle opportunità e delle sfide della digitalizzazione;
3. Adozione condivisa di strategie dirette a governare la transizione;
4. Adozione di azioni concrete per verificare le soluzioni previste: definire le priorità e la loro implementazione nel tempo; chiarire il ruolo e le responsabilità dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei loro rappresentanti nel processo di trasformazione; accompagnare le misure adottate attraverso l'apporto delle competenze degli esperti in materia; promuovere il monitoraggio costante e regolare delle misure adottate.

### *La formazione*

**Sul piano degli ambiti tematici, si riconosce l'esigenza comune di affrontare il tema della formazione continua.** La sfida della formazione è centrale affinché il processo di digitalizzazione consenta di massimizzare i vantaggi (maggiore produttività, migliori condizioni di lavoro e maggiore sicurezza) minimizzando gli svantaggi (perdita di posti di lavoro). In questa prospettiva, le parti sociali si impegnano a individuare le competenze necessarie da implementare e organizzare dei programmi formativi adeguati. Funzionale a questo obiettivo è l'approfondimento dei c.d. “**key elements**” (elementi chiave): la diversa responsabilità dei datori di lavoro e dei lavoratori nel processo di riqualificazione; il pieno coinvolgimento delle parti sociali volto a rendere effettivo il percorso di riqualificazione professionale (soprattutto se riferito alle PMI); l'esigenza di creare dei pacchetti formativi adatti ai vari settori produttivi, oggetto di una continua valutazione e capaci di combinare competenze tecniche, *soft skills* e capacità relazionali; l'indispensabile nascita di una propensione all'apprendimento continuo all'interno delle imprese.

Viene affermato come il fine di formare i lavoratori giustifichi ogni mezzo: fondi di formazione, fondi settoriali, conti di apprendimento, piani di sviluppo delle competenze, voucher formativi ecc. L'accordo prescrive un altro principio concreto e, allo stesso, tempo decisivo: **la formazione deve essere sostenuta economicamente dal datore di lavoro, organizzata durante l'orario di lavoro, opportunamente rimborsata se organizzata in un altro momento e basata sui bisogni formativi dell'impresa.** Tra le misure da prendere, si fa riferimento alla definizione di accordi di formazione che aumentino l'occupabilità all'interno di un determinato settore, il tutto accompagnato da un meccanismo di certificazione formativa e dall'introduzione di schemi contrattuali che combinino una riduzione dell'orario di lavoro con i percorsi formativi. Infine, l'intesa dispone che tutto questo percorso venga integrato da un impegno comune delle parti a riprogettare i posti di lavoro in modo da garantire un più agevole ricollocamento all'interno della medesima azienda e a evitare che la transizione digitale crei nuove diseguaglianze dentro e fuori l'azienda.

*La disconnessione*

**La seconda tematica che l'accordo individua come decisiva è quella della definizione di modalità di connessione e di disconnessione.** Questo tema appare determinate tanto quanto quello della formazione poiché insiste sul rischio, legato all'introduzione di nuovi strumenti tecnologici, di una difficile separazione tra il lavoro e la vita personale. Le parti riconoscono la necessità di prevenire questo rischio con l'impegno congiunto volto, innanzitutto, alla promozione della informazione sulle migliori modalità per rispettare le norme sull'orario di lavoro, anche attraverso modalità di svolgimento della prestazione non ordinarie (es. *smart working*), e a ridurre al minimo tutti i rischi connessi all'eccessivo uso delle tecnologie e all'isolamento. **Si sancisce il principio secondo il quale il carico di lavoro debba essere tale da non spingere il lavoratore a prestare servizio fuori orario o, al contrario, a renderlo oggetto di accuse di lassismo da parte dei propri colleghi.** Le parti quindi si impegnano a sviluppare la cultura dell'equilibrio nell'uso della tecnologia nello svolgimento della prestazione, in maniera tale da garantire i vantaggi derivanti da essa e limitare i rischi tramite la consapevolezza degli stessi.

*L'intelligenza artificiale*

**Il terzo tema affrontato riguarda l'utilizzo e il controllo dell'intelligenza artificiale.** Di fronte ad un sempre maggiore impiego di questa tecnologia nei più svariati ambiti, **le parti si impegnano a governarne l'inserimento non perdendone mai il controllo, mantenendo un rapporto tra uomo e macchina ben definito e, soprattutto, valorizzando il lato umano del lavoro.** L'obiettivo che le parti si pongono è quello di creare un rapporto *win-win* tra lavoratore e macchina, indirizzato ad aumentare la produttività di entrambe le componenti distribuendo al meglio le mansioni e valorizzando quelle il cui svolgimento necessita di un apporto umano. Sono fissati i tre elementi essenziali che rendono l'IA affidabile: **la liceità del suo uso rispetto ai diritti fondamentali dei lavoratori e al principio di non discriminazione; l'uso etico dell'IA volto a rispettare i diritti umani fissati dalla normativa europea; la sua sostenibilità al fine di evitare danni intenzionali e irreparabili.** Una volta definiti questi principi di affidabilità, l'intesa tratteggia le linee di indirizzo per garantire un corretto uso della stessa IA. Innanzitutto, l'implementazione dell'IA dovrebbe seguire il principio del controllo umano, essere sicura e volta al miglioramento della sicurezza dell'ambiente di lavoro, essere trasparente e rispettosa di ogni normativa relativa alla *privacy* e, nel caso in cui fosse utilizzata nell'ambito delle risorse umane (es. assunzione, valutazione, promozione e licenziamento, analisi delle prestazioni), dovrebbe essere contestabile dal lavoratore.

*Controlli*

**L'ultimo tema affrontato dall'accordo è quello del rispetto della dignità umana nel controllo dei lavoratori.** È infatti chiaro che la tecnologia utilizzata come strumento di sorveglianza può essere molto utile in termini di produttività, sicurezza e salute del lavoratore ma, allo stesso tempo, un suo uso incontrollato può depri-

merne la dignità umana. Le parti, oltre a ribadire i principi di minimizzazione della raccolta dei dati e di trasparenza, richiamano l'art. 88 del GDPR che fa riferimento alla possibilità di stabilire, mediante contratti collettivi, regole più specifiche in materia di trattamento dei dati personali. Le prescrizioni contenute nell'accordo mirano a garantire un **ruolo centrale dei rappresentanti dei lavoratori nella definizione delle politiche aziendali in merito alla *privacy*, fornendogli delle strumentazioni adatte per svolgere questo ruolo, e ad assicurare una precisa funzionalizzazione dei dati raccolti attraverso una definizione chiara degli scopi di utilizzo.**

La valenza di questo accordo, stipulato nell'ambito dell'art. 155 TFUE relativo al dialogo sociale europeo, è sia interna che esterna al campo delle relazioni industriali europee. Infatti, da una parte rappresenta un ingente impegno delle parti sociali europee a implementare quanto definito nell'accordo nei successivi 4 anni dalla firma, anche con l'aiuto del Comitato del Dialogo Sociale. Esso, in base all'intesa, si fa carico di monitorare l'implementazione e di sostenere le azioni condivise tra le parti sociali europee nel caso si riscontrassero difficoltà nell'attuazione dell'intesa. Dall'altra parte, tale intesa rivolge un segnale alle istituzioni europee rispetto all'approccio concertativo da tenere nell'affrontare una delle più grandi sfide del nostro tempo. È quindi ribadita **l'importanza di fronteggiare la sfida della transizione digitale all'insegna del dialogo sociale.**

## Lavoro. Il coraggio delle decisioni impopolari\*

*di Emmanuele Massagli*

Solo qualche giorno fa il Presidente di Confindustria Carlo Bonomi e la Segretaria Generale della CISL Annamaria Furlan hanno chiesto al Governo di non compiere passi in avanti unilaterali in materia di salario minimo e legge sulla rappresentanza. Al centro del capitolo lavoro del Programma Nazionale di Riforma presentato al Consiglio dei Ministri del 3 luglio vi sono proprio questi due argomenti. È una ulteriore prova della scarsa disponibilità del Governo a un confronto aperto con le parti sociali che pure, coi protocolli di sicurezza, hanno fornito un contributo decisivo per impostare correttamente la soluzione dei problemi occupazionali post Coronavirus.

**L'esecutivo sembra procedere nel dialogo unicamente con la forza sindacale più convinta della centralità dello Stato nella gestione dei fenomeni economici.** Eppure, proprio in un momento di crisi del lavoro come quello attuale servirebbe valorizzare il ruolo dei corpi intermedi e delle misure sussidiarie nei diversi territori e settori produttivi. In questi mesi, l'anticipo dei trattamenti di cassa integrazione, gli accordi di solidarietà, il potenziamento della assistenza sanitaria integrativa, sono state soluzioni perfezionate tra sindacati e imprenditori, senza alcun obbligo legislativo. Come dimostrano le minacce di questo periodo a molti imprenditori e sindacalisti, il pericolo per chi non si accontenta di difendere lo status quo è quello dell'impopolarità, quando non addirittura per la propria incolumità. Non si tratta certo di proporre scenari di spaccatura, ma se il Governo si limiterà a dialogare sottotraccia con le forze di conservazione, le parti sociali riformiste dovranno rimettersi al tavolo e, a partire dai prossimi rinnovi dei principali contratti collettivi nazionali, provare a pensare fuori dagli schemi, anche quelli tipici della ritualità sindacale e quelli ereditati dal passato recente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

## **Decreto rilancio, quella proroga forzosa dei contratti a tempo determinato di cui non si sentiva il bisogno\***

*di Angelo Giuseppe Candido*

**Pochi istituti sembrano ispirare il legislatore come il contratto a tempo determinato**, la cui disciplina è stata oggetto negli anni di molteplici riforme e contro-riforme, alle quali si sono affiancati o sovrapposti una miriade di interventi, ora di cesello, ora di accetta, che hanno finito per compromettere l'organicità del quadro normativo rendendo difficoltoso anche per gli addetti ai lavori orizzontarvisi.

Al destino sopra descritto non si sottrae il comma 1-bis, aggiunto all'articolo 93 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 dalla legge di conversione: «**Il termine dei contratti** di lavoro degli apprendisti di cui agli articoli 43 e 45 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, **e dei contratti di lavoro a tempo determinato**, anche in regime di somministrazione, **è prorogato di una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa**, prestata in forza dei medesimi contratti, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Si tratta di **una proroga “forzosa”, pari al periodo di sospensione o riduzione dell'orario derivanti dal ricorso a trattamenti di integrazione salariale a causa dell'emergenza epidemiologica**, che riguarda oltre ai contratti a tempo determinato, l'apprendistato c.d. di primo livello, l'apprendistato di alta formazione e ricerca e la somministrazione a tempo determinato.

Tuttavia, se per i contratti di apprendistato la disposizione sembra rientrare nell'alveo di quanto già previsto, per l'apprendistato professionalizzante, dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 148 del 2015, ben altri **dilemmi interpretativi** sorgono per quanto riguarda contratto a termine e somministrazione.

A meno che il legislatore non abbia inteso tipizzare un ulteriore caso di prorogabilità dei contratti a tempo determinato, che va ad aggiungersi ai casi previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2015, **sono evidenti i profili di problematicità legati alla rigidità e alla tassatività connessi al prolungarsi di un rapporto che per definizione si instaura a fronte di esigenze temporanee e viene a prolungarsi oltre le contingenze che lo hanno originato.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

**Dalla sostituzione di lavoratori assenti alla stagionalità, sono molteplici i casi in cui la nuova disciplina finirebbe con comportare ulteriori, incomprensibili, oneri a carico dei datori di lavoro oltre al rischio di contenzioso.**

La complessità della materia, unita alla formulazione della disposizione, fanno ritenere **difficile risolvere per via interpretativa i numerosi dubbi che il comma 1-bis solleva**. Parafrasando il celebre aforisma kantiano, da questo legno storto nulla di perfettamente dritto potrà venire fuori.

Stando alle notizie più recenti, sembra che nel provvedimento allo studio da partner del Governo che dovrebbe vedere la luce nel mese di agosto possa essere inclusa la cancellazione, fino a dicembre, dell'obbligo di indicare una causale in caso di rinnovo dei contratti a termine. Non è ancora chiaro come e se questa disposizione si coordinerà con la proroga forzosa di cui sopra.

**Certo non sono frequenti i casi in cui il legislatore, rendendosi conto dell'inapplicabilità concreta di una disposizione ne deliberi la revoca immediata**. Non sono frequenti, ma questo potrebbe essere uno di quei rari casi.

## Alcune considerazioni sulla proroga “forzata” dei contratti a tempo determinato\*

di Giovanni Pigliararmi

La legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del decreto-legge n. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. *Decreto Rilancio*), ha modificato l'**art. 93, aggiungendo il comma 1-bis**, che “*in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*” dispone la proroga “*di una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa*” dei “*contratti di lavoro degli apprendisti di cui agli articoli 43 e 45 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dei **contratti di lavoro a tempo determinato, anche in regime di somministrazione***”.

La norma, per quanto apparentemente chiara, susciterebbe alcuni dubbi, anche sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Procedendo con ordine, in prima battuta è doveroso rilevare come **il legislatore sembrerebbe aver voluto rafforzare la deroga alla regola generale** – secondo cui “*l'apposizione di un termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato non è ammessa [...] presso unità produttive nelle quali sono operanti una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a tempo determinato*” (art. 20, comma 1, lett. c) del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) – introdotta di recente con la legislazione emergenziale.

Già il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. *Decreto Cura Italia*), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, infatti, aveva disposto che “*considerata l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ai datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali di cui agli articoli da 19 a 22 [...] è consentita la possibilità, in deroga alle previsioni di cui agli articoli 20, comma 1, lettera c), 21, comma 2, e 32, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, di procedere, nel medesimo periodo, al rinnovo o alla proroga dei contratti a tempo determinato, anche a scopo di somministrazione*” (art. 19-bis, comma 1).

Pertanto, da una **opzione possibilista**, sancita dall'art. 19-bis, comma 1 del Decreto Cura Italia, si è passati ad una **opzione obbligatoria** disposta dall'art. 93, comma 1-bis del Decreto Rilancio. Infatti, il dato letterale dell'art. 93, comma 1-bis non lascerebbe spazio a dubbi: la proroga del contratto a tempo determinato pari alla durata del periodo di sospensione **scatta automaticamente e, quindi, a prescindere dalla volontà delle parti**. La *ratio* di questa norma riposa sul presupposto che a causa della necessaria sospensione delle attività produttive, le parti non hanno potuto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30](#).

to reciprocamente trarre beneficio dalla relazione contrattuale per il tempo prestabilito; pertanto, il legislatore ha provveduto a spostare in avanti il momento della conclusione del rapporto, per un periodo pari a quello della sospensione, durante la quale sono stati utilizzati gli ammortizzatori sociali emergenziali (in questo senso, cfr. il parere della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, P. Staropoli (a cura di), Proroga obbligatoria per i contratti a tempo determinato, 27 luglio 2020).

In realtà, l'automatismo della proroga di cui all'art. 93, comma 1-*bis* permetterebbe anche di tutelare il lavoratore attraverso il prolungamento della durata del rapporto, che altrimenti si troverebbe esposto ad un possibile periodo di disoccupazione prolungato. È possibile riscontrare **questa forma di tutela per le tipologie contrattuali non standard anche nell'ordinamento spagnolo**, in cui, con una disposizione simile, il legislatore ha previsto che il calcolo della durata dei contratti formativi, a termine e interinali, interessati da una sospensione della prestazione (per cause di forza maggiore o per motivi economici, tecnici, organizzativi o collegati alla produzione) può essere interrotto, sia che si tratti della durata concordata dalle parti, sia che si tratti della durata massima. Questa disposizione spiegherà gli effetti fino al 30 settembre 2021 (per un approfondimento, v. R. Lacomba Pérez, La suspensión y extinción de contratos temporales durante la crisis sanitaria del Covid-19, in Ius Labor, 2020, n. 2, pp. 42-47). L'argomento per giustificare questa misura si fonda sul presupposto che l'interruzione dell'attività economica, derivata da COVID-19, rende impossibile per le parti raggiungere lo scopo per il quale è stato sottoscritto il contratto.

**Presupposto indefettibile per poter accedere a questo meccanismo è rappresentato dal coinvolgimento del lavoratore assunto a tempo determinato nel “periodo di sospensione dell'attività”**; locuzione nella quale rientrerebbe, a parere del Ministero del Lavoro, oltretutto i “*periodi di fruizione di un ammortizzatore sociale Covid-19*” anche la “*fruizione delle ferie*”. Sebbene questa precisazione sia stata fornita con uno strumento insolito (cfr. FAQ del 27 luglio 2020) in sostituzione della consueta circolare (forse, per ragioni di celerità operative), l'opzione interpretativa del Ministero non è priva di fondamento se teniamo in debita considerazione che l'istituto delle ferie è stato utilizzato nei primi provvedimenti legislativi per fronteggiare l'emergenza, nell'ottica di diminuire le occasioni di contagio attraverso una sostanziale sospensione delle attività di lavoro. **Il Governo, infatti, ha fin da subito incentivato le imprese private ed anche la Pubblica Amministrazione a “promuovere [...] la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e ferie”** (cfr. art. 1, comma 1 del DPCM 8 marzo 2020). Inoltre, non va dimenticato che in diversi accordi aziendali stipulati per disciplinare l'accesso agli ammortizzatori sociali, è stato introdotto il requisito dello smaltimento residuo delle ferie prima accedere al periodo di sospensione. Sarebbero questi i presupposti, ad avviso di chi scrive, che avrebbero fatto maturare l'idea di valutare nel periodo di sospensione anche il periodo di ferie utilizzato in via del tutto emergenziale (per una disamina, v. G. Pigliarmini, Sulla promozione delle ferie e dei congedi ai sensi dell'art. 1, comma 1 lett. e) del DPCM dell'8 marzo 2020 dopo l'entrata in vigore del Decreto “Cura Italia”, in Boll. ADAPT 18 marzo 2020, n. 3).

Non sembrerebbe, invece, rilevare ai fini dell'applicazione della misura la data di stipulazione del contratto; presupposto questo necessario per usufruire del regime di proroga di cui all'art. 93, comma 1 (“...*in essere alla data del 23 febbraio 2020...*”). Il comma 1-*bis*, infatti, sembrerebbe avere un'operatività di più ampio respiro agganciando la sua legittima applicazione al requisito della sussistenza di un contratto a termine in essere al 18 luglio (data di entrata in vigore della modifica) che sia stato soggetto ad un periodo di sospensione.

Naturalmente, questa apertura non è del tutto priva di criticità giacché **le ferie non sono l'unico strumento utilizzato per “tamponare” un'emergenza del tutto inaspettata**. Infatti, la legislazione emergenziale ha “dilatato” anche l'istituto dei congedi per garantire una maggiore estensione del periodo di sospensione, maggiore e aggiuntiva a quella prevista per gli ammortizzatori sociali. Questa considerazione potrebbe autorizzare l'interprete a ritenere che nel periodo di sospensione possano essere considerati anche i periodi coperti dalle varie tipologie di congedo utilizzati e/o introdotti durante la fase emergenziale.

Come accennavamo in apertura di questa riflessione, l'art. 93, comma 1-*bis* potrebbe essere esposto a dubbi di legittimità costituzionale se interpretato nella misura in cui l'obbligatorietà della proroga travolga anche l'autonomia delle parti. Infatti, **è ragionevole ritenere che qualora, in prossimità della scadenza del contratto a tempo determinato, il lavoratore sia stato selezionato da un'altra azienda, questo possa sottrarsi alla stipulazione della proroga** in favore di un nuovo rapporto di lavoro con altro datore di lavoro, magari caratterizzato da una maggiore stabilità. Diversamente, si finirebbe per “imprigionare” la libertà contrattuale dentro schemi di tutela ideati per tutelare situazioni differenti.

Ulteriori dubbi di legittimità potrebbero sorgere se si tiene in debita considerazione che questo meccanismo – salvo che il lavoratore si dimetta per propri interessi, come detto – può incidere negativamente sotto il **profilo della libertà di organizzazione di cui gode il datore di lavoro** giacché la disposizione genera un obbligo in capo all'imprenditore di ricevere una prestazione a prescindere dalla sua effettiva utilità o necessità (cfr. art. 1174 cod. civ.). Esemplificativa di questo “disagio” è la casistica che vede la proroga di un contratto a termine stipulato per ragioni sostitutive nel periodo in cui rientra il lavoratore sostituito (si veda sul punto Angelo Candido, *Decreto rilancio, quella proroga forzosa dei contratti a tempo determinato di cui non si sentiva il bisogno*, in *Boll. ADAPT 24 agosto 2020, n. 30 – anticipazione*).

**I contratti di lavoro stagionali sarebbero da ricomprendere nel campo di applicazione sebbene la disposizione sia molto vaga sul punto**. Facendo riferimento “*anche*” ai contratti in regime di somministrazione (anche se non è stato chiarito se la proroga opererebbe nel rapporto tra agenzia e lavoratore o tra quest'ultimo e l'utilizzatore) ([1]), il legislatore avrebbe voluto allargare quanto più possibile le maglie operative della norma, anche al fine di evitare irragionevoli disparità di trattamento con contratti quali *sub-specie* del contratto a tempo determinato. Certamente, se lo slittamento della durata del contratto dovesse concretizzarsi in un periodo in

cui l'azienda stagionale non è operativa (perché ad esempio si esauriscono le giornate di lavoro effettive annuali) il contratto deve considerarsi risolto terminato il periodo di sospensione, in quanto viene meno la causa dello stesso.

Per quanto concerne il **limite massimo del numero delle proroghe del contratto a termine**, oggi pari a 4 nell'arco di 24 mesi così come disposto dall'art. 21, comma 1 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e s.m.i., l'art. 93, comma 1-*bis* non dovrebbe generare un corto circuito – come è stato paventato – se si tiene in debita considerazione che qualora il contratto dovesse essere prorogato per la quinta volta in virtù di quanto previsto dalla norma, si tratterebbe di una proroga di carattere speciale, del tutto avulsa dal meccanismo di computo ordinario. Infatti, questa non è legata alla libertà contrattuale ma ad una necessità fissata dalla norma.

Piuttosto, solleva qualche perplessità il riferimento ai **contratti di apprendistato**. Infatti, a parere di chi scrive, non era impellente coinvolgere la tipologia contrattuale giacché l'art. 93, comma 1-*bis* si atterrebbe a “duplicato normativo” dell'art. art. 42, comma 5, lett. g) del d.lgs. n. 81 del 2015 che prevede la “*possibilità di prolungare il periodo di apprendistato in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del lavoro, di durata superiore a trenta giorni?*”.

Nelle FAQ del 27 luglio 2020, il Ministero del Lavoro ha fornito l'indicazione operativa in base alla quale il datore di lavoro, entro cinque giorni dalla data di scadenza prevista del contratto, **è tenuto ad effettuare la comunicazione obbligatoria di proroga**, modificando il termine iniziale per un periodo equivalente a quello di sospensione dell'attività lavorativa. Se questa comunicazione non dovesse avvenire per qualsiasi ragione, ivi compresa quella legata alle dimissioni del lavoratore, sarebbe legittimo ritenere che il lavoratore possa presentare domanda per il riconoscimento dell'**indennità di disoccupazione**.

## Un Ddl per le “Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata Inps”\*

di Daniel Zanda

Prima della pausa estiva l'assemblea del CNEL ha approvato un disegno di legge per le “Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata Inps”.

Prima di essere votato dall'Assemblea del CNEL, questo DDL è stato oggetto di un'importante e approfondito lavoro di sintesi da parte della *consulta per il lavoro autonomo e delle professioni*, il luogo, di recente costituzione, all'interno dello stesso CNEL dove le principali rappresentanze del lavoro autonomo dialogano ed elaborano documenti condivisi, che saranno poi portati all'attenzione dell'assemblea del CNEL.

Il disegno di Legge approvato e già trasmesso alle Camere, si prefigge lo scopo di incrementare le tutele per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata. I destinatari di queste nuove tutele sono quindi i lavoratori autonomi che ad oggi sono esclusi da ogni tipo di protezione di welfare, ma forse più degli altri lavoratori necessitano di specifiche misure di sostegno perché da un lato non possiedono le tutele normative e contrattuali dei lavoratori dipendenti e dall'altro lato non hanno le coperture specifiche dei professionisti iscritti alle casse di previdenza private.

Nel dettaglio, la proposta di legge introduce: a) un incremento dell'indennità di maternità e paternità per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps; b) il diritto alla contribuzione figurativa per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps in coincidenza di malattie di particolare gravità che comportano lunghe interruzioni dell'attività lavorativa; c) un ammortizzatore sociale generale, finanziato dalla gestione separata Inps per i professionisti lavoratori autonomi suoi iscritti, al fine di salvaguardare l'attività professionale in coincidenza di momenti di flessione dell'attività economica.

I primi due articoli intervengono per rafforzare e integrare delle tutele già in qualche modo esistenti, come l'integrazione al 100% dell'indennità di maternità e paternità e la copertura con contribuzione figurativa e l'equiparazione alla degenza ospedaliera per i periodi di grave malattia (oncologiche o cronico degenerative ingravescenti) che comportino un'inabilità al lavoro pari al 100%.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

L'articolo 3 invece introduce una sostanziale novità, ovvero l'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (ISCRO), ovvero un primo ammortizzatore sociale strutturale per i lavoratori autonomi che subiscono una forte contrazione del reddito. Innanzitutto è importante vedere i requisiti, molto stringenti, che sono stati previsti: aver avuto una contrazione pari al 50% della media dei redditi conseguiti negli ultimi 3 anni e che il reddito dichiarato nell'anno precedente non sia superiore a 8.145 euro. In questa fase di implementazione normativa la scelta che è stata fatta ha la caratteristica della prudenza, infatti i valori di accesso sono molto stringenti, ma i criteri sono in qualche modo essenziali per evitare gli abusi: ci deve essere una forte contrazione, quindi un calo documentato del reddito, ma anche l'indicazione di un valore assoluto del reddito percepito.

L'indennità viene erogata per un massimo di 6 mesi per un valore economico di importo pari al 50% della differenza tra la media reddituale dei 3 anni precedenti a quello in cui si è verificata la decurtazione reddituale e il reddito dell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda, per un importo complessivo comunque non superiore a 6.516 euro.

Un altro punto sostanziale di questa indennità, riguarda il suo legame con le politiche attive. Infatti l'erogazione della ISCRO è condizionata alla partecipazione dell'interessato a percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale. Quest'ultimo aspetto è il vero valore aggiunto del provvedimento, che deve necessariamente essere letto nel suo complesso: i destinatari non sono i disoccupati, come è per i dipendenti con la NASPI o i collaboratori per la DIS COLL, ma sono lavoratori autonomi che hanno avuto una forte contrazione della loro attività, con redditi molto bassi. Da questo ne deriva che la sola politica passiva non sarebbe assolutamente risoltrice della problematica occupazionale del lavoratore autonomo, ma servirebbe solo da palliativo per un determinato periodo, se non fosse invece collegata ad una politica attiva, appunto finalizzata a sostenere la professionalità e le competenze del beneficiario della ISCRO, così da supportare la persona in un consolidamento della propria posizione nel mercato del lavoro.

Infine si prevede, per il finanziamento di questa indennità, un incremento dell'aliquota contributiva pari allo 0,28%.

Sicuramente, come ogni introduzione normativa, serviranno delle correzioni e delle migliorie per rendere lo strumento ancora più corrispondente con i bisogni e le necessità dei lavoratori autonomi, ma con questo disegno di legge si è innanzitutto scardinato un principio, ovvero che i lavoratori autonomi sono anch'essi meritevoli di un sostegno economico in caso di forte contrazione reddituale della loro attività.

## La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato\*

di Silvia Spattini

### *La proposta di direttiva sul salario minimo*

Il 28 ottobre 2020 la Commissione europea ha presentato la **proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682)**. Tale iniziativa intende favorire la fissazione ad un livello adeguato delle retribuzioni minime dei lavoratori dell'Unione, per garantire loro uno standard di vita dignitoso, attraverso la costruzione di un quadro di contesto «nel pieno rispetto delle tradizioni nazionali e della libertà delle parti sociali», come la Presidente von der Leyen ha sottolineato nella presentazione della proposta di Direttiva.

La necessità di portare l'attenzione sulla garanzia di una retribuzione minima adeguata nasce dall'incremento della c.d. "povertà lavorativa" (*in-work poverty*), cioè di persone che benché occupate sono a rischio di povertà, passata dall'8,3% nel 2007 al 9,4% nel 2018 nell'UE.

L'iniziativa europea non solo mira a ridurre la povertà lavorativa, ma ritiene che l'adeguatezza del salario minimo porti plurimi benefici, contribuendo anche a: ridurre le disuguaglianze salariali, colmare il divario retributivo di genere, migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, tutelare i datori di lavoro che pagano salari dignitosi ai propri lavoratori dalla concorrenza sleale (basata su bassi salari, invece che su innovazione e miglioramenti della produttività), fino ad aumentare la produttività grazie all'investimento sulle persone.

Secondo la proposta, la tutela della retribuzione minima adeguata può essere assicurata mediante contratto collettivo o mediante la fissazione per legge. L'iniziativa europea non obbliga, infatti, gli Stati membri all'adozione di un salario minimo legale, né intende favorire tale opzione, così come non fissa un livello minimo. Al contrario, la Direttiva promuove la contrattazione collettiva e chiede agli Stati membri di sostenerla nella determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva sia bassa. La relazione stessa di accompagnamento della proposta di direttiva sottolinea, infatti, come «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garan-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#) e in [Boll. speciale ADAPT, 11 novembre 2020, n. 5](#).

**zia di un salario minimo adeguato.** I paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. **Influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge».**

### *Il quadro sovranazionale*

**A livello sovranazionale non sono di certo sconosciute iniziative volte alla garanzia di salari minimi, che come la direttiva contemplan le due diverse opzioni per la loro fissazione.** La convenzione OIL n. 26 del 16 giugno 1928 prevede l'introduzione o la conservazione di meccanismi per la definizione di salari minimi legali, quando non fissati dalla contrattazione collettiva. La convenzione OIL n. 117 del 22 giugno 1962 più esplicitamente privilegia la fissazione di un salario minimo contrattuale (articolo 10) e subordinatamente prevede l'intervento statale, sempre previa consultazione delle parti sociali. Più recentemente la convenzione OIL n. 131 del 22 giugno 1970, riferita in particolare ai paesi in via di sviluppo, afferma che «i salari minimi devono avere forza di legge», ma non fissati per legge, infatti la relativa raccomandazione ILO n. 135 del 22 giugno 1970 spiega che la fissazione dei salari minimi può avvenire attraverso diverse procedure istituzionali, compreso dare forza di legge a disposizioni di contratti collettivi. La posizione assunta con questa convenzione risulta più sbilanciata verso un interventismo statale, ancorché di recepimento di decisioni contrattuali, rispetto alle posizioni più sfumate delle altre convenzioni. Non a caso, infatti, questa ultima convenzione non è stata ratificata dall'Italia e da molti altri paesi europei, in particolare quelli che non adottano un salario minimo legale.

**A livello europeo, a prescindere dalla proposta di Direttiva, è il punto 6 del *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Raccomandazione 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017) a prevedere che debbano essere «garantite retribuzioni minime adeguate», precisando che la fissazione debba avvenire in conformità «alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali», intendendo riconoscere pari valore alla fissazione contrattuale o legale delle retribuzioni minime.**

**Da questo pur sintetico quadro emerge che le fonti sovranazionali raccomandano certamente la definizione di minimi salariali, ma non ne prescrivono la modalità, né privilegiano la via legale, riservando al contrario particolare attenzione alla autonomia delle parti sociali.**

***Salario minimo legale e contrattazione collettiva in Europa***

**Il richiamo al rispetto delle tradizioni nazionali e della libertà delle parti sociali riflette il fatto che non tutti i Paesi membri dell'Unione europea adottano una regolazione statale dei minimi retributivi.** È abbastanza noto che insieme all'Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia (oltre a Svizzera, Norvegia, al di fuori dell'Unione) non si sono dotati di un salario minimo legale (tabella 1 e mappa 1).

**Tabella 1** – Salari minimi legali e Tassi di copertura della contrattazione collettiva

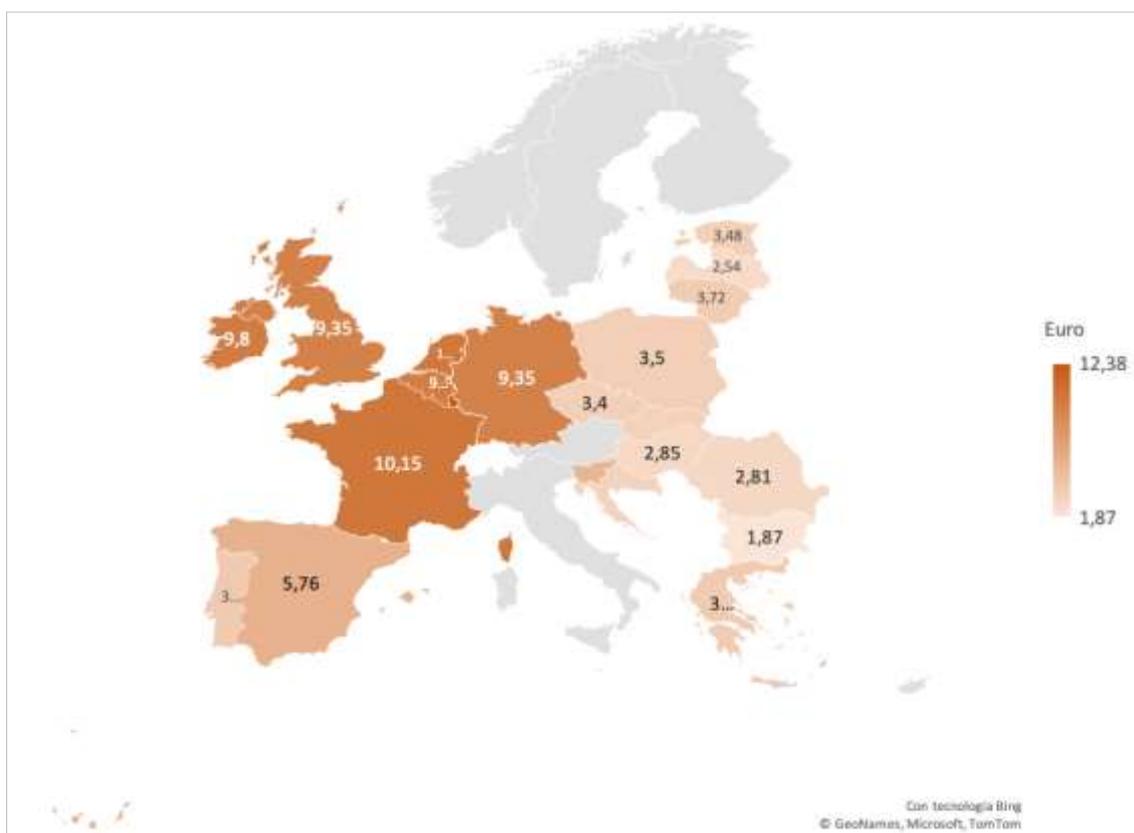
| <b>Paese</b>        | <b>Salario minimo orario (2020)</b> | <b>Tasso copertura della contrattazione collettiva</b> |
|---------------------|-------------------------------------|--|
| LUSSEMBURGO         | €12,38                              | 55,0% (2014)   |
| FRANCIA             | €10,15                              | 98,5% (2014)   |
| OLANDA              | €10,14                              | 78,6% (2016)   |
| IRLANDA             | €9,80                               | 96,0% (2016)   |
| BELGIO              | €9,66                               | 33,5% (2014)   |
| GERMANIA            | €9,35                               | 56,0% (2016)   |
| REGNO UNITO         | €9,35                               | 26,3% (2016)   |
| SPAGNA              | €5,76                               | 73,1% (2016)   |
| SLOVENIA            | €5,44                               | 70,9% (2016)   |
| MALTA               | €4,48                               | 41,8% (2012)   |
| PORTOGALLO          | €3,83                               | 72,3% (2015)   |
| GRECIA              | €3,76                               | 17,8% (2010)   |
| LITUANIA            | €3,72                               | 7,1% (2015)  |
| POLONIA             | €3,50                               | 17,2% (2015)   |
| ESTONIA             | €3,48                               | 18,6% (2015)   |
| REPUBBLICA CECA     | €3,40                               | 46,3% (2015)   |
| REPUBBLICA SLOVACCA | €3,33                               | 24,4% (2015)   |

### 13. Mercato del lavoro e leggi di riforma

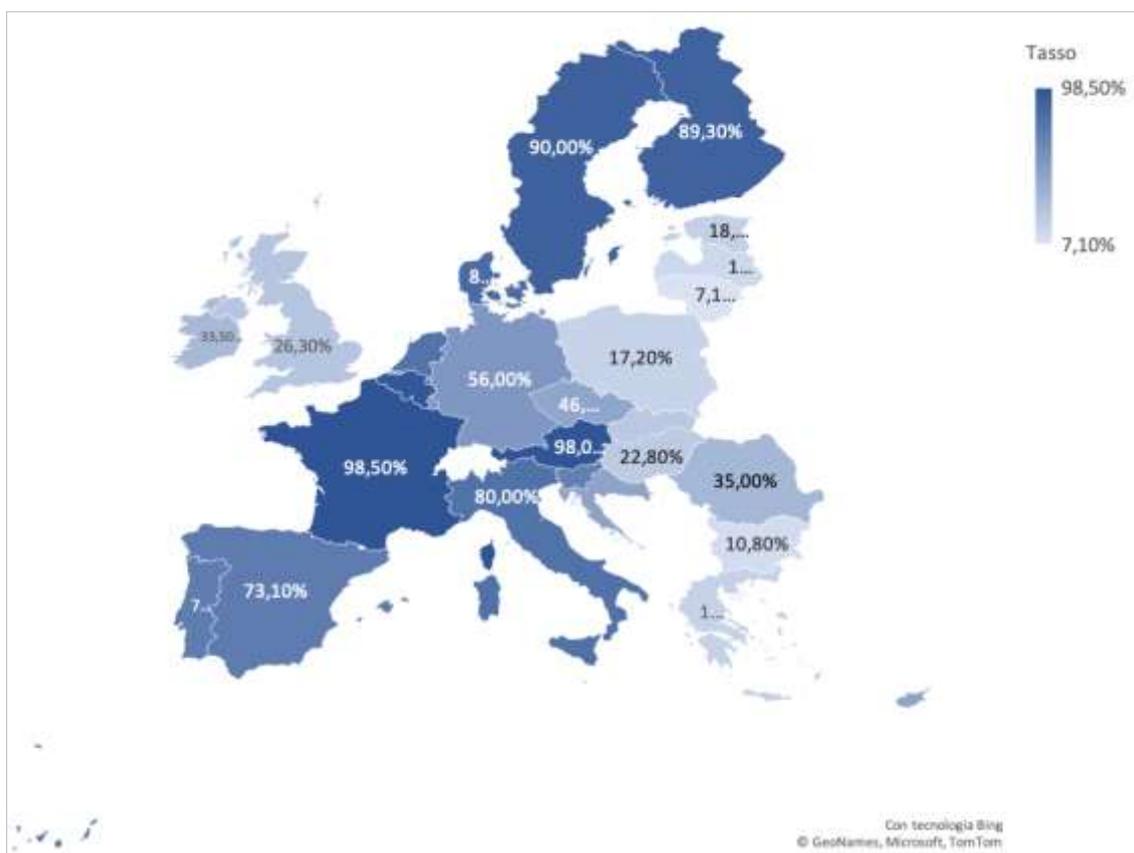
|          |       |              |
|----------|-------|--------------|
| CROAZIA  | €3,17 | 46,7% (2016) |
| UNGHERIA | €2,85 | 22,8% (2014) |
| ROMANIA  | €2,81 | 35,0% (2013) |
| LETTONIA | €2,54 | 13,8% (2016) |
| BULGARIA | €1,87 | 10,8% (2016) |

**Fonte:** Salario minimo, WSI; Tasso copertura della contrattazione collettiva, ILOSTAT

**Mappa 1 –** Salari minimi legali



**Mappa 2** – Tassi di copertura



Poiché la questione della garanzia di una retribuzione minima adeguata si gioca sul confronto tra salario minimo legale e contrattuale, pare interessante analizzare i dati del tasso di copertura della contrattazione collettiva (tabella 1 e mappe 1 e 2) rispetto alla modalità di fissazione del salario minimo. Da tale confronto, si evidenzia che i paesi in cui è presente un salario minimo legale, tranne pochissime eccezioni (Belgio e Francia), hanno una copertura della contrattazione inferiore all’80% dei lavoratori, al contrario i paesi privi di un salario minimo legale presentano tassi di copertura superiori all’80% (tranne Cipro) (tabella 2). La stessa proposta di direttiva sottolinea che gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70% mostrano una più ridotta percentuale di lavoratori a basso salario.

**Tabella 2** – Tassi di copertura della contrattazione collettiva nei paesi senza salario minimo legale

| Paese     | Tasso copertura della contrattazione collettiva |
|-----------|---|
| AUSTRIA   | 98,0% (2016)                                    |
| CIPRO     | 47,7% (2014)                                    |
| DANIMARCA | 84,0% (2015)                                    |

|           |              |
|-----------|--------------|
| FINLANDIA | 89,3% (2015) |
| ITALIA    | 80,0% (2015) |
| SVEZIA    | 90,0% (2015) |

Fonte: ILOSTAT

**La relazione tra le due variabili sembra suggerire che il salario minimo legale, seppur diffuso, viene adottato dai paesi prevalentemente come soluzione sussidiaria rispetto all'opzione contrattuale.** In effetti, molti Paesi che hanno visto decrescere progressivamente a partire dagli anni '90 del Novecento il tasso di copertura della contrattazione collettiva hanno risposto a questa tendenza con l'introduzione o l'incremento del salario minimo legale, quale strumento per combattere il fenomeno degli "working poor" (cfr. OECD, OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing, Paris, 2012, 145). Da ultimo, questa scelta è stata effettuata dalla Germania che di fronte a un importante calo della copertura della contrattazione collettiva (nell'ordine di 10 punti percentuali secondo i calcoli dell'OECD, cfr. OECD, OECD Employment Outlook 2012, cit., 136), ha deciso di introdurre a partire dal 1° gennaio 2015 il salario minimo legale (cfr. S. SPATTINI, *Germania: le perplessità sul salario minimo*, in *Bollettino ADAPT*, 7 luglio 2014, n. 27).

### ***L'introduzione di un salario minimo legale in Italia***

In Italia, oltre la proposta di Direttiva, sono le ***Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*** (da presentare nell'ambito dell'iniziativa europea *Next Generation EU*, c.d. *Recovery Fund*) **che tornano a ipotizzare**, tra le «riforme e interventi per accompagnare la strategia di rilancio», **l'introduzione del salario minimo legale** al fine di garantire ai lavoratori «nei settori a basso tasso di sindacalizzazione un livello di reddito collegato ad uno standard minimo dignitoso». Nonostante si tratti di linee guida e si accenni soltanto all'istituto, **emerge l'idea di una applicazione non generalizzata del salario minimo legale e probabilmente quindi si tratterebbe di un istituto che assumerebbe una funzione sussidiaria e residuale in caso di mancanza di una adeguata tutela retributiva minima garantita dalla contrattazione collettiva (salario minimo contrattuale).** Tuttavia, ancora una volta (come nel caso della legge delega n. 183/2014 che ipotizzava l'applicazione limitatamente ai «settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», si veda S. SPATTINI, *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, in *Bollettino ADAPT*, 23 marzo 2015, n. 11) **la questione sembra mal posta. Infatti**, le linee guida fanno riferimento a settori a basso tasso di sindacalizzazione, ma **l'applicazione dei minimi retributivi contrattuali non dipende dal tasso di sindacalizzazione del settore, ma dall'effettiva applicazione di un contratto collettivo da parte delle aziende.**

Oltre al richiamo nelle linee guida, sono sul tavolo due diversi disegni di legge relativi alla definizione di un salario minimo: il DDL n. 658/2018 a firma M5S e il DDL n. 1135/2019, promosso dal Partito Democratico. Entrambi danno centralità ai minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali di categoria, riconoscendoli come retribuzione sufficiente. Tuttavia, il DDL n. 658/2018 individua un livello minimo (9 euro lordi) sotto il quale i minimi tabellari non potrebbero scendere. Il DDL n. 1135/2019, invece, prevede un salario di garanzia stabilito da una apposita Commissione per gli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative.

Quando si prende in considerazione l'ipotesi dell'introduzione di un salario minimo legale, sarebbe necessario verificare in che misura l'applicazione dei contratti collettivi sia effettiva e consenta di realizzare l'obiettivo di garantire ai lavoratori una retribuzione minima, perché, come ora anche la proposta di direttiva riconosce, «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato». È stato calcolato che in Italia le retribuzioni minime nei diversi settori sono relativamente alte sia in termini assoluti sia relativi, con riferimento alla mediana delle retribuzioni (variabile che si prende a riferimento per valutare i livelli di congruità delle retribuzioni minime) (cfr. A. GARNERO, *The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2018, 7:3, 17). Tuttavia, circa il 10% dei lavoratori percepisce una retribuzione mensile inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi applicabili (cfr. A. GARNERO, *The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2018, 7:3, 12, con osservazioni relative al periodo 2008-2015), dato che è in linea con le stime riguardanti paesi dell'Europa centrale e orientale (K. GORAUS, and P. LEWANDOWSKI, *Minimum wage violation in central and Eastern Europe*, IZA discussion papers 1009, 2016).

Considerando che in Italia la copertura contrattuale è ancora elevata, l'obiettivo della garanzia di retribuzioni minime ad un livello adeguato potrebbe ancora essere ben perseguito dalla contrattazione collettiva, sia attraverso un incremento delle retribuzioni più basse, sia attraverso un incremento del tasso di copertura dei contratti collettivi e in particolare della prevenzione dell'elusione della loro applicazione. In questa prospettiva, però, i sindacati si spingono oltre l'attuale assetto della contrattazione, chiedendo di «dare valore legale ai Ccnl stipulati dalle organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative» (cfr. CGIL, CISL, UIL, Memoria per l'audizione su salario minimo orario presso la Commissione Lavoro del Senato, Audizione del 12 marzo 2019, 3). Questo significherebbe che «la vera questione, allora, diventerebbe quella di individuare criteri obiettivi per individuare quale dovrebbe essere il contratto collettivo di settore da prendere a riferimento» (cfr. CONFINDUSTRIA, Audizione parlamentare – Disegno di Legge n. 310, Istituzione del salario minimo orario. Disegno di Legge n. 658, Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario, 12 marzo 2019, 5). Ma rispetto a questo, c'è chi segnala (cfr.

A. GARNERO, *Contratti flessibili per tutelare big e pmi*, il Sole 24 Ore, 11 giugno 2019) che sarebbe sconsigliabile l'estensione dell'efficacia dei contratti collettivi senza una revisione del sistema della contrattazione nel senso di una maggiore flessibilità. Secondo questo punto di vista, servirebbero CCNL quadro che potrebbero individuare minimi (o minimi e massimi), lasciando alla contrattazione di secondo livello (territoriale o azienda) la fissazione dei livelli retributivi applicabili. Questo scongiurerebbe il proliferare di pratiche (come i "contratti pirata") volte ad abbassare le tariffe contrattuali dove risultassero troppo elevate per la realtà economica.

Oltre a ciò, se si considera che, insieme ai DDL già menzionati, **la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef)** (deliberata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020) **individua** tra i tanti disegni di legge collegati alla decisione di bilancio anche **un DDL non soltanto riguardante il salario minimo, ma anche la «rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva»**, è evidente quindi come la discussione sul salario minimo legale o contrattuale conduce su un altro campo, probabilmente ancora più accidentato, quello della regolazione della contrattazione collettiva e in particolare della **rappresentanza** (cfr. M. MASSAGLI, *Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?*, in *Bollettino ADAPT*, 1 aprile 2019, n. 8), con tutte le possibili criticità e implicazioni.

## La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee\*

*di Diletta Porcheddu*

Il 16 settembre 2020, nel suo primo **discorso sullo Stato dell'Unione**, la Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen ha affermato che l'istituzione di cui è a capo farà una **“proposta per sostenere gli Stati Membri a istituire un quadro normativo per i salari minimi”**, sottolineando altresì come “il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizzi gli imprenditori e distorca la concorrenza del mercato interno”.

**Non è certo la prima volta che la recentemente insediatasi Commissione Europea a guida Von der Leyen afferma la sua volontà di introdurre una normativa sui salari minimi a livello europeo:** allegato alla sua prima comunicazione, risalente al 14 gennaio 2020 e intitolata **“Un'Europa sociale forte per le transizioni giuste”**, si può infatti trovare il documento che dà l'avvio alla procedura ex articolo 154 TFUE per quanto riguarda l'introduzione di un quadro comune europeo sui salari minimi.

Tale documento (d'ora in poi “il primo Consultation Document”) è stato indirizzato alle principali **parti sociali a livello europeo (ETUC e BusinessEurope)** al fine di sondare la loro posizione in merito a un possibile orientamento dell'azione dell'Unione sul tema.

Nella prima parte del Consultation Document è individuato il “perché i salari minimi sono importanti”: la Commissione infatti riconosce che **il fenomeno della in-work poverty** è in crescita nell'UE, in particolare tra i lavoratori parte di rapporti di lavoro “atipici”, e individua nella fissazione di minimi salariali adeguati uno strumento per il contrasto dello stesso.

Inoltre, viene aggiunto che una tale operazione avrebbe l'effetto di **sostenere la crescita complessiva dei salari**, circostanza che peraltro, **si sostiene potrebbe incentivare le imprese alla produttività e a investire sul capitale umano, nonché supportare la domanda interna.**

Nell'introduzione del documento la Commissione individua tuttavia immediatamente i limiti che essa stessa avrebbe nel perseguimento di tale obiettivo: essi si concretizzano nell'**articolo 153(5) del TFUE**, il quale esclude la competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzione, nonché nelle determinazioni della **Corte di Giu-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

**stizia dell'Unione Europea**, la quale ha infatti in passato esplicitamente classificato l'introduzione di un salario minimo comunitario come "un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità", e per questo incompatibile con i Trattati.

In ultimo, la Commissione Europea sottolinea che la normativa di cui propone l'introduzione non avrebbe come scopo quello di imporre ai paesi il mutamento del proprio metodo di fissazione dei minimi retributivi e, in particolare, **non imporrebbe l'introduzione di una legislazione in merito ai minimi salariali negli Stati Membri in cui tale materia è regolata unicamente tramite la contrattazione collettiva** (ossia, attualmente, Italia, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia e Cipro).

Le risposte a tale proposta della Commissione non si sono fatte attendere: **già al termine del febbraio 2020 la Confederazione Europea dei Sindacati e Businessseurope hanno fatto pervenire le loro opinioni sul tema, così completando la prima fase di consultazioni.**

Il documento di risposta **della Confederazione Europea dei Sindacati** mette in evidenza quanto il ruolo della contrattazione collettiva sia fondamentale per il raggiungimento di un livello salariale minimo adeguato, non risparmiando critiche alle politiche di austerità portate avanti dalle istituzioni europee durante la crisi dello scorso decennio, le quali hanno secondo la CES contribuito a indebolire significativamente l'autonomia collettiva dei paesi più in difficoltà: **la Confederazione di conseguenza spinge la Commissione a introdurre nella propria proposta iniziative in favore della protezione della contrattazione collettiva e del diritto di associazione sindacale dei lavoratori.**

In ultimo, la Confederazione Europea dei Sindacati propone l'emissione di una **direttiva sui salari minimi**, avente come **base giuridica gli articoli 151 e 153 del TFUE** (relativi alla politica sociale dell'UE), la quale tuttavia si applichi unicamente ai salari minimi previsti dalla legge e al ruolo delle autorità pubbliche nel fissarli e farli rispettare, e non ai salari fissati attraverso i contratti collettivi.

**Contraria invece all'introduzione di uno strumento di *hard law* come una direttiva è invece Businessseurope**, la quale sottolinea come un simile intervento da parte dell'Unione Europea sarebbe **incompatibile con il già citato articolo 153(5) del TFUE**, e inoltre contraddirebbe l'affermazione della Commissione Europea di volere rispettare l'autonomia delle parti sociali in materia di retribuzione.

**Businessseurope sottolinea invece il ruolo che il Semestre Europeo potrebbe avere per quanto riguarda il tema dei salari:** utilizzando come base il **principio 6 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017**, il quale menziona la necessità di garantire retribuzioni minime adeguate, sarebbe infatti possibile per le istituzioni europee coinvolte nel Semestre incoraggiare gli Stati Membri ad adottare riforme in questa direzione.

**Il 3 giugno 2020 la Commissione Europea ha avviato la seconda fase di consultazioni ex articolo 154 TFUE emettendo un secondo Consultation Docu-**

ment nel quale aggiunge ulteriori indicazioni per quello che dovrà essere il contenuto dell'azione EU in tema di salari minimi.

In primo luogo, viene sottolineata la necessità che tutti i lavoratori beneficino di un minimo salariale di livello adeguato.

**Nel primo Consultation Document era stata avanzata la proposta di identificare tale livello di adeguatezza con il 60% della mediana dei salari di ogni singolo Stato Membro** (soglia che identifica il rischio di povertà, accolta dalle principali organizzazioni internazionali) la quale era stata accolta favorevolmente dalla CES ma criticata da *BusinessEurope*: nel secondo documento tale soglia non è più nominata.

Per quanto riguarda invece la copertura dei minimi salariali, la Commissione Europea sostiene che **l'applicazione degli stessi dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori, limitando o eliminando le eccezioni e le riduzioni previste dalle molte legislazioni nazionali (come ad esempio la legislazione francese) per quanto riguarda specifiche categorie di lavoratori**, per esempio i lavoratori giovani: se esse non fossero eliminabili, esse dovrebbero essere non-discriminatorie, giustificate, proporzionate e limitate nel tempo.

La Commissione Europea auspica altresì che nel caso degli Stati Membri in cui le retribuzioni sono fissate unicamente attraverso la contrattazione collettiva, anche i lavoratori non coperti dalla stessa possano beneficiare dei livelli retributivi minimi stabiliti dai contratti collettivi, e propone in seguito **un rafforzamento degli strumenti di vigilanza degli Stati Membri in tema di minimi salariali**, compresi gli ispettorati del lavoro.

In chiusura del documento, la Commissione individua **la base giuridica per la futura normativa sui salari minimi, ossia l'articolo 153(1)(b) del TFUE**, e i possibili strumenti legali attraverso i quali concretizzarla, ossia una direttiva, la quale potrebbe anche essere implementata direttamente dalle parti sociali ex articolo 153(3) TFUE, oppure una Raccomandazione del Consiglio, uno strumento non vincolante che potrebbe essere accompagnato da un quadro di riferimento da integrare nel Semestre Europeo.

In conclusione, è necessario riportare quanto previsto dai documenti di risposta delle parti sociali al secondo Consultation Document della Commissione, risalenti a inizio settembre, dai quali **non potrebbero emergere posizioni più discordanti**.

Nella seconda fase della consultazione infatti la CES si schiera convintamente a favore di una **direttiva quadro, accompagnata da una Raccomandazione del Consiglio** che metta in atto misure complementari ad essa: inoltre, accoglie favorevolmente le proposte della Commissione in merito alla vigilanza sul rispetto dei minimi salariali previsti e alla massima limitazione delle eccezioni dalla copertura degli stessi. BusinessEurope, al contrario, ritiene che una Raccomandazione del Consiglio sia "il massimo raggiungibile" dall'Unione Europea in materia di salari minimi, data

l'incompetenza dell'Unione Europea sulla materia della retribuzione: inoltre, ricorda come, secondo la convenzione OIL numero 131, spetta alle autorità nazionali individuare le categorie di lavoratori coperte dal salario minimo.

La proposta di introduzione di un quadro di riferimento europeo in tema di retribuzione, materia fino ad oggi gelosamente custodita dagli Stati Membri, è sicuramente emblematica **del forte spirito di cambiamento** che anima la Commissione Europea a guida Von der Leyen, e rappresenta efficacemente il suo ambizioso progetto per la trasformazione dell'Unione: sarà interessante scoprire se il risultato finale si dimostrerà proporzionato alla forza di tale spirito o sarà ridimensionato dalle lunghe e difficoltose negoziazioni che lo precederanno.

## **Non aboliamo il reddito di cittadinanza, aboliamo l'Anpal\***

*di Francesco Seghezzi*

**Il problema del reddito di cittadinanza non sta ne primo pilastro, quello dell'assistenza, ma nel secondo: le politiche attive, che dovrebbero aiutare i beneficiari a trovare una nuova occupazione.**

L'Anpal, l'agenzia nazionale per le politiche attive, nasce nel 2015 nell'ambito del Jobs Act del governo Renzi con lo scopo di accentrare a livello nazionale le competenze in materia di politiche del lavoro che fino a quel momento erano in capo alle venti regioni italiane. Ma per funzionare davvero aveva bisogno della riforma costituzionale poi bocciata al referendum del 2016. Anche se finora non hanno raggiunto i risultati sperati, tutto lascia pensare che al termine del loro contratto di collaborazione i navigatori verranno inseriti all'interno dell'organico dei Centri per l'impiego.

**Sembra ormai chiaro a tutti come le vere criticità del Reddito di cittadinanza siano quelle connesse alle politiche del lavoro.** Sebbene infatti il primo pilastro, quello che si rivolge a coloro che sono in stato di povertà e, per diversi motivi, non possono lavorare, abbia i suoi problemi, questi non sono paragonabili alla Fase 2, mai veramente partita.

**La distinzione tra Fase 1 e Fase 2 non è stata certo annunciata al momento dell'introduzione del decreto sul Reddito di cittadinanza,** ma è emersa successivamente come esigenza per risolvere la totale inefficienza rispetto al supporto ai percettori nel trovare un lavoro o nell'intraprendere un percorso di formazione.

**Le criticità sono molte ma se vogliamo individuarne una di fondo possiamo trovarla in un qualcosa che viene prima del Reddito di cittadinanza, un problema che doveva essere risolto prima di stanziare risorse che per qualunque addetto ai lavori non avrebbero portato risultati.** Parliamo del coordinamento tra lo Stato e le regioni e in particolare dell'efficienza di Anpal, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro creata nel 2015 con il Jobs Act.

**L'Anpal nasce con lo scopo di accentrare a livello nazionale le competenze in materia di politiche del lavoro che fino a quel momento erano in capo alle venti regioni italiane.** Il problema però è che non bastava il Jobs Act per fare questo, occorreva un esito positivo della riforma costituzionale che lo stesso governo stava portando avanti. Esito che si è rivelato negativo dopo il referendum del di-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

cembre 2016 e che ha lasciato Anpal, e con essa le politiche attive del lavoro, in mezzo al guado.

Si tratta quindi di uno stallo che ci accompagna ormai da quattro anni e che si sintetizza in una agenzia nazionale che non ha le competenze per esercitare pienamente il suo ruolo.

**È difficile immaginare che nel futuro breve, quello fondamentale per la gestione delle numerose transizioni e casi di disoccupazione che si genereranno nella crisi che stiamo vivendo, il governo decida di mettere mano alla costituzione facendo quello che la riforma di Renzi non è riuscita a fare.**

**Lo stallo non si può risolvere senza intervenire sul ruolo stesso dell'Anpal, e non sarebbe uno scandalo aprire una vera discussione in merito alla sua eventuale abolizione.** Questo porterebbe ad una legittimazione maggiore delle regioni in merito alle politiche del lavoro ma non basterebbe. Un ritorno al regime pre-Jobs Act porterebbe con sé le problematiche connesse ad una grande frammentazione territoriale che ha portato ad emergere alcune (poche) regioni eccellenti ma ha anche prodotto moltissime inefficienze.

#### **Cambiamo nome (e natura) ai navigator**

**L'autonomia dell'esercizio delle proprie competenze dovrebbe essere potenziata fornendo alle regioni la dotazione in termine di capitale umano in grado di far davvero funzionare i Centri per l'impiego, pur sapendo che senza un vero ruolo (in tutta Italia) delle agenzie per il lavoro poco si potrà fare.** Qui entra in gioco anche il futuro dei navigator.

**Tutto porta a dire che al termine del loro contratto di collaborazione verranno inseriti all'interno dell'organico dei Centri per l'impiego sia, come in parte sta già accadendo in alcune regioni, attraverso i concorsi ai quali possono presentarsi, sia in seguito ad un potenziale contenzioso giudiziario.**

**Quest'ultimo si potrebbe evitare attraverso un accordo con le regioni, per le quali ricoprono già spesso un ruolo di assistenza tecnica, che abbia come perno l'impegno finanziario, magari sostenuto dai fondi del Next Generation Eu, a sostenere per loro un percorso di formazione vera.**

**Sappiamo infatti che, sebbene vengano individuati come capro espiatorio di tutti i mali del reddito di cittadinanza, i navigator (meglio cambiar loro nome) hanno poche colpe fino a quando non vengono formati per poter svolgere al meglio il loro ruolo, ruolo che è stato oltretutto depotenziato proprio in conseguenza alle problematiche generate dalla confusione delle competenze tra Stato e regioni. Gli anni che ci separano alla fine del loro contratto dovrebbero servire proprio a questo, per evitare di buttare via competenze che comunque ci sono ma che necessitano di ulteriore formazione considerata la complessità del mercato del lavoro contemporaneo.**

**Oltre a questi argomenti c'è un motivo più profondo per mettere in discussione il ruolo dell'Anpal e riguarda la struttura dei mercati del lavoro contemporanei sempre più caratterizzati da transizioni tra periodi di lavoro (con diverse tipologie contrattuali), di non lavoro, di formazione.** Accompagnare le persone durante queste transizioni, senza che diventino una condanna, è la sfida che il sistema di politiche del lavoro deve affrontare.

**Per far questo occorre muoversi nei territori coinvolgendo attori come sindacati, imprese, scuole e università, attività difficilmente coordinabile a livello nazionale.** Si tratterebbe di un cambio di rotta radicale, ma è forse l'unica strada per evitare di implementare un sistema che non funziona perché costruito sui presupposti di un mondo che non c'è più.

## La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni\*

*di Andrea Zoppo*

Il 5 ottobre 2020 è stato approvato in Consiglio dei Ministri un decreto legislativo di attuazione della direttiva europea 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di nuove norme regolamentari e amministrative (o di disposizioni di modifica delle norme esistenti) **che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio**. L'approvazione del decreto, già esaminato in Consiglio dei ministri il 21 luglio è arrivata dopo il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni<sup>1</sup>

La direttiva in fase di recepimento mira a **garantire il corretto funzionamento del mercato interno e contestualmente si pone la finalità di evitare restrizioni sproporzionate nell'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio**. L'intervento si inserisce all'interno di un **quadro normativo delle professioni** nel contesto italiano piuttosto articolato, caratterizzato da una **logica di riforma di tipo duale**: da un lato gli interventi sul sistema delle professioni ordinistiche classiche e dall'altro il sistema delle professioni emergenti che trova i suoi principi fondativi nella legge n. 4/2013. In entrambi i casi, **forte impulso è stato dato dalla normativa comunitaria** che ha ispirato la filosofia di fondo sia degli interventi nell'ambito delle professioni regolamentate classiche (soprattutto con riferimento ai **profili inerenti il rapporto tra diritto della concorrenza, libertà di stabilimento e prestazioni professionali**), sia nel campo delle attività professionali non regolamentate dove invece gli ambiti di derivazione sovranazionale si **concentrano sulla protezione del consumatore, sulla trasparenza, sulla sussidiarietà e promozionalità per via delle forme associative dei nuovi professionisti**.

Il recepimento della direttiva segue la scia di altri provvedimenti in materia giudicati non soddisfacenti rispetto alle finalità e alle esigenze precedentemente prefissate. Nello specifico ci si riferisce alla direttiva 2005/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali come modificata dalla direttiva 2013/55/UE la quale impone agli Stati Membri di valutare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, il loro esercizio e di comunicare alla Commissioni i risultati della valutazione. Da tale valutazione è emersa una **mancanza di chiarezza e di omogeneità dei criteri che**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

**i diversi Stati membri utilizzano nella valutazione della proporzionalità** dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, rendendo perciò necessario l'intervento.

Lo **schema di decreto legislativo**, che ricalca sostanzialmente la Direttiva come può desumersi dalle tabelle di concordanza per il recepimento, consta di 9 articoli. I primi due definiscono gli ambiti di applicazione della direttiva e le nozioni di **“titolo professionale protetto”, “attività riservate” e “soggetti regolatori”**. L'articolo 3 impone che i soggetti regolatori **nell'ambito dell'AIR** (analisi impatto della regolamentazione) degli atti normativi o dell'istruttoria, con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, **procedano alla valutazione del principio di proporzionalità utilizzando le tabelle previste dal medesimo decreto**. All'interno delle tabelle devono pertanto essere indicati: **gli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla nuova disposizione o dalla modifica della disposizione che limita l'accesso, rischi per beneficiari dei servizi compresi i consumatori, giustificazione dell'insufficienza di norme di natura specifica già in vigore a raggiungere l'obiettivo perseguito** (come ad esempio legislazione sulla sicurezza dei prodotti o tutela dei consumatori), **impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione, dimostrazione dell'impossibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per raggiungere l'obiettivo di interesse generale**.

Le motivazioni addotte affinché una disposizione possa essere considerata giustificata e proporzionata devono essere suffragate da elementi qualitativi e, ove possibile da elementi di carattere quantitativo(art.3). Viene inoltre stabilito che, prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata, **i soggetti regolatori devono trasmettere lo schema di provvedimento corredato della relativa tabella e analisi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la quale esprime il relativo parere**. Nel caso in cui gli atti siano adottati dagli ordini professionali, il parere è espresso dalle amministrazioni e ministeri vigilanti. A seguito dell'adozione, i soggetti regolatori monitoreranno la conformità con il principio di proporzionalità avendo riguardo agli sviluppi del contesto generale.

L'art 4 dello schema di decreto legislativo stabilisce alcuni **principi fondamentali del diritto dell'Unione**, cui si dovranno attenere le nuove disposizioni introdotte per adempiere al principio di proporzionalità: -a) **principio di non discriminazione né in via diretta, né in via indiretta sulla base della nazionalità o della residenza**; -b) **principio di giustificatezza nell'introduzione di nuove disposizioni** sulla base di motivi di **interesse generale** (segue una lunga lista, presumibilmente non tassativa: ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica, sicurezza sociale, tutela dei consumatori, lotta contro la frode, proprietà intellettuale, salvaguardia e conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale); c) **impossibilità di introdurre disposizioni limitative esclusivamente per motivazioni di carattere economico e amministrativo**; d) **adeguatezza delle disposizioni al conseguimento dello scopo e impossibilità di introdurre limitazioni ultronee rispetto a quanto**

**strettamente necessario per il raggiungimento dello scopo.** Il comma 10 dell'art. 3 stabilisce che, nelle ipotesi di incidenza della disciplina sulla regolamentazione delle professioni sanitarie e quindi sulla sicurezza dei pazienti, le autorità competenti in materia, devono tener conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana.

Seguono infine una serie di disposizioni sull'informazione e partecipazione dei cittadini, dei destinatari dei servizi e dei portatori di interessi in generale (art. 5) specificando che la partecipazione deve avvenire in una fase diversa rispetto a quella in cui si svolge quella della proporzionalità; sullo scambio di informazioni (art. 7) tra gli stati membri che viene affidata al dipartimento per le politiche europee della Presidenza del consiglio dei ministri ed infine sulla trasparenza (art. 8) prevedendo l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea dei motivi in base ai quali le disposizioni sono considerate giustificate e proporzionate mediante registrazione nella banca dati delle professioni regolamentate della Commissione europea.

Sulla base del recepimento sarà ora interessante comprendere **quali saranno le conseguenze pratiche dell'adozione della direttiva nell'ambito delle professioni regolamentate**, delle attività riservate a determinati gruppi professionali, dei titoli e criteri di accesso legislativamente stabiliti per esercitare una specifica attività e, soprattutto quale sarà il **rapporto dello stato per il tramite degli organi di autogoverno delle professioni (ordini) con il regolatore e le authority, che proprio grazie al diritto comunitario hanno visto crescere progressivamente la loro importanza (nello specifico l'AGCM al quale, in sede di recepimento, vengono attribuite una serie ulteriore di competenze)**. Altro nodo da monitorare potrebbe essere rappresentato dalle conseguenze della direttiva sul generale **processo di riorganizzazione che sta investendo determinati gruppi professionali emergenti**, i quali spesso non trovano il proprio riconoscimento nell'alveo della regolamentazione classicamente intesa.

## Servizi alla persona: il caso dei lavori domestici e della assistenza domiciliare via App\*

di Federica Capponi

Parlare di piattaforme digitali evoca nei più l'immagine di ragazzi che in bicicletta attraversano la città per consegnare nelle abitazioni i pasti contenuti nei loro zaini colorati. Tuttavia, il fenomeno del lavoro tramite piattaforma digitale non si esaurisce con i *rider*. **L'utilizzo di app** per l'incontro tra domanda e offerta di servizi **si sta diffondendo rapidamente anche** (e forse in modo più significativo) **in un settore di crescente importanza per la popolazione come quello dei servizi alla persona (pulizie domestiche, babysitting, ripetizioni scolastiche, assistenza domiciliare, ecc.)**. La professoressa Ivana Pais, in un articolo apparso l'11 dicembre 2019 su *www.vita.it* dal titolo "Il web sommerso dei lavoratori domestici", ricorda come, stando ad una recente indagine dell'INAPP svolta su 45 mila individui residenti in Italia, "**per ogni rider che incontriamo per le strade delle nostre città, ci sono due lavoratori domestici che operano attraverso App**". Appare di particolare interesse, dunque, comprendere quale impatto le piattaforme digitali abbiano o possano avere in un mercato ancora non del tutto strutturato come quello del lavoro domestico e dei servizi alla persona ed indagare le relative implicazioni per le condizioni di lavoro degli operatori domiciliari. Prima di tutto occorrerà pertanto individuare le principali caratteristiche del fenomeno attraverso una osservazione empirica dello stesso.

Un primo dato che è possibile cogliere tramite l'analisi dei termini e condizioni di servizio di alcune piattaforme digitali che in Italia si occupano di incrociare domanda e offerta di servizi domestici consiste nel fatto che **molto spesso i gestori della piattaforma escludono la propria natura tanto di intermediari quanto di datori di lavoro**, proponendosi, piuttosto, come *marketplace* in cui, in cambio della sottoscrizione di abbonamenti su base mensile o annuale, è possibile svolgere una ricerca personalizzata di operatori domiciliari (*babysitter*, badanti, ecc.). Esistono poi alcune eccezioni, come **Vicker**, piattaforma digitale che, con apposita autorizzazione ministeriale, svolge intermediazione di prestazioni d'opera *ex art. 2222 c.c.*; o **4MyFamily**, che appartiene al gruppo Solidali, anch'esso autorizzato dal Ministero del lavoro a svolgere attività di intermediazione di lavoro, o, ancora, **Yougenio**, che dichiara di avvalersi di personale dipendente. Con riferimento al funzionamento, è molto diffusa la previsione di sistemi di *rating* che permettono all'utente di valutare il servizio ricevuto (è previsto ad esempio dalle app *Yoppies*, *4MyFamily*, *Vicker*, e *Le Cicogne*). In alcuni casi l'*app* si fa carico di verificare l'esperienza pregressa e le referenze

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39](#).

dell'operatore domiciliare (*Helpling*). In altri casi, la professionalità dell'operatore domiciliare è assicurata dalla piattaforma digitale, che dichiara di avvalersi di personale dipendente assunto e formato per svolgere il tipo di servizio richiesto dall'utente (*Yougenio*). Altra caratteristica comune consiste nel fatto che i pagamenti avvengono solitamente per il tramite della piattaforma digitale (*Yoppies, Helpling*).

Ciò che si ricava da tale analisi appare in linea con quanto osservato per analoghe piattaforme digitali operanti in altri Paesi. **Il fenomeno**, agli occhi dei ricercatori che hanno iniziato ad occuparsi del tema, **presenta luci e ombre**. Se, da un lato, infatti, l'impiego di piattaforme digitali, in un settore caratterizzato da una forte presenza di lavoro nero ed irregolare, sembrerebbe permettere il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori domiciliari, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, tramite, anzitutto, l'emersione dei rapporti di lavoro (cfr. A. Hunt, F. Machingura, *A Good Gig? The rise of on-demand domestic work*, ODI Working Paper, n. 7/2016, A. Trojansky, "Uber-isation" of care? Platform work in the sector of long-term home care and its implications for workers' rights, Report EESC 2020), dall'altro, l'impiego delle stesse solleverebbe alcune possibili criticità sul piano giuridico, come **il rischio di violare le disposizioni in materia di intermediazione di lavoro** nonché le regole alla base del principio su cui si fonda l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ("labour is not a commodity"; cfr. V. De Stefano, M. Wouters, *Should digital labour platforms be treated as private employment agencies?*, ETUI, 2019). Inoltre l'esigenza di offrire agli utenti un servizio di qualità potrebbe spingere le piattaforme digitali ad avere un controllo sugli operatori domiciliari tale da integrare i presupposti per la riqualificazione del rapporto di lavoro nei termini della subordinazione, con la possibilità che anche in tale settore si alimenti il contenzioso giudiziario sul punto (è quanto avvenuto per le piattaforme digitali di pulizie domestiche *Handy.com* e *Homejoy.com*; al riguardo cfr. F.A. Schmidt, *Digital Labour Markets in the Platform Economy. Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017). In definitiva il fenomeno sembra essere in rapida diffusione e sicuramente andrà attenzionato anche in Italia, soprattutto nella prospettiva dell'indagine e dell'analisi in chiave giuslavoristica, al fine di escludere abusi e violazioni della normativa italiana in materia di lavoro.

## Il lavoro di cura ai tempi del Covid-19: a proposito di una recente analisi del gruppo di esperti delle Nazioni Unite sulla famiglia\*

*di Irene Tagliabue*

In un dibattito pubblico e scientifico tutto concentrato sull'impatto del Covid-19 sulle attività produttive, risulta di indubbio interesse il contributo offerto da Esuna Dugarova, nell'ambito del gruppo di esperti delle Nazioni Unite sulla famiglia, dal titolo "**Unpaid care work in times of the COVID-19 crisis: Gendered impacts, emerging evidence and promising policy responses**". Lo studio fornisce uno spaccato su un settore di estrema importanza per le nostre società e le economie moderne, come è quello di cura e assistenza alla persona, che è sin qui stato trascurato sia in termini di analisi che in termini di misure promozionali e di tutela, come insegna anche il caso italiano (vedi F. Capponi, I. Tagliabue, Emergenza Covid-19: lavoro domestico e di cura ancora una volta dimenticato dalla politica, in Bollettino speciale ADAPT 18 marzo 2020, n. 3). Attraverso l'esame delle prove raccolte durante i mesi della pandemia e grazie all'utilizzo dei dati disponibili disaggregati per sesso, età e altri fattori, vengono in particolare ricostruite possibili risposte a livello globale, **con l'obiettivo ultimo di rendere la crisi causata dal COVID-19 un'opportunità per ricostruire e ripensare le dinamiche sociali a livello mondiale, mettendo cura e riproduzione sociale al centro del dibattito.**

Partendo da una analisi dei dati ad oggi disponibili, evidenziando il significativo impatto che il COVID-19 ha avuto innanzitutto sui sistemi sanitari di tutto il mondo, la pubblicazione si concentra sulle conseguenze che misure quali la chiusura dei confini nazionali e lockdown più o meno estesi hanno provocato in termini economici. Secondo le stime fornite **si prevede che circa il 14% dell'orario di lavoro, un equivalente di 400 milioni di posti di lavoro a tempo pieno a livello globale, andrà perso solo nel secondo trimestre del 2020 (ILO 2020a)**, dati peggiori della perdita di posti di lavoro durante la crisi economica globale nel 2008-2009. **Effetti in particolar modo devastanti per i lavoratori e per il loro sostentamento nel settore informale, dove le donne sono sovra rappresentate in tutto il mondo.** L'epidemia ha, in questo senso, indubbiamente esacerbato gli impatti di genere della crisi, accentuando insicurezza economica e sociale delle donne, lavoro di assistenza non retribuito e violenza domestica, escludendole al tempo stesso da qualsiasi forma di sostegno sociale e istituzionale. A ciò si aggiunga inoltre che, **mentre le donne lavoratrici sanitarie sono in prima linea nella risposta COVID-19, rappresen-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

tando 96 milioni o il 70,4% della forza lavoro totale nei settori della salute e dell'assistenza sociale, devono affrontare discriminazioni e svantaggi, inclusi quelli salariali, causati dalle strutture gerarchiche e agli stereotipi di genere che modellano la segregazione occupazionale.

Di grande interesse, poi, l'analisi delle dinamiche di genere presenti nell'ambito del lavoro di cura non retribuito, che mette in evidenza come **le stime provenienti da 53 paesi confermerebbero oggi che il lavoro di assistenza non retribuito ammonta circa al 9% del PIL globale, arrivando a costituire un totale di 11 trilioni di dollari di parità di potere d'acquisto. Quando si misura un salario minimo orario, l'assistenza non pagata e il lavoro domestico sono valutati intorno al 40% del PIL (ILO 2018). Dati di grande impatto, a cui si aggiunge la consapevolezza che, nel mondo, le donne svolgono in media tre quarti, ovvero il 76,4%, dell'importo totale dell'assistenza non retribuita, dedicando in media 3,2 volte più ore al lavoro di cura non retribuito rispetto agli uomini.**

**La situazione è inevitabilmente peggiorata con la diffusione del COVID-19, che ha amplificato gli impatti -negativi- sul lavoro di cura non retribuito.** La ridotta offerta di assistenza sia formale, attraverso apposite strutture, che informale, fornita da reti familiari di vario tipo, ha reso sempre più complesse le esigenze di conciliazione vita-lavoro dei genitori ed in particolare di quelli chiamati a lavorare da casa. Gran parte di questo carico aggiuntivo di lavoro, secondo i dati forniti alle Nazioni Unite da Dugarova, è ricaduto sulle donne, chiamate ad occuparsi non più solo di cura e assistenza in senso ampio, ma anche di aspetti legati all'istruzione dei figli, quasi interamente delegata alla gestione familiare, a seguito della chiusura obbligatoria delle scuole. **Al di là degli evidenti effetti devastanti causati a livello sanitario ed economico, quindi, è innegabile che la crisi generata dal COVID-19 abbia provocato uno shock per le norme sociali relative alla distribuzione di cure a titolo gratuito e al lavoro domestico.** La pandemia ha alterato la vita quotidiana in modo tale da poter ri-radicare i ruoli di genere, offrendo tuttavia al tempo stesso la possibilità di sovvertirli, attraverso la valorizzazione di quelle dinamiche in grado di coinvolgere maggiormente gli uomini, costretti a casa esattamente come le donne, nella gestione degli oneri di cura della famiglia.

Secondo quanto ricostruito all'interno del documento presentato alle Nazioni Unite, i governi del mondo hanno provato a rispondere alle emergenti esigenze di cura attraverso disposizioni politiche basate principalmente su quattro componenti chiave: **il tempo**, attraverso misure quali ad esempio congedi e possibilità di ricorrere al telelavoro, **l'implemento di servizi** di svariata natura, **l'ampliamento di risorse economiche**, quali assegni familiari o contributi economici e, da ultimo, **il potenziamento di infrastrutture** come strutture di assistenza o istruzione, in grado di alleggerire gli oneri gravanti sulle famiglie.

**Le misure adottate dai singoli paesi al fine di sostenere le responsabilità di cura dei genitori si sono quindi tradotte principalmente in congedi retribuiti, di cui hanno potuto beneficiare i lavoratori nel settore formale coperto**

**dall'assicurazione sociale.** Si pensi proprio al nostro paese, in cui ai genitori che lavorano è stata data la possibilità di prendere un congedo fino a 15 giorni al 50% dello stipendio pagato dallo stato. Misure analoghe sono state poi previste in altri paesi europei, quali ad esempio la Francia, in cui i genitori hanno diritto ad un congedo per malattia retribuito in mancanza di alternative. Oppure, spostandosi oltreoceano, si considerino gli Stati Uniti dove, per la prima volta, è stata introdotta una misura che consente ai genitori, che si prendono cura di bambini le cui scuole o asili nido sono chiusi, di usufruire di un congedo familiare retribuito al 67% dello stipendio, per un periodo massimo di 12 settimane. Diversi paesi, da ultimo, hanno anche ampliato le opzioni di lavoro flessibile specificamente per aiutare i genitori a combinare lavoro e cura.

**Sotto un'altra prospettiva, alcuni paesi hanno cercato di ampliare, come sopra ricordato, i servizi di assistenza nonostante le chiusure diffuse delle strutture.** In Francia, ad esempio, le strutture di assistenza all'infanzia per le famiglie di lavoratori "essenziali" possono ospitare fino a 10 bambini. Misure analoghe sono state adottate anche in Austria, Paesi Bassi e Canada, con l'obiettivo di alleggerire la pressione sui genitori, in particolare se operatori sanitari.

**In molti casi è stato fornito poi un sostegno al reddito ai genitori, anche attraverso forme di contributi economici, a seguito della perdita del lavoro o a della riduzione dell'orario di lavoro.** Tra queste misure, in Europa meritano sicuramente di essere citate, a titolo del tutto esemplificativo, le indennità parentali temporanee che il Belgio ha previsto per i lavoratori autonomi, così come le misure introdotte nel nostro paese dal decreto c.d. "Cura Italia". Ancora, la Svezia ha previsto che i genitori costretti a rimanere a casa a curare i figli abbiano diritto a un assegno parentale temporaneo che ammonta al 90% dell'indennità giornaliera che percepirebbero normalmente. In Asia, la Corea del Sud ha offerto ai genitori fino a 5 giorni di congedo per l'assistenza all'infanzia, accompagnati da una paga giornaliera, così come in Turchia i trasferimenti di denaro per le donne sono aumentati del 29% per i pagamenti sanitari, postnatali e di gravidanza. Accanto a queste misure, che non esauriscono di certo le previsioni che su scala mondiale sono state introdotte per il sostegno delle famiglie, **diversi paesi hanno elargito aiuti finanziari anche alle aziende che forniscono ferie retribuite ai dipendenti con responsabilità di assistenza.**

Da ultimo, in diverse circostanze sono stati introdotti anche **aiuti di natura economica di altro tipo**, attraverso la fornitura di acqua ed elettricità gratuite, prevenendo in alcuni casi deroghe o moratorie per le bollette delle utenze domestiche, in grado di alleggerire la pressione economica delle famiglie già duramente provate dalla crisi sanitaria ed economica.

**Ciò che emerge chiaramente dall'analisi in oggetto, in conclusione, è la consapevolezza che un aumento così netto delle responsabilità di assistenza, lavori domestici e istruzione domiciliare ha costituito e sta costituendo una novità per moltissimi paesi. Da qui spiegato il tentativo, operato a livello glo-**

**bale, di contenere le implicazioni negative dell'incremento degli oneri di assistenza, con specifico riferimento a temi quali l'uguaglianza di genere, la produttività del lavoro e lo sviluppo economico.**

Sebbene sia evidente che gli impatti che la crisi causata dal COVID-19 debbano ancora del tutto emergere, la ricostruzione di **Esuna Dugarova** fornisce sicuramente l'occasione per avviare una più ampia riflessione in materia di lavoro di cura non retribuito. **La situazione emergenziale senza precedenti in corso in tutto il mondo può rappresentare in questo senso una occasione affinché si approdi ad una concezione della cura quale diritto universale a cui venga dedicato lo spazio necessario a livello globale.** I sistemi di welfare di moltissimi – se non tutti i – paesi più duramente colpiti dalla pandemia hanno mostrato la propria inadeguatezza e incapacità di rispondere alle esigenze della popolazione, in particolare quella più fragile e bisognosa di assistenza. **Solo attraverso il ripensamento dei sistemi di assistenza e di una maggiore integrazione tra pubblico e privato, con l'introduzione di politiche in grado di fornire nuovi servizi, risorse e infrastrutture sarà possibile nell'immediato futuro fornire risposte efficaci alle crescenti esigenze di una popolazione che invecchia e le cui richieste sono sempre maggiori e più complesse. Senza che questo, peraltro, si ripercuota unicamente sulle donne che, come questa pandemia ha contribuito ad evidenziare in modo netto ed inequivocabile, hanno sempre maggiori difficoltà a fornire le cure richieste all'interno della famiglia.**

## Prop 22: oltre la vittoria delle piattaforme della *gig economy*, il rapporto tra lavoratori e consumatori\*

di Emanuele Dagnino

L'*election day* negli Stati Uniti ha attirato l'interesse di milioni di persone anche in Italia, interessati agli esiti di una elezione che, per evidenti motivi, influirà sulle dinamiche mondiali, almeno per i prossimi 4 anni. È passato, invece, in sordina – nel contesto italiano – l'esito di un "referendum" (*ballot vote*) che certamente influenzerà il futuro della *gig economy* oltreoceano e che potrà avere degli echi anche negli altri Paesi.

Al termine di una campagna molto costosa (si parla di più di 200 milioni di dollari), Uber, Lyft, DoorDash & Co. hanno ottenuto una deroga (*exemption*) rispetto alla applicazione dell'*Assembly Bill 5* (AB5), una legge – approvata a fine 2019 e attenzionata dalla dottrina italiana, che ha avuto modo di dare risalto ai possibili effetti della legge anche al di fuori del contesto californiano<sup>1</sup> – che, intervenendo sulle modalità di classificazione del lavoro subordinato, consentiva di far rientrare i lavoratori della *gig economy* delle principali piattaforme nell'alveo protettivo del diritto del lavoro subordinato. La *Proposition 22 – Exempts App-Based Transportation and Delivery Companies from Providing Employee Benefits to Certain Drivers. Initiative Statute* – ha ottenuto il supporto del 58% dei votanti rappresentando una vittoria per le piattaforme che, grazie a questo voto, potranno continuare a qualificare i lavoratori come autonomi (*independent contractor*), riconoscendo soltanto alcuni trattamenti migliorativi e con notevoli risparmi.

Al di fuori di qualsiasi valutazione di merito sulla tecnica legislativa<sup>2</sup> – sia dell'*AB 5* che della *Prop 22* – si ritiene particolarmente interessante analizzare brevemente l'esito del voto, tentando di comprenderne le motivazioni e di acquisirne degli insegnamenti su alcune dinamiche fondamentali relative alle istanze rivendicative dei lavoratori e al supporto pubblico che ricevono, al di fuori del dibattito scientifico o giornalistico.

In questo senso, pare opportuno andare oltre il tema che ha capitalizzato i primi commenti sul voto, ossia quello relativo ai costi sostenuti dalle piattaforme e alle derive della democrazia di fronte al potere delle *big corporation*. Si tratta di un tema certamente rilevante, ma che in sé solo non riesce a spiegare l'esito della consultazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

e le sue ragioni, così precludendo una completa comprensione del fenomeno che stiamo osservando.

A questo fine, quindi, pare possibile analizzare la vicenda dal punto di vista della solidarietà, ossia dal punto di vista della (mancata) adesione dell'elettorato californiano rispetto alle istanze di maggiore tutela del lavoro dei *gig worker*, sotto i riflettori nella maggioranza degli ordinamenti mondiali. Il quesito posto agli elettori, infatti, era chiaro già nel titolo che parla di esenzione dei lavoratori da (alcune) tutele del lavoro subordinato, tanto da essere contestato dal comitato promotore del quesito referendario. Di fronte a tale quesito, i votanti della California sembrerebbero non aver solidarizzato con altri cittadini-lavoratori<sup>3</sup>, comportandosi – si potrebbe dire – da cittadini-consumatori. Come osservato da Arjun Sundararajan – uno dei maggiori esperti dell'economia delle piattaforme – «l'elettore medio [...] vive positivamente il rapporto con le piattaforme e non vuole assistere allo sconvolgimento di qualcosa da cui dipendono, cosicché ha votato a favore della posizione delle piattaforme»<sup>4</sup>. Secondo tale lettura, che si ritiene di condividere, gli elettori hanno sostanzialmente votato, utilitaristicamente, guardando al proprio interesse economico (si potrebbe intendere come ribaltamento del voto col portafoglio), in questi termini spaventati dai possibili effetti negativi per il servizio – su cui le piattaforme hanno fatto fortemente leva – dell'obbligo di ingaggiare i *gig workers* come dipendenti, dall'aumento dei costi al venir meno del servizio. Ovviamente, non si vuole con questo escludere che, per una parte dei votanti, la posizione delle piattaforme sia risultata convincente, anche tra gli stessi lavoratori: come detto, però, la contrapposizione tra servizio e diritti è stata al centro del dibattito, sia in termini di promozione delle ragioni del NO sia in termini di sostenibilità del business in caso di riconoscimento della equiparazione (meno lavoratori, più attese e maggiori costi)<sup>5</sup>.

Ad ogni modo, se questa lettura è corretta, occorre rivalutare – in termini di efficacia a livello macro – quelle tendenze ed esperienze, evidenziate nel dibattito pubblico e nella riflessione accademica, di convergenza tra istanze dei lavoratori e istanze del consumo consapevole, ossia di forme di solidarietà rispetto alle tematiche del lavoro, costruite non sul senso di appartenenza alla categoria dei lavoratori, ma da una comune visione rispetto a modelli economici sostenibili dal punto di vista sociale.

Alcune meritorie campagne, infatti, avevano lasciato intravedere la possibilità di un interesse collettivo più ampio rispetto a quello dei lavoratori, ottenendo anche alcuni successi. Rimanendo nel contesto americano, ci sono stati importanti iniziative di carattere settoriale che hanno visto uniti lavoratori e consumatori, nel settore alimentare come in quello dei trasporti, ma più in generale anche con riferimento alla campagna per il salario minimo federale a 15 dollari (c.d. *Fight for \$15*). In Italia, la dinamica del consumo critico è parte integrante (in termini di adesione, attraverso la propria spesa: “voto col portafoglio” in senso proprio)<sup>6</sup>, per esempio, del laboratorio bolognese costruitosi intorno alla *Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano*, che ha fatto parlare di sé anche in questi giorni – in controtendenza rispetto alle note vicende dell'accordo Assodelivery-UGL – per l'aumento dei compensi riconosciuti ai propri lavoratori da parte di MyMenu<sup>7</sup>.

L'esito del voto californiano, dove per la prima volta sul tema si è dato un confronto diretto tra le istanze dei lavoratori e gli interessi dei consumatori, dovrebbe, però, portare a valutare con cautela quegli slanci verso un ruolo centrale della solidarietà tra lavoratori e consumatori nelle azioni rivendicative per il futuro del lavoro, quale elemento di una economia sostenibile. Anzi, seppure convergenze sono possibili a livello di territorio e di singola tematica e, in senso più ampio, rispetto a specifici gruppi di consumatori critici, l'esito del voto deve mettere in guardia rispetto ad iniziative in cui i diritti dei lavoratori possano dipendere dalla scelta di essere di cittadino-lavoratore o di cittadino-consumatore.

Almeno nel prossimo futuro, quindi, le rivendicazioni del lavoro non potranno che continuare a costruirsi intorno alla solidarietà tra lavoratori.

## Le Agenzie per il lavoro che cambia. Intervista ad Annemarie Muntz\*

di Francesco Nespoli, Sidney Crocker

*Una pandemia è sicuramente una svolta nella storia dell'umanità, ma, come lei ha recentemente sottolineato, negli ultimi anni i cambiamenti nel mondo del lavoro si sono già moltiplicati e il Coronavirus li ha solo accelerati. Forse la domanda oggi non è come la società possa riavviare le sue operazioni, ma come la società possa ripensare alla sua vita, al valore del lavoro e al modo in cui lavoriamo. Dal suo punto di vista, quali sono il ruolo e le sfide degli intermedi del mercato del lavoro e delle agenzie private per il lavoro in quella che potremmo definire "la nuova normalità?"*

La nuova normalità non sarà così diversa dalla vecchia normalità. Abbiamo già assistito a gravi perturbazioni sui mercati del lavoro. Abbiamo avuto lunghi dibattiti sul futuro del lavoro. Abbiamo anche una dichiarazione ILO del 2019. Il Coronavirus ha accelerato le tendenze esistenti. Alcuni parlano di una doppia interruzione, il che significa che il Covid-19 ha raddoppiato la velocità del cambiamento, principalmente guidato dalla tecnologia. La tecnologia è il principale motore del cambiamento: la distruzione e la creazione di posti di lavoro ne sono il risultato. A lungo termine verranno creati più posti di lavoro, almeno questa è la mia lettura dalle ricerche condotte. Ma nel breve termine si tratta in effetti di distruzione, certamente in settori che sono pesantemente colpiti dal Covid-19, come quello automobilistico, quello ospedaliero, della vendita al dettaglio. Il che rende ancora più evidente la necessità di sforzi di riqualificazione dei lavoratori.

La riqualificazione è necessaria anche a causa di un'altra tendenza importante: la demografia, almeno nel nostro emisfero occidentale. Una tendenza ben nota. Ritournerà la scarsità sui mercati del lavoro. In realtà sta tornando già in alcuni paesi. La Polonia per esempio. Dall'inizio della crisi Covid 6 mesi fa, quando a marzo / aprile si è verificato un momento di blocco economico quasi totale, Randstad ha reinserito 140.000 persone, tenendo conto delle condizioni di salute e sicurezza. Rispettando i nuovi protocolli. Randstad, con Adecco e Manpower, ha contribuito in modo determinante alla realizzazione di quei nuovi protocolli di salute e sicurezza a prova di Covid-19: *The Alliance Safely back to work in the New Normal*, che ora è portata avanti da WEC.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

L'attuale seconda ondata sembra avere un impatto minore sull'occupazione (fino ad ora), ha più un impatto sociale. Il che è già abbastanza grave. E ovviamente in alcuni settori è ancora forte l'impatto occupazionale: ospitalità, eventi, turismo – ma c'è più lavoro nella vendita al dettaglio, nel commercio on-line (Amazon), nel lavoro di cura. Di nuovo: spostare le persone dal loro lavoro ad un altro è importantissimo. "Reskilling" è il nome del fabbisogno attuale del mercato del lavoro. Insieme a nuove forme di mobilità, come il lavoro a distanza. Uscendo dalla pandemia Covid-19, probabilmente vedremo un modello ibrido per quanto riguarda il lavoro in ufficio / a casa. Sicuramente impiegato, professionisti, dirigenti.

Un'altra importante esigenza è agire realmente per raggiungere l'uguaglianza, la diversità e l'inclusione nei mercati del lavoro. Attenzione alle lacune. Alcuni gruppi vulnerabili sono stati colpiti duramente dalla crisi Covid-19. La pandemia ha guidato la polarizzazione. Le donne e i giovani sono concentrati nei settori più colpiti, hanno bisogno di riqualificarsi e continuare a lavorare. Vediamo alcuni buoni sforzi nelle pratiche e nelle progettualità di cui Randstad fa parte. Questo è il motivo per cui abbiamo urgente bisogno di attuare un'agenda di innovazione sociale. Un piano di riforma olistico e integrato che combini lavoro dignitoso, una varietà di forme di lavoro, sicurezza sociale per tutti e sforzi di riqualificazione. Il tutto per promuovere un lavoro dignitoso e un mercato del lavoro flessibile e agile. Un'economia sana.

***Questa crisi mette in discussione la separazione tra settore pubblico e settore privato. Quali sono le condizioni normative in cui le Agenzie possono meglio adempiere alla loro funzione in questo nuovo momento?***

Ci sono ottimi esempi di partenariati pubblico privato (PPP) di successo sul mercato del lavoro in molti Paesi. Proprio di recente per esempio in Svezia, dove l'80% delle attività del Servizio pubblico per l'impiego (Public Employment Service – PES) sarà rilevato dalle agenzie private per l'impiego. Perché? Perché la competenza chiave delle agenzie è collocare le persone tra i loro clienti. E siamo bravi a farlo! Ora più che mai abbiamo bisogno che il settore pubblico e privato lavorino insieme. L'esempio svedese non è unico. Ma nel complesso è ancora necessaria una maggiore cooperazione. Ad alto livello questa esigenza è pienamente riconosciuta: dall'ILO, è affermata nella Raccomandazione ILO 188, insieme alla Convenzione 181. WEC e ILO hanno tenuto alcuni buoni seminari congiunti su questo argomento negli ultimi mesi. È un'esigenza riconosciuta anche dall'OCSE e dal WAPES, l'organismo internazionale del PES. Certo, non ovunque la cooperazione tra PES e agenzie private per l'impiego funziona in maniera efficiente. Quindi quali sono gli ostacoli? Forse anche qui ADAPT può svolgere un ruolo importante nell'intraprendere ulteriori ricerche. WEC apprezza molto la partnership con ADAPT. Imparare gli uni dagli altri, condividere le migliori pratiche è una filosofia che abbiamo in comune. Stimolare gli studenti ad aprire gli occhi sulle pratiche del mercato del lavoro è importante. Così come migliorare il funzionamento del mercato del lavoro attraverso ricerche che i professionisti prendano in considerazione e mettano in pratica.

***Le agenzie per il lavoro e gli intermediari del mercato del lavoro possono svolgere un ruolo cruciale nel mercato del lavoro dell'informazione, letteralmente: garantiscono che i servizi alla persona soddisfino gli interessi delle aziende. Almeno in Italia, alcuni dubitano ancora che questo sia davvero possibile. Come convincere chi è scettico al riguardo?***

Chi è scettico? E perché? Stiamo parlando di politici o imprese? Imprese, o per essere più precisi, gli utilizzatori del lavoro di agenzia, non molto a mio avviso. Né gli stessi lavoratori. Forse il fatto è che il dogma conservativo e populista circonda ancora il mondo del lavoro? La sicurezza non è avere un posto di lavoro. Si tratta di lavorare e di avere un reddito stabile, anche tra un lavoro e l'altro. La sicurezza consiste nel realizzare transizioni sicure da lavoro a lavoro. La sicurezza è un orientamento professionale proattivo. La sicurezza sta nell'investire per mantenere le competenze aggiornate, sia quelle hard sia quelle soft. E la sicurezza significa disporre di quadri giuridici adeguati che consentano una varietà di forme di lavoro dignitoso combinate con un'adeguata sicurezza sociale. Questo promuove davvero l'uguaglianza, la diversità e l'inclusione. Quindi forse il mio consiglio è: torniamo ai tavoli per riformare i mercati del lavoro. Gran parte della regolamentazione del lavoro si basa oggi ancora sulle problematiche derivanti dalla prima rivoluzione industriale.

***Quest'anno Randstad celebra il suo sessantesimo compleanno. Potrebbe elencare due priorità che erano nell'agenda di Randstad al momento della sua fondazione e che ora sono state dismesse, e due nuove priorità che ora guidano le attività di Randstad?***

La priorità è sempre la stessa: collocare le persone in lavori dignitosi che soddisfino le loro esigenze e quelle delle imprese. Per soddisfare le loro esigenze, devi conoscere il tuo cliente e il candidato. Devi interagire con l'azienda. Assicurati la fiducia di entrambi. Noi parliamo di "Servire simultaneamente gli interessi di tutti i nostri stakeholder". Questi sono stati valori di Randstad sin dagli anni '60. Sono ancora molto, molto validi. La coerenza nei valori e nella cultura è così importante per un'azienda. Detto questo, una priorità che figurava nell'elenco quando è stata fondata Randstad era il "riconoscimento governativo" e la "regolamentazione appropriata" per quanto riguarda il lavoro tramite agenzia. Ora molto è stato ottenuto, ma certamente non tutto. Quando è stata fondata Randstad aveva solo una linea di business: il lavoro interinale. Ora offriamo ricerca e selezione, ricollocamento, contratti e outsourcing. Quindi una gamma di servizi molto più ampia, che riflette la necessità di una varietà di servizi e contratti sul mercato del lavoro. Per quanto riguarda le nuove priorità una delle due principali è l'implementazione della strategia *tech & touch*. Significa una combinazione intelligente della tecnologia delle risorse umane con gli esseri umani che si occupano di coprire "l'ultimo miglio" del servizio. Per un miglior incontro domanda-offerta. Per una maggiore fluidità e rapidità. Per un "tocco più personale". E più trasparenza sui mercati del lavoro. Inoltre, questo ci aiuta a realizzare il nostro desiderio di diventare agenti di carriera per i nostri lavoratori, prendendoci cura dei talenti nel loro percorso di carriera complessivo. È ciò che

chiamiamo: *Human Forward*. Supportare le persone a passare da un lavoro all'altro. In una varietà di contratti. Fornire una guida. Essere proattivi. In effetti, sempre più persone si rendono conto che avere “un unico lavoro per tutta la vita” è un dogma. Dobbiamo tutti costruire resilienza, essere agili. Ma ancora: per farlo è necessaria una riforma, l'agenda dell'innovazione sociale deve essere implementata.

***Sono passati pochi giorni dal suo mandato come presidente di WEC, la confederazione che rappresenta a livello globale le agenzie per il lavoro e che riunisce 49 federazioni nazionali. Come spiegherebbe a un giovane studente appassionato di questioni relative al mercato del lavoro perché la rappresentanza nel settore del lavoro privato conta?***

Le associazioni contano! Rappresentano un settore, un'industria nel suo insieme. Possono parlare con una sola voce unita per quel settore. Rappresentano un potere che esercita influenza su portatori di interesse come governi e responsabili politici. Generalmente essi ascolteranno più una voce unica del settore che quella di un'azienda singola... beh, a meno che tu non sia Facebook forse ... Quindi le associazioni sono uno strumento molto efficace per gestire e influenzare l'ambiente normativo e sono utili anche per costruire l'immagine di un settore. Per condividere conoscenze, dati, ricerche. Ecco perché la partnership con ADAPT è così importante per WEC. Quindi direi agli studenti: se volete davvero cambiare in meglio i mercati del lavoro dovete diventare parte della sua struttura, del suo ecosistema. Le associazioni sono una parte molto importante di quel meccanismo più ampio, rappresentano il settore privato, la pratica, l'economia. È entusiasmante influenzare le normative – sapere di avere contribuito – dal punto di vista di professionisti, datori di lavoro e dipendenti – a migliorare in meglio il mercato del lavoro. Mi ha sempre dato enormi soddisfazioni.

## **I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Potrà la recente proposta di direttiva sul salario minimo contribuire a risolvere in modo credibile e duraturo il nodo dei bassi salari che riguarda buona parte dei Paesi europei, Italia in primis?** Personalmente nutriamo più di un dubbio e, a ben vedere, è lo stesso documento di valutazione di impatto della Commissione europea a riconoscerlo se è vero che in 9 dei 21 Paesi dove è stato introdotto un meccanismo di legge, da ultimo la Germania, «il salario minimo legale non ha tutelato i lavoratori dipendenti dal salario minimo dal rischio di povertà» (pagina 5).

**Non che la questione salariale non esista e non sia oramai diventata una vera emergenza che è giusto porre al centro del dibattito.** Il punto, tuttavia, è se vogliamo affrontarlo in termini puramente difensivi e senza certezza sul risultato o se non è venuto il momento di porre al centro della riflessione pubblica e del dialogo tra il Governo e le parti sociali il nodo del costo del lavoro e quello della bassa produttività che sono il problema mentre i bassi salari sono una loro inevitabile conseguenza. Perché la proposta di salario minimo, che sia per legge o anche per contratto collettivo, è ancora incardinata sul valore standardizzato dell'ora-lavoro e dunque, come possibile soluzione, ci pare l'epigono della contesa industriale del secolo scorso senza tenere conto delle profonde trasformazioni del lavoro e anche della progressiva frammentazione di un mondo del lavoro un tempo edificato attorno alla netta separazione tra il lavoro subordinato e quel lavoro autonomo che pure oggi avanza con forza la questione del compenso equo. Là dove invece la proposta di direttiva, di cui peraltro si discute del fondamento normativo visto che l'Unione Europea non ha competenza sulla materia salariale, è ancora rigorosamente circoscritta al solo lavoro dipendente e dunque al mercato del lavoro del Novecento. Con ciò dimostrando la sua incapacità di intercettare i problemi più profondi del mercato del lavoro e segnatamente l'emersione di un mercato delle professionalità e delle competenze che reclama nuove forme di rappresentanza e tutela e che comunque fugge dalla standardizzazione propria dei modelli di produzione fordisti e del trattamento retributivo basato sull'ora-lavoro.

**Una questione non da poco, ne siamo consapevoli, e che per essere affrontata impone di riconoscere la centralità dei corpi intermedi e di una rappresentanza che certo è chiamata a ripensare struttura e organizzazione per meglio intercettare le dinamiche di filiera e le catene globali del valore che è poi la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 11 novembre 2020, n. 5.](#)

**vera e unica fonte della ricchezza.** Il problema quindi è quello di ripensare ruolo e funzione della rappresentanza e la costruzione dei mercati del lavoro e da lì procedere ad aggredire il nodo della redistribuzione del valore creato magari dentro un contesto di fiscalità e contribuzione meglio allineato alla evoluzione dell'economia e della società e non penalizzante come quello attuale.

**Anche per questo, da un angolo di osservazione puramente italiano, l'impressione è che questa proposta possa essere utilizzata dalla nostra politica per sferrare un attacco finale alla rappresentanza.** E più quelli che il professor Mario Grandi chiamava i “falsi amici della rappresentanza” affermano che il sindacato nulla deve temere da questa proposta, più pensiamo che essa sarà invece fortemente strumentalizzata per obiettivi che sono lontani dalla lotta al lavoro povero e che riguardano l'incorporazione e normalizzazione della rappresentanza dentro uno Stato incapace di valorizzare l'autonomia e incoraggiare il dinamismo dei corpi intermedi per governare le imponenti trasformazioni del lavoro. Insomma, la legge sulla rappresentanza e l'erga omnes sono dietro l'angolo. Non è forse un caso che, all'indomani della sua approvazione, Nunzia Catalfo e Yolanda Díaz, i Ministri del lavoro di Italia e Spagna, abbiano pubblicato su due autorevoli quotidiani dei rispettivi Paesi una sorta di manifesto celebrativo della proposta. Quasi come se non si aspettasse altro che questa iniziativa comunitaria per smuovere le acque dei rispettivi dibattiti nazionali che, con crescente fatica, cercano di prendere le misure con i sempre più complessi problemi del lavoro e con un dialogo sociale che procede a fasi alterne, decisamente meglio in Spagna che in Italia dove è ridotto al lumicino.

**Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.** Una di queste iniziative legislative porta proprio come prima firma quella del Ministro Nunzia Catalfo. Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali.

**I problemi sollevati dalla proposta di direttiva europea vanno dunque oltre il campo del salario minimo e impongono di ripensare la persistente attualità o meno del metodo delle relazioni industriali, e cioè della rappresentanza e della contrattazione, per determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi e sostenere al tempo stesso le dinamiche della produttività e della giustizia sociale.** Le criticità sono dunque tante ed evidenti in una stagione che conosce l'esplosione dello smart working e del lavoro per obiettivi che, come noto, è affidato alla pura contrattazione individuale. Col rischio di istituzionalizzare il crescente dualismo del mercato del lavoro con un sindacato per un verso schiacciato sulle componenti più basse del mercato del lavoro e per l'altro verso estromesso dalla rappresentanza del lavoro professionalizzato che non a caso registra una esplosione di forme innovative di rappresentanza di nuova generazione in

antagonismo con la triplice (si veda AA.VV., *Il futuro delle professioni nella economia 4.0 tra (nuove) regole e rappresentanza*, ADAPT University Press, 2018). Ma anche per la rappresentanza d'impresa i rischi non sono pochi e non si limitano alla frammentazione dei mercati e delle dinamiche nazionali della concorrenza tra le imprese. Forte è il rischio di cedere alle lusinghe di una spesso sognata irrilevanza indipendenza dal sindacato in una stagione in cui, invece, le dinamiche della concorrenza e della competizione delle imprese necessitano di una forte coesione tra capitale e lavoro secondo logiche partecipative e di condivisione degli obiettivi aziendali anche in chiave di nuove premialità che sono poi quelle che portano a investire sul fattore lavoro e a riconoscere quei congrui trattamenti retributivi a cui la direttiva si ispira.

**Questo non vuol dire negare l'urgenza di risolvere la questione dei bassi salari, soprattutto di quelli determinati dall'informalità e dal lavoro nero, così come da forme di dumping contrattuale costruite ad arte per abbassare le retribuzioni dei lavoratori.** E sappiamo anche che molti dei lavoratori vittime di questo sistema sono quelle che meno solo legate a quelle logiche di scambio moderno di cui abbiamo parlato. Lo stesso documento di valutazione di impatto della Commissione Europea riconosce (pagina 8) come molti dei problemi legati ai salari derivino proprio da una eccessiva polarizzazione che si è generata negli ultimi anni a partire dalle complesse trasformazioni tecnologiche e demografiche.

**Ma non possiamo con questo pensare di minare alle fondamenta un sistema della rappresentanza che pur con tanti acciacchi consente ancora oggi pluralismo e autonomia delle parti.** Per questo la strada, anche per questa fetta di lavoratori, spesso giovani, donne e stranieri, è quella di una rappresentanza che sappia allargare i suoi spazi ed esercitare il suo ruolo anche verso quelle forme di lavoro che sfuggono, in peggio, ai suoi tradizionali canoni. Questo ci consentirebbe di ripensare il valore stesso del lavoro e di produttività che non può sempre e comunque essere fondato su un valore aggiunto quantificabile ma su un valore qualitativo, come può essere quello portato nella vita delle persone dai risultati del lavoro di cura (che tanto abbiamo imparato a conoscere negli ultimi mesi), che è tutto da ripensare.

**In ultimo è sempre il documento della Commissione (p. 9) a ricordarci quanto il tema del costo del lavoro incida nel determinare da un lato il netto in tasca ai lavoratori e, dall'altro lato, aggiungiamo noi, la scelta (non certo da legittimare) di optare per il lavoro irregolare o comunque di zavorrare in modo spesso insostenibile le imprese che si impegnano a operare nella legalità.** Quello che è chiaro però è che proprio la forte presenza di lavoro irregolare e di tassi di occupazioni bassi determina l'elevata componente fiscale e contributiva che pesa sui salari. Un nodo questo che non possiamo lasciare in secondo piano parlando di salario minimo. Ulteriore elemento che ci conferma in un approccio cauto che tenga conto di impatti che vanno ben oltre la definizione di una cifra nazionale.

## Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro\*

di Silvia Spattini

**Che sia legale o contrattuale, il salario minimo deve essere effettivo. La sola esistenza di una legge sul salario minimo o di una tariffa sindacale non è garanzia della sua reale effettività.**

Le ricerche internazionali, richiamate anche nello studio di impatto della Commissione Europea sulla proposta di Direttiva sul salario minimo, evidenziano che sia nei paesi con salario minimo legale, sia in quelli con salario minimo contrattuale l'inosservanza dei minimi retributivi applicabili è un fenomeno generalmente diffuso nei Paesi membri. Il fenomeno è noto, da noi più che altrove, vuoi per gli alti tassi di lavoro sommerso e irregolare, vuoi anche per il dilagare di forme di *dumping* contrattuale per l'assenza non di una legge quanto della volontà politica di avviare una stretta sui sistemi di contrattazione collettiva che non sono maggiormente rappresentativi e che, come tali, non potrebbero portare grandi benefici alle aziende nella misura in cui sarebbe loro vietato coltivare le numerose deleghe che la legge fa in favore del contratto collettivo al punto da renderlo ancora oggi lo strumento preferibile nella regolazione del lavoro dentro i processi produttivi d'impresa.

**Quali sono allora le condizioni e i fattori che determinano l'effettività di un salario minimo?**

**Il primo elemento è banalmente (ma non troppo, per quanto sopra segnalato) il rispetto della previsione normativa, legale o contrattuale, che definisce il salario minimo.** È evidente che se i datori di lavoro retribuiscono i lavoratori al di sotto dei minimi previsti, tali minimi non potranno essere effettivi.

A sua volta, **la mancata applicazione del salario minimo da parte dei datori di lavoro** non dipende soltanto da scelte completamente opportunistiche di non conformarsi agli standard previsti. Tale comportamento è **influenzato dai livelli a cui sono fissati i minimi salariali**. Infatti, “quando il livello del salario minimo supera la capacità di pagamento delle imprese, è probabile che l'inadempienza diventi inevitabile” (cfr. U. Rani, M. Oelz, P.M. Belser, *Improving compliance with minimum wage standards*, 28 aprile 2016). Inoltre, è noto che un livello troppo elevato del salario minimo si traduce non solo in una mancata applicazione dei minimi, ma anche in una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

fuga verso l'informalità e quindi ancora una volta verso il lavoro nero, con tutte le relative conseguenze negative, non soltanto per i lavoratori, ma per il sistema del suo complesso in termini di concorrenza tra le imprese e contribuzione alla finanza pubblica.

**Questo evidenzia ancora una volta la rilevanza della fissazione dei salari minimi ad un livello “adeguato”,** come prevede la stessa proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682. Benché il concetto sia aleatorio, questo significa che **il livello dei salari deve essere sufficientemente alto per garantire uno standard di vita dignitoso** (possibilmente raggiungere la soglia di rischio di povertà, cosa che ora in molti paesi europei non accade), **ma non troppo elevato da portare i datori di lavoro a non osservare tale minimo. La difficoltà sta proprio nell'individuare tale livello adeguato.**

Come per ogni norma, **essenziale per garantire l'effettività del salario minimo (legale o contrattuale) è la previsione di adeguate sanzioni in caso di violazione.** Le sanzioni devono costituire un forte disincentivo all'inadempienza, rendendola particolarmente costosa.

**Il sistema sanzionatorio deve, poi, necessariamente essere completato da un adeguato meccanismo di controlli, che rilevino le inadempienze e applichino le sanzioni.**

**C'è chi sostiene che il salario minimo legale avrebbe il vantaggio della semplicità e della conoscibilità generale, che ne faciliterebbero l'applicazione e i controlli e in ultima analisi l'effettività.** L'argomento della semplicità è molto sostenuto dall'Organizzazione internazionale del lavoro, soprattutto guardando ai paesi in via di sviluppo. Ma è la stessa organizzazione che riconosce che **i sistemi semplici con un unico salario minimo non consentono di tenere in considerazione non solo le specificità di singole regioni o settori all'interno di un paese** (cfr. ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, 2016, 14) ma anche il pluralismo dei mestieri e delle professioni oltre che le più complesse dinamiche dello scambio che, nella moderna contrattazione collettiva e come documentato dai periodici rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia (da ultimo, *La contrattazione collettiva in Italia (2019)*, *VI Rapporto ADAPT*, 2020), vanno ben oltre la fissazione della tariffa per determinare una ricca articolazione di voci *lato sensu* retributive come per esempio il welfare bilaterale o il diritto soggettivo alla formazione in orario di lavoro.

**L'argomento della semplicità del salario minimo legale rischia pertanto di diventare semplicistico se non anche caricaturale della complessità dei moderni mercati del lavoro e delle connesse dinamiche di scambio che è invece ben nota alle parti sociali e ai relativi sistemi contrattuali e bilaterali.**

## **I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Potrà la recente proposta di direttiva sul salario minimo contribuire a risolvere in modo credibile e duraturo il nodo dei bassi salari che riguarda buona parte dei Paesi europei, Italia in primis?** Personalmente nutriamo più di un dubbio e, a ben vedere, è lo stesso documento di valutazione di impatto della Commissione europea a riconoscerlo se è vero che in 9 dei 21 Paesi dove è stato introdotto un meccanismo di legge, da ultimo la Germania, «il salario minimo legale non ha tutelato i lavoratori dipendenti dal salario minimo dal rischio di povertà» (pagina 5).

**Non che la questione salariale non esista e non sia oramai diventata una vera emergenza che è giusto porre al centro del dibattito.** Il punto, tuttavia, è se vogliamo affrontarlo in termini puramente difensivi e senza certezza sul risultato o se non è venuto il momento di porre al centro della riflessione pubblica e del dialogo tra il Governo e le parti sociali il nodo del costo del lavoro e quello della bassa produttività che sono il problema mentre i bassi salari sono una loro inevitabile conseguenza. Perché la proposta di salario minimo, che sia per legge o anche per contratto collettivo, è ancora incardinata sul valore standardizzato dell'ora-lavoro e dunque, come possibile soluzione, ci pare l'epigono della contesa industriale del secolo scorso senza tenere conto delle profonde trasformazioni del lavoro e anche della progressiva frammentazione di un mondo del lavoro un tempo edificato attorno alla netta separazione tra il lavoro subordinato e quel lavoro autonomo che pure oggi avanza con forza la questione del compenso equo. Là dove invece la proposta di direttiva, di cui peraltro si discute del fondamento normativo visto che l'Unione Europea non ha competenza sulla materia salariale, è ancora rigorosamente circoscritta al solo lavoro dipendente e dunque al mercato del lavoro del Novecento. Con ciò dimostrando la sua incapacità di intercettare i problemi più profondi del mercato del lavoro e segnatamente l'emersione di un mercato delle professionalità e delle competenze che reclama nuove forme di rappresentanza e tutela e che comunque fugge dalla standardizzazione propria dei modelli di produzione fordisti e del trattamento retributivo basato sull'ora-lavoro.

**Una questione non da poco, ne siamo consapevoli, e che per essere affrontata impone di riconoscere la centralità dei corpi intermedi e di una rappresentanza che certo è chiamata a ripensare struttura e organizzazione per meglio intercettare le dinamiche di filiera e le catene globali del valore che è poi la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

**vera e unica fonte della ricchezza.** Il problema quindi è quello di ripensare ruolo e funzione della rappresentanza e la costruzione dei mercati del lavoro e da lì procedere ad aggredire il nodo della redistribuzione del valore creato magari dentro un contesto di fiscalità e contribuzione meglio allineato alla evoluzione dell'economia e della società e non penalizzante come quello attuale.

**Anche per questo, da un angolo di osservazione puramente italiano, l'impressione è che questa proposta possa essere utilizzata dalla nostra politica per sferrare un attacco finale alla rappresentanza.** E più quelli che il professor Mario Grandi chiamava i “falsi amici della rappresentanza” affermano che il sindacato nulla deve temere da questa proposta, più pensiamo che essa sarà invece fortemente strumentalizzata per obiettivi che sono lontani dalla lotta al lavoro povero e che riguardano l'incorporazione e normalizzazione della rappresentanza dentro uno Stato incapace di valorizzare l'autonomia e incoraggiare il dinamismo dei corpi intermedi per governare le imponenti trasformazioni del lavoro. Insomma, la legge sulla rappresentanza e l'erga omnes sono dietro l'angolo. Non è forse un caso che, all'indomani della sua approvazione, Nunzia Catalfo e Yolanda Díaz, i Ministri del lavoro di Italia e Spagna, abbiano pubblicato su due autorevoli quotidiani dei rispettivi Paesi una sorta di manifesto celebrativo della proposta. Quasi come se non si aspettasse altro che questa iniziativa comunitaria per smuovere le acque dei rispettivi dibattiti nazionali che, con crescente fatica, cercano di prendere le misure con i sempre più complessi problemi del lavoro e con un dialogo sociale che procede a fasi alterne, decisamente meglio in Spagna che in Italia dove è ridotto al lumicino.

**Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.** Una di queste iniziative legislative porta proprio come prima firma quella del Ministro Nunzia Catalfo. Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali.

**I problemi sollevati dalla proposta di direttiva europea vanno dunque oltre il campo del salario minimo e impongono di ripensare la persistente attualità o meno del metodo delle relazioni industriali, e cioè della rappresentanza e della contrattazione, per determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi e sostenere al tempo stesso le dinamiche della produttività e della giustizia sociale.** Le criticità sono dunque tante ed evidenti in una stagione che conosce l'esplosione dello smart working e del lavoro per obiettivi che, come noto, è affidato alla pura contrattazione individuale. Col rischio di istituzionalizzare il crescente dualismo del mercato del lavoro con un sindacato per un verso schiacciato sulle componenti più basse del mercato del lavoro e per l'altro verso estromesso dalla rappresentanza del lavoro professionalizzato che non a caso registra una esplosione di forme innovative di rappresentanza di nuova generazione in

antagonismo con la triplice (si veda AA.VV., *Il futuro delle professioni nella economia 4.0 tra (nuove) regole e rappresentanza*, ADAPT University Press, 2018). Ma anche per la rappresentanza d'impresa i rischi non sono pochi e non si limitano alla frammentazione dei mercati e delle dinamiche nazionali della concorrenza tra le imprese. Forte è il rischio di cedere alle lusinghe di una spesso sognata irrilevanza indipendenza dal sindacato in una stagione in cui, invece, le dinamiche della concorrenza e della competizione delle imprese necessitano di una forte coesione tra capitale e lavoro secondo logiche partecipative e di condivisione degli obiettivi aziendali anche in chiave di nuove premialità che sono poi quelle che portano a investire sul fattore lavoro e a riconoscere quei congrui trattamenti retribuitivi a cui la direttiva si ispira.

**Questo non vuol dire negare l'urgenza di risolvere la questione dei bassi salari, soprattutto di quelli determinati dall'informalità e dal lavoro nero, così come da forme di dumping contrattuale costruite ad arte per abbassare le retribuzioni dei lavoratori.** E sappiamo anche che molti dei lavoratori vittime di questo sistema sono quelle che meno solo legate a quelle logiche di scambio moderno di cui abbiamo parlato. Lo stesso documento di valutazione di impatto della Commissione Europea riconosce (pagina 8) come molti dei problemi legati ai salari derivino proprio da una eccessiva polarizzazione che si è generata negli ultimi anni a partire dalle complesse trasformazioni tecnologiche e demografiche.

**Ma non possiamo con questo pensare di minare alle fondamenta un sistema della rappresentanza che pur con tanti acciacchi consente ancora oggi pluralismo e autonomia delle parti.** Per questo la strada, anche per questa fetta di lavoratori, spesso giovani, donne e stranieri, è quella di una rappresentanza che sappia allargare i suoi spazi ed esercitare il suo ruolo anche verso quelle forme di lavoro che sfuggono, in peggio, ai suoi tradizionali canoni. Questo ci consentirebbe di ripensare il valore stesso del lavoro e di produttività che non può sempre e comunque essere fondato su un valore aggiunto quantificabile ma su un valore qualitativo, come può essere quello portato nella vita delle persone dai risultati del lavoro di cura (che tanto abbiamo imparato a conoscere negli ultimi mesi), che è tutto da ripensare.

**In ultimo è sempre il documento della Commissione (p. 9) a ricordarci quanto il tema del costo del lavoro incida nel determinare da un lato il netto in tasca ai lavoratori e, dall'altro lato, aggiungiamo noi, la scelta (non certo da legittimare) di optare per il lavoro irregolare o comunque di zavorrare in modo spesso insostenibile le imprese che si impegnano a operare nella legalità.** Quello che è chiaro però è che proprio la forte presenza di lavoro irregolare e di tassi di occupazioni bassi determina l'elevata componente fiscale e contributiva che pesa sui salari. Un nodo questo che non possiamo lasciare in secondo piano parlando di salario minimo. Ulteriore elemento che ci conferma in un approccio cauto che tenga conto di impatti che vanno ben oltre la definizione di una cifra nazionale.

## **Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Gli importanti passi in avanti registrati ieri al tavolo del contratto della metalmeccanica, e le non banali difficoltà che ancora non consentono di raggiungere una intesa, consentono di ripensare in termini concreti alla recente proposta di direttiva europea sul salario minimo.** Una proposta che ha riportato al centro del dibattito pubblico, non solo nazionale, il nodo dei trattamenti salariali che è una parte importante, se non decisiva, rispetto alle prospettive di rilancio del nostro Paese. E che tuttavia, come appunto dimostra la distanza ancora esistente tra i firmatari dell'accordo della meccanica, non può essere banalizzato nei termini della fissazione di una tariffa la cui esatta quantificazione dipende essenzialmente, in termini di sostenibilità, da un delicato equilibrio fatto di valori professionali, compatibilità economiche e istanze di protezione espresse anche attraverso il welfare aziendale che solo le parti di una trattativa sono in grado di definire con precisione. Nessuno nega che esista, in Italia più che altrove, una questione salariale. Altra cosa, tuttavia, è capire se aggredirla alla radice, dal lato delle sue cause più profonde, oppure in termini meramente redistributivi. Parlare di retribuzioni nette dei lavoratori impone insomma di discutere anche dell'annoso problema della produttività e con esso della pressione fiscale che grava sul costo complessivo del lavoro.

**D'altro canto è vero che stiamo parlando, per ora, di una semplice proposta, peraltro non particolarmente gradita ad alcuni Stati membri della Unione.** E comunque resta forte il rischio, almeno in Italia, di considerare con una certa sufficienza questo primo documento, come accaduto per tante altre iniziative provenienti dalla Europa e, al più, come una generica dichiarazione di principio.

**L'impressione, tuttavia, è che qualcosa si stia muovendo per davvero e anche velocemente. Non è forse un caso che, all'indomani della sua approvazione, Nunzia Catalfo e Yolanda Díaz, i Ministri del lavoro di Italia e Spagna, abbiano pubblicato su due autorevoli quotidiani dei rispettivi Paesi una sorta di manifesto celebrativo della proposta.** Quasi come se non si aspettasse altro che questa iniziativa comunitaria per smuovere le acque dei rispettivi dibattiti nazionali che, con crescente fatica, cercano di prendere le misure coi sempre più complessi problemi del lavoro e con un dialogo sociale che procede a fasi alterne, decisamente meglio in Spagna che in Italia dove è ridotto al lumicino.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

**Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.** Una di queste iniziative legislative porta proprio come prima firma quella del Ministro Nunzia Catalfo. Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali. Non che la direttiva obblighi ad andare nella direzione di un salario minimo stabilito per legge e neppure impone, in alternativa, di dotare i contratti collettivi di efficacia *erga omnes* magari con una legge sulla rappresentanza in attuazione del precetto di cui all'articolo 39 della Costituzione. E tuttavia questo non esclude iniziative in tal senso almeno secondo le parole del Ministro che, nel citato “manifesto”, dove un rituale richiamo al ruolo del dialogo sociale, precisa che servono oggi «adeguati meccanismi per la determinazione dei salari minimi» come a dire che la contrattazione collettiva non svolge questo ruolo in Italia. Dire poi, come fa sempre il Ministro, che «la contrattazione ne beneficerà in termini di campo d'azione» fa bene capire dove si andrà a parare nella direzione cioè di un intervento sulla efficacia giuridica dei contratti collettivi.

**Ed è qui che è possibile individuare il principale nodo politico sollevato dalla proposta di direttiva europea che non è solo il tema del salario minimo ma quello della persistente efficacia del metodo delle relazioni industriali, e cioè della rappresentanza e della contrattazione, a determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi.** Il nodo è capire se questo metodo è superato, e con esso l'autonomia contrattuale dei corpi intermedi, o il problema è un altro. In parte interno alle dinamiche intersindacali (i livelli di contrattazione e il nodo della produttività) e in parte condizionato dal troppo elevato cuneo fiscale, da una estesa area di economia sommersa e dal proliferare di accordi sottoscritti da attori non rappresentativi almeno se comparati a quelli firmati da Confindustria e dalla triplice almeno per il settore industriale.

**I sostenitori del salario minimo legale vedono nella sua introduzione una comoda soluzione del problema che è però anche una scorciatoia perché non affronta il problema dei bassi salari dal lato della riforma fiscale e da quello della contrattazione di produttività.** Chiaramente questo sarebbe anche un duro colpo per la rappresentanza e non è forse malizioso pensare che una parte dei sostenitori della soluzione legale in fondo pensi che proprio la rappresentanza, in quanto libera e quindi difficilmente controllabile, sia un elemento di instabilità che contribuisce a una non perfetta governabilità del mercato del lavoro. Una tesi che rifiutiamo in toto ma che vede nella inazione degli attori della rappresentanza rispetto al problema della contrattazione pirata e del decentramento contrattuale una delle cause principali.

**La difesa della rappresentanza su questo fronte infatti oggi si gioca soprattutto a livello culturale, come garanzia del principio della autonomia collettiva e del valore del suo pluralismo, ma è difficile non essere critici nell'osservare quanto non sia stato fatto in questi anni facendo così il gioco di chi vuole scavalcarne il ruolo.** Così ci troviamo di fronte al rischio di gettare il bambino con l'acqua sporca. Infatti, come mostrano i duri dibattiti in merito ai rinnovi di questi mesi, che ruotano proprio sul trattamento economico minimo, la contrattazione collettiva è spesso ridotta alla dimensione salariale, ma porta con sé molto altro. E eliminando il problema dei trattamenti minimi finiremmo per rischiare di mettere in secondo piano anche tutti gli altri istituti che i contratti regolano, spesso ancor più importante del salario. Minimi che non possono essere letti come autonomi dagli inquadramenti, ad esempio, come mostra la sfida lanciata da Federmeccanica ai sindacati ieri.

**Per questo, non negando i ritardi delle parti sociali, riteniamo che sia importante oggi identificare il valore che la contrattazione collettiva può avere all'interno delle sfide complesse che siamo chiamati ad affrontare.** Con la consapevolezza, al tempo stesso, che è tempo di dare vita a una contrattazione che apra finalmente a qualunque livello ritenuto appropriato (nazionale, territoriale e aziendale) a una misurazione economica del valore del lavoro centrata sulla professionalità e le competenze e non più semplicemente sull'ora-lavoro come avvenuto nel secolo scorso.

## Legge n. 4/2013 e professioni emergenti: le articolate vicende della proposta di norma UNI sulla figura del counselor\*

di Andrea Zoppo

Da oltre dieci anni è in corso un intenso dibattito sul *counselor*, professione sino ad oggi non regolamentata dalla normativa italiana. La mancata regolamentazione comporta per forza di cose anche una difficoltà di carattere definitorio dell'attività propria di questa figura professionale. Tra le molteplici descrizioni presenti, quelle più affini alla definizione di carattere internazionale dell'OMS, viene fornita dall'Osservatorio Nazionale Professioni 2018, realizzato da CNA Professioni, laddove, il counselor viene identificato come “*il professionista che, mediante ascolto attivo, dialogo ed orientamento, affianca il cliente, aiutandolo ad affrontare problematiche riguardanti i momenti della vita che comportano cambiamenti e scelte*”.

L'attività professionale di *counseling* nasce negli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso e solo successivamente è possibile riscontrare professioni di carattere affine anche nel vecchio continente, Italia compresa. Le **difficoltà ricostruttive della genealogia, sedimentazione e riconoscimento sociale della professione sono molteplici e dovute alla sostanziale informalità e mancata regolamentazione con cui l'attività veniva e viene tuttora esercitata**. È a partire dagli anni novanta del secolo scorso che il mondo del counseling sembrerebbe iniziare a prendere coscienza e contezza del fenomeno tramite spontaneistici movimenti aggregativi e associativi. Nel 2000 il Quarto Rapporto di Monitoraggio sulle associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate del CNEL, censisce per la prima volta due associazioni di counseling: Sico (Società Italiana *Counseling*) e Aico (Associazione Internazionale *Counseling*). Successivamente fioriranno molteplici compagini associazionistiche afferenti al mondo del counseling, segno di istanze di rappresentanza e bisogni emergenti, che mai hanno trovato però una piena regolamentazione nel mercato se non nell'autoregolamentazione.

Uno dei problemi principali dell'attività di counseling è rappresentato dalle **possibili sovrapposizioni con la regolamentata professione di psicologo**. Questa ha trovato un suo pieno ed ufficiale riconoscimento abbastanza recentemente rispetto alle tradizionali professioni liberali, essendo stata istituita nel 1989 con la l. 18 febbraio 1989, n.56. Si è giunti alla costituzione di un Ordine degli psicologi dopo una lunga e accesa dialettica tra mondo accademico delle professioni mediche, associazioni sindacali, ordine dei medici, docenti universitari.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

**Per contro invece la figura professionale di counselor non ha trovato una sua specifica regolamentazione, sia sul fronte del percorso formativo, sia sul fronte della natura dell'attività professionale esercitata.** L'unico riferimento normativo attualmente presente in Italia è rappresentato dalla **l. 14 gennaio 2013, n.4** sulle professioni non organizzate in ordini e collegi che ha permesso ai singoli professionisti di “costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza”. Le associazioni e le forme aggregative di counselor sono cresciute nel corso del tempo e molte sono quelle presenti nell'elenco del Ministero dello sviluppo economico così come stabilito dall'art. 2, comma 7, l. 4/2013.

La l. 4/2013, all'art. 9, ha stabilito inoltre che **le associazioni professionali costituite possano collaborare alla elaborazione della norma tecnica UNI per le singole attività professionali**, partecipando ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica. Sempre l'art. 9 della medesima legge stabilisce la possibilità per le associazioni di promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità per i settori di competenza, nel rispetto dei requisiti di indipendenza, imparzialità e professionalità previsti dalla normativa vigente e garantiti dall'accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008. Questi organismi possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

**È stata pertanto costituita in sede UNI, nel 2011, prima dell'approvazione definitiva della l. 4/2013, una commissione sulle attività professionali non regolamentate** in cui da tempo diversi *stakeholder* e soggetti interessati stanno tentando di dare una **cornice regolatoria all'attività professionale non regolamentata di counselor.**

È in questa sede che da diversi anni è sorto un contenzioso finito anche nelle aule di tribunale, che vede da un lato **i counselor continuare a difendere la possibilità di esercitare la propria professione**, e, dall'altro, **gli psicologi accusarli di esercizio abusivo della professione**, a causa della mancanza di un percorso formativo e di un titolo per esercitare l'attività. Si vuole in questa sede tentare di riassumere l'articolata e aggrovigliata vicenda nei termini più asettici possibile.

**Nel 2010 l'Ordine degli Psicologi della Regione Piemonte**, a seguito di numerose segnalazioni di counselor operanti con aziende o enti pubblici, ha pubblicato una nota dove **stigmatizzava questa attività come esercitata abusivamente.** Veniva inoltre dimostrato che la sola iscrizione nell'elenco CNEL non comportasse automaticamente la legittimità ad operare del counselor. Pertanto veniva esortata la Regione, gli enti e le aziende pubbliche ad affidare a psicologi e non a figure profes-

sionali differenti i predetti incarichi. Casi simili si sono registrati in altre aziende pubbliche locali su tutto il territorio italiano.

Nel 2015 il TAR del Lazio con sentenza 13020/2015 ha stabilito che il disagio psicologico anche al di fuori dei contesti clinici, rientri nelle competenze dello psicologo e la valutazione della gradazione del disagio psichico presupponga una competenza diagnostica propria dello psicologo e non del counselor.

**In ambito UNI nel 2014 l'Ordine Psicologi del Lazio**, presente nella commissione sulle attività professionali non regolamentate, aveva segnalato al CNOP (Consiglio Nazionale Ordine degli Psicologi) **l'urgenza di attivarsi in UNI rispetto al tavolo di lavori sulla professione di *counselor* relazionale**. Su impulso dell'ordine del Lazio il CNOP stabiliva di conferire un incarico professionale per l'assistenza e il patrocinio processuale ai fini dell'**impugnazione dinanzi al TAR del provvedimento di inserimento di una nota associazione di counselor (Asso-counseling) nell'elenco delle associazioni ex l. 4/2013**. Sempre il CNOP decideva di inviare al Ministero della salute competente una serie di osservazioni sul progetto di norma in ambito UNI sul *counseling* relazionale, evidenziando le sovrapposizioni potenziali tra professione sanitaria regolamentata dello psicologo e professione del counselor. Il Ministero della salute accoglieva la richiesta chiedendo all'UNI di sospendere il tavolo sul counselor relazionale e nel **5 giugno 2015 il CNOP emanava un documento, "La professione di psicologo: declaratoria, elementi tipici e caratterizzanti"**, inviato poi al Ministero della salute, dove veniva ribadito che **tra le attività caratterizzanti la figura dello psicologo vi fosse anche quella di *counseling***.

**La sentenza 13020/2015 del TAR del Lazio ha stabilito che la pratica del counselor sia un atto tipico e proprio dello psicologo** poiché nonostante il legislatore "*nella l. n. 56 del 1989, abbia usato il termine "comprende", anziché la locuzione "riserva", non esclude che si tratti di attività per la quale è competente lo psicologo ed equivale ad una riserva, nei limiti in cui la definizione di tale ambito sia idonea ad identificare l'oggetto della attività professionale?*". **Sempre la stessa sentenza ha disposto la cancellazione di Asso-counseling dall'elenco delle attività non regolamentate di cui alla l. 4/2013.**

In commissione UNI/CT 006 sulle attività professionali non regolamentate, nonostante la sospensione del precedente tavolo operata dal Ministero della salute, è ripreso, su impulso di molte associazioni, un gruppo di lavoro (GL 07) per la normazione tecnica della figura professionale di *counselor*, che **esiste nella realtà e continua ad operare in una cornice regolatoria e in un mercato privo di disciplina e di riferimenti**. Anche in tal caso si è potuto constatare un forte interventismo del Ministero della salute che tramite istanza indirizzata ad UNI intimava nuovamente la sospensione delle operazioni sul progetto di norma sulla figura del *counselor*. **Ciononostante la maggioranza dei componenti del tavolo ha votato per il proseguimento dei lavori** e i vari ordini territoriali degli psicologi hanno cercato da un lato di coinvolgere nuovamente i ministeri competenti, e, dall'altro di **isciversi in massa al Gruppo di Lavoro UNI/CT006/GL07**, rinnovando l'iscrizione all'UNI (come mostrato da diversi atti degli ordini del Lazio, Umbria, Emilia Romagna)<sup>1</sup>.

Nel frattempo la vicenda amministrativa del TAR del Lazio, cui si è fatto cenno in precedenza, è proseguita. Con le sentenze n. 00545/2019 e n.00546/2019 del Consiglio di Stato si è **stabilito il reinserimento di Assocounseling all'interno degli elenchi del Ministero dello sviluppo economico ex l. 4/2013**. Il giudice di Palazzo Spada ha ritenuto **errata la constatazione del TAR del Lazio** secondo cui il MISE “avrebbe dovuto svolgere una istruttoria maggiormente approfondita, fino a doversi sincerare se, effettivamente e concretamente, sotto ogni sfaccettatura della caleidoscopica attività di *counseling* (per come emerge dalla lettura degli atti prodotti nei due gradi di giudizio), si potesse assolutamente escludere l'emersione di tratti di sovrapposizione tra l'attività svolte dal counselor e quella dispiegata dallo psicologo professionista, laddove tale compito non era ad esso attribuito dal legislatore”.

**All'interno della stessa sentenza il giudice esprime una serie di considerazioni sull'intervento del legislatore del 2013 sulle professioni non organizzate in ordini o collegi.** Sono considerazioni, emerse sì nell'ambito del contenzioso, ma importanti ai fini di una ricostruzione in continuo ed incessante divenire di un intervento legislativo piuttosto recente **su cui sia la dottrina che il diritto vivente finora raramente si sono espressi**. Viene infatti affermato che il provvedimento sia caratterizzato da una **“non limpida ed immediata percepibilità degli obiettivi che il legislatore si è voluto porre con il varo della Legge 4/2013”**. Prosegue il giudice affermando che “la formulazione dell'art. 2, comma 7, l. 4/2013 si presenta inidonea a considerare esistente, per previsione normativa, la necessità che l'iscrizione alla quale aspirano le associazioni in questione sia preceduta dalla verifica del possesso di taluni requisiti ritenuti indispensabili per ottenere l'inserimento nell'elenco. Addirittura i requisiti per l'iscrizione nell'elenco non sono affatto indicati in modo dettagliato.... Pertanto non traspare nessun obbligo di accentuazione indagistica a carico del ministero precedente”.

Il Consiglio di Stato ha ribadito però che della l. 4/2013 **vada data una lettura costituzionalmente orientata**, poiché lo svolgimento di una attività professionale lecita è libero e il sistema degli ordinamenti professionali di cui all'art. 33 Cost., comma 5, deve essere **ispirato al principio della concorrenza e della interdisciplinarietà** e, per giunta vengono menzionate le ripercussioni del principio di concorrenzialità nell'ambito dei paesi europei, **definito come regolatore delle normazioni dei singoli ordinamenti statali in materia di servizi**.

**La situazione regolamentare della figura del *counselor* è quindi ancor in via di definizione e non ha trovato ancora un punto fermo su cui costruire un mercato della professione** non collidente con altre attività professionali regolamentate quali la figura dello psicologo (come previsto d'altronde dai criteri definitivi di cui all'art. 1, comma 2, l. 4/2013). **L'attività di counseling esiste però nella realtà da molto tempo e continua ad essere esercitata in modo più o meno formale**. Adottare soluzioni massimaliste miranti ad una preclusione della stessa potrebbero apparire come battaglie di retroguardia.

**Probabilmente il tavolo UNI, per la sua capacità “ecumenica/collegiale”, in grado di coinvolgere tutti gli *stakeholder* e gli attori coinvolti può essere la sede adatta, a differenza delle aule di tribunale, per cercare di trovare una quadra, una mediazione e un confronto tra associazioni di *counseling*, Ministeri coinvolti, ordini professionali ed enti di certificazione e formazione.** Il tutto tenendo in debita considerazione – da un lato la corretta implementazione dei principi posti alla base dell’attività di normazione – e, dall’altro, le recenti evoluzioni del quadro regolatorio delle professioni con la direttiva sul test di proporzionalità (direttiva europea 2018/958), attualmente in fase di recepimento nell’ordinamento italiano.

## La proposta di direttiva sul salario minimo: la posizione delle parti sociali europee\*

*di Silvia Rigano*

La proposta di direttiva europea relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione, presentata lo scorso 28 ottobre dalla Commissione Europea, giunge all'esito di due fasi di consultazione delle parti sociali europee, avvenute a norma dell'art. 154 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'art. 154 del TFUE, al primo comma, prevede infatti che «la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti».

Durante la prima fase, svoltasi tra gennaio a febbraio 2020, la Commissione ha consultato le parti sociali sulla necessità di un'iniziativa in materia di salari minimi; nella seconda fase, svoltasi tra giugno e settembre 2020, la Commissione ha invece consultato le parti sul contenuto di un'eventuale proposta e su quale strumento giuridico utilizzare per la sua introduzione. Nel corso di tutto il processo di consultazione le parti sociali hanno quindi avuto la possibilità di esprimersi sulla questione, manifestando però posizioni fortemente contrastanti. Nessuna delle organizzazioni datoriali si è espressa a favore dell'adozione di una direttiva in materia, mentre le organizzazioni dei lavoratori hanno appoggiato l'eventuale introduzione di un simile provvedimento.

Nonostante il forte disaccordo su un tema che coinvolge plurimi aspetti legati all'assetto delle relazioni industriali e constatata l'impossibilità di avviare negoziati tra le parti, la Commissione ha deciso comunque di proseguire attraverso l'adozione di uno strumento vincolante qual è, appunto, la proposta di direttiva. La disposizione che sta alla base della bozza di provvedimento, emanato lo scorso ottobre, è l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), del TFUE, parte del titolo X "Politica sociale". L'articolo consente alla Commissione di intervenire per sostenere e completare l'azione degli Stati membri in diversi settori, tra cui rientra quello relativo alle condizioni di lavoro.

Nel ribadire che le disposizioni contenute nella proposta non hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, la direttiva sembra rispettare pienamente i limiti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

imposti all'azione dell'Unione dallo stesso articolo 153, paragrafo 5, TFUE che vieta alla Commissione di adottare provvedimenti, tra l'altro, proprio in tema di retribuzione.

Infatti, la proposta di direttiva **non è volta ad armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né ad istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari.** Il provvedimento **non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare i salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo attraverso la contrattazione collettiva**, proponendosi come obiettivo quello di rispettare le tradizioni e le specificità di ciascun paese, nonché le diverse competenze nazionali.

Come viene più volte ribadito nel testo della relazione introduttiva, l'azione dell'UE è volta a creare un **quadro a livello dell'Unione per la determinazione di livelli adeguati di salari minimi e per l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo**, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, laddove esistente.

La proposta di direttiva avanzata dalla Commissione si compone di **19 articoli** suddivisi in quattro capi.

**Il capo I “Disposizioni generali” è costituito dai primi quattro articoli.**

Gli articoli **1 e 3** sono meramente esemplificativi e definiscono l'oggetto e i concetti chiave attorno a cui ruotano le disposizioni successive.

Prestando particolare attenzione **all'art. 2**, relativo all'**ambito di applicazione del provvedimento**, è interessante notare come la disposizione trovi fondamento nell'intenzione della Commissione di contrastare il rischio che un numero crescente di lavoratori atipici ( lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti) resti escluso dall'ambito di applicazione della direttiva proposta. A tal fine, la disposizione richiama la nozione di contratto di lavoro o di rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

**L'art. 4** mira invece ad aumentare la **copertura della contrattazione collettiva**. La disposizione impone inoltre agli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva non raggiunge almeno il 70% dei lavoratori di prevedere un quadro per la contrattazione collettiva e di istituire un piano d'azione per promuoverla, reso pubblico e notificato alla Commissione europea.

**Il capo II “Salari minimi legali” è costituito dagli articoli che vanno dal 5 all'8.**

Si tratta di disposizioni rivolte agli Stati membri che adottano salari minimi legali e che riguardano principalmente **l'adeguatezza dei salari stessi**. La Commissione si focalizza sulla necessità di adottare misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabili e chiari.

Di particolare interesse la disposizione di cui **all'art.7** che prevede un **coinvolgimento efficace e tempestivo delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali**.

### **Il capo III “Disposizioni orizzontali” reca gli articoli dal 9 al 12.**

Tra questi desta particolare attenzione **l'art.9** relativo agli **appalti pubblici**. La disposizione, richiamando a sua volta le direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, prevede che gli Stati membri debbano adottare **misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti**.

Questa disposizione si coordina in maniera evidente con l'art. 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 sugli appalti pubblici e nasce dalla constatazione che, secondo la Commissione, nell'esecuzione di questo tipo di contratti è possibile che le disposizioni relative al salario minimo legale o i salari stabiliti dai contratti collettivi non siano rispettati e che, conseguentemente, la retribuzione dei lavoratori sia inferiore alla tutela garantita dal salario minimo applicabile.

Sul punto si era già espressa **BusinessEurope** nel corso della [seconda fase di consultazione](#), ritenendo di per sé già esaustiva proprio la disposizione di cui all'art.18 della direttiva appalti.

[L'ETUC](#) ha invece rilevato che la direttiva, pur introducendo una norma di questo genere, non richiederebbe ancora alle imprese private di rispettare la contrattazione collettiva come condizione per beneficiare degli appalti pubblici e di altri finanziamenti.

**L'articolo 10** prevede invece disposizioni specifiche per l'istituzione di un sistema efficace di **monitoraggio e raccolta dei dati**. Gli Stati membri sono tenuti a incaricare le rispettive autorità competenti per lo sviluppo di strumenti efficaci e affidabili di raccolta dei dati, al fine di comunicarli annualmente alla Commissione. La disposizione impone agli Stati membri di garantire che le informazioni riguardanti i contratti collettivi e le relative disposizioni in materia di salari siano trasparenti e disponibili pubblicamente.

Se **l'art.11** riguarda il diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli, l'art. 12 impone agli Stati membri di prevedere **sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive** in caso di violazioni delle disposizioni nazionali che istituiscono la tutela garantita dal salario minimo. Sul punto è recentemente intervenuta la [Relazione del governo](#) che ha evidenziato una criticità rispetto alla conformazione del modello sanzionatorio.

### **Il capo IV reca infine le “Disposizioni finali”.**

I destinatari della direttiva sono gli Stati membri, viene stabilito il termine massimo entro il quale gli Stati devono recepire la direttiva nel diritto nazionale e comunicare

i testi pertinenti alla Commissione (due anni). La Commissione dovrà effettuare una valutazione della direttiva cinque anni dopo il recepimento.

La proposta di direttiva, presentata dalla Commissione Europea, tocca sicuramente temi centrali in una dimensione partecipativa e partecipata come quella del dialogo sociale europeo che, da diverso tempo a questa parte, anima la dialettica delle parti sociali a livello settoriale e intersettoriale.

Immedie le reazioni delle parti sociali alla proposta di direttiva: BusinessEurope ha ribadito netta contrarietà, ritenendo l'adozione di una Raccomandazione da parte del Consiglio l'unica via percorribile. L'associazione datoriale ha definito la possibile adozione del provvedimento come una [“formula per il disastro”](#) ed è di pochi giorni fa il [position paper](#) in cui esorta il Parlamento e il Consiglio EU a respingere la proposta. L'ETUC invece ha definito la possibile introduzione di una direttiva [“un passo positivo per ottenere un reale cambiamento”](#) ritenendo però che al provvedimento debbano essere apportati dei miglioramenti.

A livello nazionale resta invece da capire in che direzione andrà l'esame dell'atto, attualmente allo studio delle **Commissioni Politiche UE di Camera e Senato** e, secondo i dati forniti dal sito IPEX, oggetto di analisi anche da parte dei Parlamenti di Danimarca, Finlandia, Germania, Lituania, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

## Lavoro su piattaforma: cosa ci dice la recente ricerca della Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro\*

di Riccardo Camisasca

Nell'attuale contesto di recessione economica, i lavoratori che per primi sono stati colpiti dalla perdita del lavoro sono i cosiddetti "precari", coloro che sperimentano forme di lavoro atipiche, cioè che non rientrano nella classificazione tradizionale dei contratti lavorativi. Una di queste modalità di lavoro, sviluppatasi con il progresso tecnologico, è il lavoro tramite piattaforme digitali, fenomeno meglio conosciuto con il termine di Gig Economy, e che si riferisce all'incontro tra domande e offerte di lavoro mediato dalle piattaforme online o app. Sebbene sia un fenomeno ancora di piccole dimensioni se paragonato alle altre tipologie di lavoro, è in continua crescita ed è previsto che a partire dal 2030 diventerà un "pilastro" del mercato del lavoro.

La ricerca in esame, condotta dalla Fondazione di Dublino, illustra alcune prospettive future riguardo al lavoro tramite piattaforme digitali, offrendo indicazioni e suggerimenti su ciò che i decisori politici dell'Unione Europea e degli Stati Membri potrebbero attuare per "capitalizzare le opportunità e minimizzare i rischi" di questo fenomeno. Tale ricerca fa parte quindi di un progetto di più ampio respiro, "*Future scenarios of Platform Work*", che ha lo scopo di analizzare gli impatti lavorativi, sociali ed economici di due specifiche tipologie di piattaforme:

1. ***On-location platform-determined routine work***, lavori a bassa richiesta di competenze, assegnati dalla piattaforma al lavoratore ed effettuati di persona, nell'economia fisica. La piattaforma, dunque, svolge il ruolo di datore di lavoro ma, spesso, i lavoratori sono senza contratto. Esempi di tali piattaforme sono **JustEat, Foodora, Glovo e Uber** (servizi di *food-delivery* e trasporto di passeggeri).
2. ***On-location worker-initiated moderately skilled work***, lavori a bassa/media richiesta di competenze scelti dai lavoratori nelle piattaforme digitali e svolti di persona, nell'economia fisica. Paragonabile al contratto di lavoro autonomo, tale tipologia di lavoro offre maggiore flessibilità organizzativa e minore insicurezza e dipendenza dalla piattaforma. Alcuni esempi sono le piattaforme di servizi di riparazione e manutenzione della casa quali **My-Builder, Supermano e Werkspot**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46](#).

**Dopo aver preso in considerazione i fattori che potrebbero influenzare lo sviluppo del lavoro tramite piattaforme** (dal progresso tecnologico, alla regolamentazione del settore fino al modello di business delle piattaforme), vengono delineati ed analizzati tre scenari possibili di sviluppo dell'economia digitale.

**Il primo scenario, il più probabile nel breve periodo, è caratterizzato da un continuo ma moderato progresso tecnologico e dalla divergenza e disomogeneità tra gli approcci degli Stati Membri in termini di regolamentazione del mercato del lavoro tramite piattaforme** (Eurofound, 2020, p. 5). Questo contesto determina una predominanza del ruolo di influenza delle piattaforme stesse, principalmente non europee, che accrescono i loro profitti a discapito del miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori del settore e non sono soggette alle politiche fiscali dell'UE. Si creano nuove opportunità di lavoro nel mercato, ma aumenta il disequilibrio tra economia digitale ed economia tradizionale e aumenta la segmentazione del mercato del lavoro, con il rischio conseguente di una perdita di diritti e benefici dei lavoratori in generale.

**Nel secondo scenario è, invece, ipotizzato un consistente intervento dell'UE. Viene incentivato un rapido progresso tecnologico, per diminuire il gap economico e sociale tra aree urbane e aree rurali. Vengono stabiliti dei minimi criteri standard lavorativi per tutti e vengono definite regolamentazioni commerciali specifiche per il settore delle piattaforme digitali**, con obblighi informativi da parte di queste ultime riguardo i contributi fiscali e assicurativi alle autorità (Eurofound, 2020, p. 6). Infine, è possibile che acquisiscano importanza modelli di business differenti rispetto a quelli attualmente dominanti nell'organizzazione delle piattaforme (*stakeholder-value model* in contrasto a *shareholder-value model*); modelli che potrebbero servire a scopi sociali quali il reinvestimento dei profitti delle piattaforme per la formazione dei lavoratori e la creazione di nuovo lavoro (Eurofound, 2020, p. 7). Tuttavia, il rapido sviluppo tecnologico potrebbe accrescere il rischio di "lasciare indietro" alcuni gruppi della popolazione che non possiedono un'educazione digitale avanzata e, parallelamente, l'assenza di una chiara classificazione giuridica dei lavoratori tramite piattaforme potrebbe limitare le possibilità di accesso a forme di previdenza sociale.

**Il terzo scenario prevede esiti maggiormente positivi rispetto ai precedenti.** Oltre ad aspetti condivisi con il secondo scenario, presume che un aumento del potere di contrattazione dei lavoratori delle piattaforme nei confronti dei governi e delle piattaforme stesse determinerebbe un miglioramento delle loro condizioni e potrebbe garantire loro una chiara e specifica classificazione giuridica con conseguente accesso a benefici di cui attualmente non usufruiscono (Eurofound, 2020, p. 7).

**Al di là delle opportunità e dei rischi specifici di ogni scenario, il lavoro tramite piattaforme digitali in un periodo di recessione economica come quello attuale potrebbe essere utile per l'inserimento lavorativo dei gruppi sociali maggiormente colpiti dalla crisi**, quali ad esempio giovani e lavoratori con bassi livelli di competenze (EuroFound, 2020, p. 9). Alcune tipologie di piattaforme (co-

me il secondo gruppo, descritto in precedenza) potrebbero essere utilizzate come mezzi per promuovere e favorire l'imprenditorialità delle persone, diventando veri e propri canali di *network* con clienti e altri lavoratori. Anche il mercato del lavoro in zone sempre più povere di opportunità come quelle rurali potrebbe trarre benefici da uno sviluppo positivo di questa nuova modalità di lavoro, aumentando di conseguenza la presenza di servizi di interesse pubblico in tali luoghi (Eurofound, 2020, p. 9).

**L'UE dovrebbe agire come facilitatore per la convergenza degli Stati Membri verso regolamentazioni condivise sul tema.** Dovrebbe essere chiarita la classificazione giuridica del lavoro atipico in generale e, nello specifico, del lavoro tramite piattaforme, individuando i criteri sulla base dei quali inquadrare una tipologia di attività come lavoro subordinato o autonomo (Eurofound, 2020, pp. 10-11). La trasparenza e la chiarezza nella classificazione comporterebbero una maggiore possibilità di rappresentanza e di associazionismo tra i lavoratori delle piattaforme, favorendo lo sviluppo di nuove unioni sindacali per il miglioramento delle condizioni lavorative.

**L'UE e gli Stati Membri dovrebbero incentivare attraverso sussidi e finanziamenti la crescita di piattaforme native con modelli di business *stakeholder-oriented*,** con il duplice obiettivo di investire risorse per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori e rafforzare i servizi di pubblico interesse (Eurofound, 2020, p. 9). Inoltre, piattaforme digitali europee genererebbero profitti tassati secondo politiche fiscali europee e alimenterebbero le casse degli Stati Membri.

**Infine, lo sviluppo delle competenze digitali dei cittadini dovrebbe ricevere maggiore attenzione nel dibattito sul lavoro tramite piattaforme digitali** (Eurofound, 2020, p. 12). Alcuni gruppi della popolazione generale (si pensi alle generazioni più anziane) dovranno familiarizzare sempre più con servizi pubblici mediati da piattaforme digitali, in assenza di competenze adeguate. I lavoratori stessi dovranno abituarsi a cercare lavoro e condurre attività tramite piattaforme e dovranno quindi essere formati per riuscire a farlo.

**Il lavoro tramite piattaforme sarà un elemento portante dell'era digitale** ed è dunque necessario che i decisori politici nazionali e sovranazionali riconoscano l'importanza di affrontare questo fenomeno per capitalizzarne le opportunità.

14.

**POLITICHE DEL LAVORO  
E INCENTIVI**

## Un anno di reddito di cittadinanza: inizia ora la fase 2?\*

di Silvia Spattini

Ad un anno dall'istituzione qualche altra tessera del puzzle del reddito di cittadinanza prova a trovare la sua collocazione.

Dopo la pubblicazione tardiva della circolare dell'ANPAL (n. 3/2019) contenente le “prime” istruzioni per gli interventi di condizionalità ad opera dei centri per l'impiego a partire dalla sottoscrizione del patto per il lavoro (si veda S. Spattini, *Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza*, in Bollettino ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42), l'8 gennaio 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale 22 ottobre 2019 su *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)* e il 10 gennaio 2020 è stato emanato dall'ANPAL l'Avviso pubblico per i soggetti erogatori dei servizi di assistenza alla ricollocazione acquisibili con l'assegno di ricollocazione, ora destinato esclusivamente ai beneficiari del reddito di cittadinanza.

Come era stato facile pronosticare, l'attuazione degli interventi di condizionalità cominciano a prendere forma con ritardo soltanto ora, ad un anno dall'istituzione della misura e molti mesi dopo l'inizio dell'erogazione del reddito di cittadinanza (RdC) (M. Marocco, S. Spattini, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?* in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, XII).

### *I Progetti utili alla collettività*

Uno di questi interventi di condizionalità è rappresentato dalla previsione dello svolgimento da parte dei beneficiari del RdC (sia nell'ambito del Patto per il lavoro, sia del Patto per l'inclusione sociale) di attività utili alla collettività in ambito di progetti comunali di natura culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, coerenti con il profilo professionale, competenze, interessi o propensioni degli stessi beneficiari. L'impegno previsto è di almeno 8 ore settimanali, incrementabili a 16 ore, da svolgersi nel comune di residenza. Perché questa tipologia di condizionalità sia attuata è evidentemente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

**indispensabile la definizione da parte dei Comuni di tali progetti, che tuttavia fino ad oggi non potevano essere sviluppati, mancando le specifiche e le modalità attuative.**

**Ora il decreto ministeriale 22 ottobre 2019 definisce le forme, le caratteristiche e le modalità di attuazione dei “progetti utili alla collettività” (PUC) per i quali i beneficiari del RdC devono dare disponibilità.** Viene specificato che l'attività nell'ambito dei PUC da parte dei percettori di RdC non è assimilabile ad attività di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo e che non si determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. I beneficiari del RdC che svolgano l'attività nell'ambito dei PUC non possono sostituire in nessun modo il personale dipendente dall'ente pubblico proponente il progetto o dall'ente gestore nel caso di esternalizzazione di servizi o dal soggetto del privato sociale (né sostituendolo nelle mansioni, né in caso di assenza, né sopperendo a temporanee esigenze di organico). Inoltre, i Comuni non possono individuare come oggetto dei PUC attività volte alla realizzazione di lavori o opere pubbliche oggetto di appalto oppure attività già affidate esternamente dal comune o dall'ente.

**I Comuni devono rendere noto il catalogo dei PUC attivati, per ambito di attività e numero di posti disponibili, attraverso la Piattaforma per la gestione dei patti per l'inclusione sociale (GEPI) e da questa trasmessi anche alla Piattaforma per il Patto per il lavoro.** In questo modo gli operatori dei servizi sociali responsabili della valutazione multidimensionale da un lato e gli operatori dei centri per l'impiego e i navigator dall'altro potranno presentare i progetti ai beneficiari, raccogliendo le loro preferenze, al fine dell'abbinamento tra beneficiario e PUC. **I possibili abbinamenti del beneficiario ai PUC disponibili (e maggiormente adeguati al profilo dello stesso) e il relativo impegno a parteciparvi sono indicati nel Patto per l'inclusione sociale o nel Patto per il lavoro.**

Se a regime le comunicazioni tra i vari attori coinvolti devono avvenire attraverso le piattaforme dedicate, in attesa di un loro completamento i Comuni devono individuare una quota di posizioni nei PUC da riservare ai Centri per l'Impiego per i beneficiari che sottoscrivono un Patto per il lavoro. Evidentemente più agevole il coordinamento con i servizi competenti per la presa in carico dei beneficiari di RdC che rientrano nei percorsi di inclusione sociale poiché si tratta di servizi interni agli enti comunali.

**Il Comune può richiedere la sostituzione del beneficiario, nel caso emergano criticità nello svolgimento del progetto.** Questa eventualità è contemplata, poiché occorre tenere in considerazione che sono obbligati alla partecipazione ai PUC anche soggetti che seguono percorsi di inclusione sociale e che presentano problematiche complesse, a causa delle quali potrebbero non essere nelle condizioni di svolgere anche attività semplici.

**I Comuni, quali titolari dei PUC, sono responsabili della verifica della reale partecipazione al PUC dei beneficiari ad essi assegnati. Trattandosi di un in-**

tervento di condizionalità, tale verifica è fondamentale, poiché la prolungata assenza ingiustificata (24 ore) dalle attività dei progetti comporta la decadenza dal RdC.

### *L'assegno di ricollocazione*

La seconda misura di condizionalità e di attivazione che è ora in fase di attuazione è l'assegno di ricollocazione a favore dei beneficiari del RdC tenuti alla stipula del Patto per il lavoro. È opportuno ricordare che tale strumento fu istituito dall'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2015 e destinato originariamente ai percettori da almeno 4 mesi della NASpI. Con l'art. 9 del d.l. n. 4 si è voluto dare la precedenza al reinserimento dei beneficiari di RdC, destinando la misura esclusivamente (almeno fino al 31 dicembre 2021) a questi soggetti e non più ai percettori di NASpI.

Con l'assegno di ricollocazione i beneficiari del RdC tenuti alla stipula del Patto per il lavoro possono "acquistare" servizi di assistenza intensiva e specializzata alla ricerca del lavoro a supporto del loro inserimento nel mercato del lavoro, erogati dai centri per l'impiego o da operatori accreditati a livello nazionale e regionale a svolgere servizi di politica attiva del lavoro.

Con la delibera n. 23/2019 del 12 dicembre e l'Avviso emanato il 10 gennaio 2020, ANPAL ha definito i dettagli delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione nell'ambito del Reddito di Cittadinanza, molto simili a quelli previsti in precedenza per l'assegno riconosciuto ai percettori di NASpI. Nel caso in cui il soggetto preso in carico non venga occupato, i soggetti erogatori dei servizi di assistenza intensiva alla ricerca di un lavoro ricevono comunque un importo fisso (denominata *Fee4Service*) che remunera le attività minime che sono svolte dal soggetto erogatore verso i percettori di RdC e individuato nel corrispettivo di 3 ore di attività. Nel caso di successo nel reinserimento del beneficiario l'importo riconosciuto al soggetto erogatore dipende dall'indice di profilazione della persona e può variare da 1.000 a 5.000 euro nel caso di contratto a tempo indeterminato, da 500 a 2.500 euro per contratti a termine superiori o uguali a 6 mesi, da 250 a 1.250 euro nel caso di contratto a termine superiore o uguale a 3 mesi e fino a 6 mesi.

### *Considerazioni finali*

A un anno dall'istituzione del RdC, anche grazie ai recenti provvedimenti, si sono compiuti passi avanti nell'implementazione del disegno complessivo del RdC, andando via via colmando i ritardi relativi alle predisposizioni degli apparati di supporto e completamento della misura.

Tuttavia, il puzzle non è ancora completato e alcuni punti critici permangono. Le piattaforme per la gestione dei patti per l'inclusione sociale e per il patto per il lavoro mancano ancora di funzionalità. Le indicazioni per la progettazione dei PUC sono appena state emanate e i Comuni, in particolare quelli di piccole

dimensioni, si sentono spaesati e faticano a comprendere come procedere alla progettazione dei PUC. Pertanto, **questa tipologia di intervento richiederà ancora qualche tempo per l'effettiva attuazione.**

**Più facile appare l'erogazione dei servizi di assistenza intensiva e l'utilizzo degli assegni di ricollocazione, dal momento in cui le procedure non sono nuove, ancorché rivolte a una nuova platea di beneficiari** e gli attori già coinvolti in passato nell'erogazione di tali servizi sono abilitati in automatico ad operare in favore dei beneficiari del RdC sulla base dell'assegno di ricollocazione. In questo caso tuttavia, sarà da verificare l'effettivo interesse dei soggetti accreditati, poiché questa tipologia di beneficiari potrebbe avere profili potenzialmente più difficilmente collocabili dei percettori di NASpI, rendendo quindi più o addirittura troppo difficoltosa l'attività rispetto alle risorse rese disponibili.

**In conclusione, per un bilancio della misura nel suo complesso e in particolare con riferimento alla parte “attiva”, ancora una volta occorre rinviare a un momento successivo all'effettiva attuazione degli interventi di attivazione dei percettori del RdC e alla disponibilità dei relativi dati, per verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.**

## Cosa fanno davvero i navigator?\*

di Giada Lucia Macrì

L'istituzione della figura del *navigator* come professionalità necessaria «all'avvio del reddito di cittadinanza» è stata oggetto di un dibattito pubblico che verteva principalmente sull'individuazione del profilo professionale della nuova figura e dei suoi compiti e funzioni. (Si veda a proposito G. Impellizzieri, *Nel bando non si trova il bando, irrisolta la questione dei navigator*, in *Bollettino ADAPT*).

Come si è visto, **inizialmente il decreto-legge n. 4/2019 attribuiva al *navigator* un generico «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale»** (art. 12, comma 3), non permettendo di cogliere in che modo l'attività del *navigator* divergesse da quella degli operatori dei centri per l'impiego. **In seguito, la legge n. 26/2019, ha realizzato** – in attuazione dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni nel mese di marzo 2019, in ossequio alla competenza concorrente delle Regioni in materia di politiche attive per il lavoro – **un cambiamento del loro ruolo, attribuendo ai *navigator* la funzione di «assistenza tecnica» ai centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso di reinserimento lavorativo dei beneficiari del reddito di cittadinanza.** Pertanto, la legge di conversione ha escluso i *navigator* dalla “presa in carico” diretta dei beneficiari. Inoltre, la Conferenza Stato-Regioni ha rimandato alla stipula delle Convenzioni bilaterali, la definizione dei compiti dei *navigator*, tenuto conto delle specificità territoriali. **La maggior parte delle Convenzioni, invero, non ha escluso i *navigator* dalla possibilità di intervenire tramite azioni dirette nei confronti dei beneficiari, reintroducendo, di fatto, le funzioni originarie previste per i *navigator*, seppur in stretta collaborazione con gli operatori dei centri per l'impiego.**

In questa cornice, **con l'intento di verificare come nella realtà stesse avvenendo l'inserimento dei *navigator* nell'ambito dei centri per l'impiego e quali compiti e funzioni fossero effettivamente attribuiti ai *navigator*,** nel mese di ottobre 2019 si sono svolte alcune interviste telefoniche ad alcuni soggetti che operano all'interno del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego (operatori dei centri per l'impiego, *navigator* e funzionari di sistemi regionali dei Servizi per l'impiego, operanti nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Veneto). Di fatto, l'obiettivo dell'indagine era di **fornire un primo contributo all'inquadramento professionale della figura del *navigator* attraverso un con-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

fronto basato sulla analisi delle realtà regionali considerate. Inoltre, si intendeva comprendere se i *navigator* svolgessero effettivamente delle azioni dirette nei confronti dei beneficiari, come concesso dalle convenzioni sottoscritte da Stato e Regioni e il loro reale contributo rispetto alle attività amministrative previste dalla normativa.

Le interviste hanno dimostrato come i vari centri per l'impiego abbiano reagito in modo diverso rispetto alla istituzione dei *navigator*, adattandosi così alla introduzione delle nuove figure assunte da ANPAL Servizi in relazione alle proprie esigenze e specificità (Per un approfondimento, si veda G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 84, 2020).

Per quanto concerne la formazione dei *navigator* organizzata da ANPAL Servizi, i soggetti intervistati sono d'accordo nell'affermare che la formazione più specifica avviene *on the job* e verte sulle specificità dei sistemi regionali di riferimento.

Si specifica che a differenza degli operatori dei centri per l'impiego che seguono la totalità dei disoccupati che si rivolgono ai centri per l'impiego, i *navigator* si occupano di un perimetro di soggetti che comprende i soli beneficiari del reddito di cittadinanza, che costituiscono un sottoinsieme della totalità di persone in cerca di occupazione.

In particolare, nella maggior parte delle regioni i *navigator* svolgono azioni dirette nei confronti dei beneficiari. Dunque, si occupano della convocazione dei nuclei famigliari, della gestione diretta dei colloqui o del supporto agli operatori dei centri per l'impiego per tale attività, nonché dell'accertamento di eventuali esenzioni dalla sottoscrizione della DID e di conseguenza, della presa in carico dei percettori del reddito.

Da un confronto sui risultati delle interviste, emerge che nella fase iniziale, nella sola regione Lombardia i *navigator* non fossero ancora pienamente operativi a causa delle difficoltà di natura tecnica incontrate (si fa riferimento ad esempio all'assenza di strumenti come *tablet* o *computer* per poter contattare i beneficiari, che dovrebbero essere forniti da ANPAL; la carenza di una copertura assicurativa che tuteli i dipendenti negli eventuali spostamenti presso le aziende, che dovranno quindi effettuare con i propri mezzi di trasporto; la mancanza dell'accreditamento dei *navigator* rispetto alle banche dati e alla piattaforma della Regione; la venuta meno contrattualizzazione della totalità dei *navigator*), mentre parrebbe che i centri per l'impiego delle altre regioni abbiano reagito in modo diverso, ovviando alle stesse problematiche.

Inoltre, mentre la regione Puglia ha concesso ai *navigator* ampia autonomia operativa sin dall'inizio, nella regione Lombardia i nuovi assunti si occupano di assistenza tecnica agli operatori dei centri per l'impiego per la quasi totalità delle funzioni previste dal legislatore, mentre le regioni Veneto ed Emilia-Romagna sembrano concedere spazio all'autonomia delle nuove figure solo in relazione a determinate attività. Infatti, si sottolinea che essendo i *navigator* dei **collaboratori coordinati e continuativi** e

non dei dipendenti pubblici, non sono legittimati a compiere degli atti amministrativi per conto della Pubblica Amministrazione.

Peraltro, in tutte le regioni considerate i *navigator* hanno un ruolo fondamentale nel **monitoraggio, nel controllo e nella verifica delle azioni dei percettori del reddito di cittadinanza** al fine di potere mantenere lo *status* di beneficiario, fermo restando che per regioni come la Puglia, anche in caso di attivazione da parte dei beneficiari, è molto difficile che gli stessi possano effettivamente trovare un impiego a causa delle condizioni economiche del territorio, della scarsa domanda di lavoro (si veda, in proposito, ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 13) e delle lacunose competenze dei soggetti beneficiari.

Si evince che **le specificità territoriali influenzano** non solo la formazione *on the job* dei *navigator*, ma soprattutto **l'attuazione del principio di condizionalità** previsto dalla misura di reddito di cittadinanza. In effetti, come confermato da ANPAL Servizi, il quadro attuale dei Servizi per l'Impiego ha una forte peculiarità regionale, dettata sia dalle modalità di gestione della fase transitoria che dalle diverse situazioni e diversi fabbisogni di ammodernamento tecnologico e di personale.

Infine, una condizione comune ai centri per l'impiego considerati è la **eterogeneità dei navigator per quanto concerne fattori come età anagrafica, esperienze formative e professionali e provenienza geografica**. Questo fattore, tuttavia, potrebbe comportare dei riflessi positivi laddove le differenti competenze ed esperienze si integrassero per ottenere un gruppo di lavoro trasversale.

In ogni caso, l'efficacia del loro intervento e della stessa misura di reddito di cittadinanza dipende in buona parte dalla iniziativa dei *navigator*, prima ancora che dal contesto normativo e logistico.

## **Le politiche attive per via contrattuale nella somministrazione. Un modello anche per le politiche pubbliche\***

*di Daniel Zanda B7*

**La fine del 2019 ha visto l'entrata in vigore e la piena operatività di una delle principali novità del contratto collettivo nazionale di lavoro delle agenzie di somministrazione: *il diritto mirato a percorsi di riqualificazione*.**

I beneficiari di questa politica attività nazionale del settore della somministrazione, sono tutte le persone che abbiano lavorato tramite agenzia per il lavoro con un contratto a tempo determinato per almeno 110 giorni e risultino disoccupati da 45 giorni, oppure erano assunti con un contratto a tempo indeterminato e hanno concluso senza successo la procedura per “mancanza di occasioni di lavoro” prevista dall'art 25 del CCNL. Queste persone hanno tempo 68 giorni per richiedere l'attivazione del diritto mirato ai percorsi di riqualificazione.

**Operativamente questo diritto soggettivo consiste nella possibilità per la persona di individuare liberamente una qualsiasi agenzia per il lavoro presente sul territorio, al fine di richiedere la “presa in carico”:** in questo modo il diritto viene attivato e la persona verrà coinvolta dalla agenzia per intraprendere una serie di azioni finalizzate alla propria ricollocazione.

Queste attività comprendono l'orientamento e il bilancio delle competenze, oltre all'attivazione di un percorso formativo professionalizzante.

**Proprio su questo ultimo punto, abbiamo previsto che l'offerta formativa promossa dalle agenzie sia sempre pubblica e trasparente, in modo da essere anche uno strumento di orientamento per le persone nella delicata fase di individuare l'agenzia per il lavoro alla quale affidarsi.** Siamo perfettamente consapevoli che l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro si presenta come un percorso connotato da imprevedibili opportunità e quindi non totalmente catalogabile e uniformabile, ma allo stesso tempo, affermando il principio della libertà di scelta, occorre introdurre tutte le condizioni necessarie affinché l'esercizio di questa libertà sia sempre più consapevole e responsabile.

**Complessivamente l'agenzia per il lavoro ha 12 mesi di tempo per riuscire nella ricollocazione, avendo a disposizione finanziamenti del settore per intraprendere le attività necessarie per accompagnare la persona verso una nuova occasione lavorativa.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

Lo strumento necessiterà di un monitoraggio puntuale, di sicuri correttivi e di modalità gestionali per rendere questa tutela sempre più corrispondente con i bisogni dei lavoratori. Allo stesso tempo dobbiamo riconoscere che per la prima volta nel panorama contrattuale nel nostro paese è stata negoziata una politica attiva finalizzata a non lasciare da sole le persone alla scadenza del loro contratto di lavoro.

In un mercato del lavoro sempre più instabile, diventa fondamentale costruire tutele finalizzate non solo alla protezione del posto di lavoro, ma orientate a dare risposte alla ricollocazione e riqualificazione dei lavoratori, in una dimensione di tutela della occupabilità e della qualità del lavoro lungo tutto l'arco della vita professionale.

L'importanza della tutela introdotta, oltre ad avere un valore in sé, in quanto contribuisce a rilanciare ulteriormente il lavoro in somministrazione nell'ambito della "buona flessibilità", negoziata e quindi tutelata, deve essere considerata anche alla luce di quello che è lo stato dell'arte delle politiche attive a livello nazionale.

**Il reddito di cittadinanza per esempio è stato un disastro annunciato. Il peccato originale del reddito di cittadinanza, che lo caratterizza come misura assolutamente assistenzialistica, riguarda l'inopportuna commistione tra il contrasto alla povertà e contemporaneamente della disoccupazione.** È innegabile che la povertà e la disoccupazione devono essere oggetto di una "lotta senza quartiere", perché l'assenza del lavoro e la condizione di povertà economica sono dimensioni che un paese civile deve necessariamente contrastare. Servono però politiche serie e mirate per affrontare problemi gravi e complessi. Il reddito di cittadinanza, pensato per combattere entrambi i problemi, con un approccio alquanto approssimativo, denota tutta la sua inadeguatezza. Infatti, solo una piccola parte dei percettori del reddito di cittadinanza si sono rivelate persone in grado di poter sostenere un percorso di ricollocazione, avendo la necessità di superare prima problematiche di natura sociale più rilevanti. Inoltre, ci sono aspetti anche territoriali da tenere in considerazione. In diverse Regioni del sud il problema principale non è l'assenza dei servizi al lavoro, ma la mancanza del lavoro in quanto tale.

**Nel costruire ed elaborare il diritto mirato ai percorsi di riqualificazione per i lavoratori somministrati, le parti si sono implicitamente ispirate ai principi originali e fondativi della Dote Unica Lavoro di Regione Lombardia.** Mi riferisco in particolare alla libertà di scelta della persona, traduzione di un diritto soggettivo realmente esercitabile; il concetto di presa in carico, ovvero l'affidarsi ad un soggetto in grado di accompagnare verso un percorso di ricollocazione. Abbiamo anche delle differenze, ma che nascono comunque da un'attenta osservazione del modello lombardo, in particolare per la declinazione e l'accento posto sul risultato occupazionale: nella misura prevista nella somministrazione non viene riconosciuta una premialità aggiuntiva in caso di ricollocazione, ma viene stabilita una percentuale di placement minimo, necessario ad ottenere interamente il rimborso delle attività formative svolte. Nella misura prevista dal CCNL della somministrazione, almeno per questa fase di sperimentazione iniziale, non è stato introdotto nessun meccanismo di profilazione dei beneficiari, in quanto l'obiettivo contrattuale è stato quello di dare continuità occupazionale all'interno del settore, o meglio, fare in modo che un

lavoratore al termine di un contratto di somministrazione (per sua natura temporaneo) non fosse lasciato solo.

**Se per la somministrazione il 2019 è coinciso con l'avvio di una politica attiva di settore, lo stesso anno ha rappresentato il tracollo per la Dote Unica Lavoro della Regione Lombardia.**

Siamo infatti passati più di 100.000 persone prese in carico nel 2018 a poco più di 10.000 doti attivate nel 2019. Sicuramente i correttivi posti in essere avevano la finalità di contrastare comportamenti opportunistici come per esempio il *gaming* (taciti accordi tra operatori e aziende clienti, finalizzati a beneficiare del finanziamento pubblico), oppure il *creaming* (attività di selezione dei soli candidati che in realtà si sarebbero collocati in autonomia), ma le dimensioni di questa contrazione ci pone ad un interrogativo di fondo: o i correttivi posti in essere sono andati ben oltre il necessario, in altre parole, avevamo un paziente con un dito lussato e gli abbiamo amputato la gamba, con l'esito che ora non è più in grado di camminare; oppure le modifiche introdotte sono state pertinenti e quindi il sistema originariamente concepito aveva fattori patologici intrinseci.

**Tra le due ipotesi, credo che quella più realistica sia la prima, tanto che è in corso un approfondimento per adeguare l'attuale modello di intervento della Dote Lavoro.** L'intervento più urgente dovrà sicuramente consistere in una modifica del sistema di profilazione, per garantire una maggiore corrispondenza tra i fabbisogni della persona e i servizi erogabili: una persona che negli ultimi mesi abbia svolto attività lavorativa breve e discontinua, non sia inserita in una fascia a bassa intensità di aiuto. Inoltre, in termini generali, a fronte dei mutamenti del mercato del lavoro in corso, dovrebbero essere introdotti dei correttivi che allungano il periodo della presa in carico, così da valutare non solo la quantità del lavoro generato, inteso come durata contrattuale offerta alle persone prese in carico, ma introducendo anche elementi qualitativi. Nel mercato del lavoro odierno, anche nella prospera Lombardia, assistiamo al fenomeno del cd *working poors*, ovvero persone che pur lavorando vivono in condizioni di povertà, perché sono impiegati per un ridotto livello di ore settimanali, con basse retribuzioni e professionalmente fragili. Serve valorizzare non solo il lavoro, ma anche la "buona occupazione", ovvero quei percorsi che permettono un consolidamento complessivo della persona, in grado di generare valore nel tempo. Nella somministrazione abbiamo mutuato un approccio al mercato e ai servizi al lavoro che nasceva da un'idea innovativa, sussidiaria e attenta al sociale, in grado di leggere le mutazioni e tentare di governare i cambiamenti. È un bene per tutti che ambiti di elaborazione politica e culturale non cedano il passo a tecnicismi e formalismi che nulla hanno a che vedere con la tutela reale delle persone.

## Un contributo alla gestione delle problematiche giuslavoristiche della emergenza da Coronavirus\*

*di Michele Tiraboschi*

Può apparire fuori luogo, in un contesto eccezionale come quello che stiamo vivendo in questi giorni, caratterizzato da tanta confusione e da un eccesso di voci, **un intervento volto a dare “informazioni di servizio” in merito a una emergenza non solo medica** come quella causata nel nostro Paese dal Coronavirus. E tuttavia proprio l'estrema incertezza in cui versano lavoratori e imprese, in uno con l'assenza di una chiara e univoca comunicazione istituzionale, ci hanno indotto a realizzare questo Bollettino speciale che, in linea con lo spirito e le finalità di ADAPT, vuole raggiungere due obiettivi molto pragmatici: **per un verso raccogliere e ordinare tutta la documentazione istituzionale sin qui prodotta** (o comunque utile) per gestire l'emergenza rispetto alle attività produttive e alla gestione dei rapporti di lavoro; per l'altro verso **fornire, anche grazie alle molte richieste di chiarimento e domande che ci sono pervenute nel corso di un webinar dedicato a questa problematica** (vedilo open access [qui](#)), **alcune prime interpretazioni e qualche orientamento operativo rispetto alla legislazione emergenziale**, in attesa di eventuali chiarimenti istituzionali che ancora tardano a venire o che, quando giungono, non sempre sono esaurienti rispetto alle molteplici casistiche che si stanno prospettando.

Con questo bollettino speciale su *Una emergenza non solo medica: primi indirizzi operativi per la gestione dei rapporti di lavoro* **non intendiamo pertanto valutare nel merito le scelte politiche sin qui adottate a livello nazionale o locale e tanto meno sollecitare il possibile intervento delle parti sociali che potrebbero fornire un importante contributo attraverso i sistemi bilaterali** (come nel caso del fondo bilaterale dell'artigianato) o anche una contrattazione di prossimità coerente con le esigenze e le emergenze presenti in ciascun territorio interessato dall'emergenza Coronavirus. E **tanto meno intendiamo avanzare, attraverso soluzioni semplicistiche e di facile presa su un'opinione pubblica disorientata, soluzioni “consulenziali”** che, al pari di quanto sta avvenendo con l'accaparramento delle mascherine protettive, possono fare più danni che risolvere i non pochi problemi che stanno via via emergendo e che stanno paralizzando non solo l'economia ma anche una intera società. **Si pensi, in particolare, al tanto citato lavoro agile che, presentato come la panacea per tutti i mali della emergenza lavorativa dettata dal Coronavirus oltre che come facile risposta ai problemi di produttività italiani, si**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 28 febbraio 2020, n. 2.](#)

**sta risolvendo in un banale (e antico) “lavoro da casa”** realizzato senza alcuna reale innovazione organizzativa e culturale che lo strumento comporta se applicato correttamente e con consapevolezza.

Ora, servirebbe certo *anche* un intervento di valutazione del merito dei provvedimenti adottati dal Governo e dalle istituzioni locali, soprattutto **per segnalare una volta per tutte l’urgenza di un nuovo sistema di protezione sociale che copra tutti i lavoratori e tutti i settori produttivi, a prescindere dalle dimensioni aziendali e dalle tipologie contrattuali**. Ma di questo avremo modo di parlare a emergenza terminata. Piuttosto, **come ricercatori e giuristi del lavoro, ci siamo ora concentrati sui profili di maggiore criticità sforzandoci di abbandonare**, secondo quanto ci è stata suggerito da chi ha una significativa esperienza in ruoli decisionali (vedi M. Sacconi, *Coronavirus: equilibrio tra esigenze prevenzionistiche e continuità della vita attiva*, in *Bollettino ADAPT* del 24 febbraio 2020), **un pedante atteggiamento formalistico da azzecagarbugli, del tutto fuori luogo in questa circoscritta fase emergenziale**, per trovare soluzioni di buon senso e tecnicamente compatibili con le reali esigenze di imprese e lavoratori. Questo tenendo presente che le esigenze sono variegate perché si passa dai settori e dalle professioni in prima linea nel contenere il virus (medici, infermieri, personale di pubblica sicurezza, ma anche giornalisti e addetti alla informazione che sono oggi impegnati ben oltre i normali orari di lavoro ecc.), ai settori più colpiti o sensibili vuoi per intervento della pubblica autorità (esercizi pubblici, teatri, musei, scuole, università), vuoi per la situazione di allarme che si è creata fuori e dentro il Paese (turismo, agenzie di viaggi, alberghi, ristoranti, attrazioni) vuoi per l’esposizione alle situazioni di rischio (trasporti, mobilità), vuoi per la pressione esercitata dalla situazione di preoccupazione creata nella opinione pubblica e nei consumatori (il settore alimentare), vuoi infine per l’estrema vulnerabilità delle catene globali del valore (il settore automotive e dell’elettronica in particolare e tutte quelle attività che ruotano attorno a forniture provenienti dalla Cina). E questo anche senza dimenticare settori destrutturati o di difficile regolazione giuridica, come i servizi di cura e assistenza alla persona e alle famiglie, che si svolgono spesso in forme non regolari e comunque con alto tasso di informalità, o anche le catene degli appalti e dei subappalti che spostano e scaricano inesorabilmente il rischio sull’anello debole della catena.

Data la complessità del tema ci siamo pertanto mossi in due direzioni. Per un verso, con questo Bollettino abbiamo ordinato per tematiche e in ordine logico, i tanti documenti normativi utili per rispondere alle domande e ai dubbi che imprese, lavoratori e operatori giuridici si stanno ponendo. Per l’altro verso abbiamo deciso di affrontare, con i contributi che seguono di Giovanni Pigliararmi, Emanuele Dagnino e Lorenzo Pelusi **i tre grandi capitoli di natura lavoristica e cioè, rispettivamente, (1) il tema delle presenze / assenze dal lavoro anche in ragione della sospensione della attività produttiva, (2) la prospettiva offerta dal lavoro da remoto o con tecnologie di nuova generazione, (3) le problematiche in materia di normativa di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro**. Un affondo è stato fatto anche con riferimento alla questione, centrale in questa fase per risalire alle persone

contagiate, del trattamento dei dati sensibili e delle informazioni relative allo stato di salute dei lavoratori.

I contributi e le analisi tecniche, necessariamente specialistiche, che ora condividiamo coi nostri lettori, sono il frutto di un confronto interno non sempre facile, ma su cui ci sentiamo di mettere la faccia nella prospettiva sopra anticipata della interpretazione di buon senso e pertanto **valida esclusivamente in questo breve lasso di tempo** e comunque solo in assenza di diverse indicazioni istituzionali rispetto alle quali le nostre osservazioni hanno carattere meramente sussidiario.

**Ringrazio i nostri giovani ricercatori, che si sono prestati a questo esercizio ricostruttivo, i soci di ADAPT che, con il loro generoso sostegno, ci consentono il lusso di dedicare tempo ed energie ad attività particolarmente onerose** come questa, in termini di impegno e responsabilità, e anche i tanti amici e lettori del Bollettino ADAPT che ci hanno sommerso di domande, casi e dubbi consentendoci una maggiore e migliore conoscenza delle problematiche reali che ora mettiamo a fattor comune. Credo che proprio quest'ultimo sia il valore principale e il tratto caratterizzante di questa nostra piccola (ma spero utile) iniziativa. Come ha scritto Ulrich Beck (*An interview with Ulrich Beck on Fear and Risk Society*) **non sappiamo se viviamo in un mondo più rischioso di quello delle generazioni passate.** Non è la quantità di rischio a incidere ora sulle nostre paure, ma la scarsa qualità del controllo. È l'incontrollabilità delle conseguenze delle "decisioni di civiltà", infatti, a produrre la differenza e la tanta confusione che regna e che ci rende tanto vulnerabili. È nostra convinzione, infatti, che **solo condividendo con mente aperta e spirito costruttivo dubbi, problemi e incertezze potremo assieme contribuire a costruire un futuro del lavoro migliore di quello che abbiamo ereditato.**

**Così è nata ADAPT esattamente venti anni fa** e così vogliamo continuare a operare nei prossimi anni. Spero che la situazione torni presto alla normalità anche perché il 18 marzo, a Roma, è nostra intenzione riflettere con tutti voi sul cammino sin qui percorso e su quale direzione intraprendere per continuare a dare contributi progettuali e a valorizzare giovani competenti e animati da passione come quelli che hanno contribuito così brillantemente a questo Bollettino speciale.

## Coronavirus: gli attuali strumenti normativi per la sospensione dell'attività d'impresa\*

di Giovanni Pigliararmi

Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 quasi nulla ha disposto in merito agli strumenti per sostenere i costi della sospensione dell'attività d'impresa. Unico strumento "valorizzato" dal legislatore, anche nei provvedimenti successivamente adottati al decreto, è stato lo *smart working*. Ma, come è facilmente intuibile, l'utilizzo del lavoro da remoto non può fronteggiare, da solo, l'emergenza che sta attraversando il Paese per molteplici ragioni, prima tra tutte l'impossibilità di applicare la modalità a tutti i mestieri. Nell'attesa, allora, che il legislatore, assieme alle parti sociali, faccia delle scelte per intervenire anche a tutela di quelle imprese che sono costrette a bloccare la produzione per via del *coronavirus* (in queste ore pare che il Governo stia lavorando su un decreto che introduca degli ammortizzatori in deroga per le imprese con meno di sei dipendenti; per una proposta sui contenuti dell'intervento normativo, cfr. M. Menegotto, G. Pigliararmi, *Coronavirus: primo commento alle misure emergenziali adottate dal Governo sulla questione lavoro*, in Bollettino ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8), proveremo a ragionare sull'attuale quadro normativo per individuare degli strumenti che possano consentire a datori di lavoro e lavoratori di sospendere le attività senza correre il rischio di incorrere in ingenti perdite.

**Gli strumenti che l'ordinamento predispone per gestire la sospensione dell'attività di impresa in questa fase di emergenza sono diversi e si differenziano a seconda delle caratteristiche dell'azienda.** Un primo "aiuto" viene offerto dalla **Cassa Integrazione Ordinaria**, disciplinata al titolo del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Come previsto all'art. 10 del decreto, questo strumento di integrazione salariale per fronteggiare periodi di sospensione dell'attività lavorativa **si applica solo ad alcune tipologie di imprese**; l'elenco, infatti, contenuto nella norma è da ritenersi tassativo (trattasi nella maggior parte dei casi di imprese appartenenti al settore industriale). All'art. 11, invece, sono indicati i motivi per i quali è possibile chiedere l'intervento della Cassa Integrazione: **a)** situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali; **b)** situazioni temporanee di mercato. A fronte del tenore letterale della disposizione di cui alla lett. *a)*, non mi sembra si possa mettere in discussione che quello del *coronavirus* (e dei provvedimenti governativi che ne sono conseguiti) possa essere ritenuto un evento transitorio, non imputabile alle parti del rapporto. Tuttavia, entrando nel dettaglio della normativa che regola la fruizione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 28 febbraio 2020, n. 2.](#)

dell'ammortizzatore sociale di cui trattiamo, possiamo notare come il Decreto Ministeriale 15 aprile 2016, n. 95442 disciplini ulteriori criteri per l'approvazione dei programmi della Cassa Integrazione Salariale Ordinaria, prevedendo ad esempio all'art. 8, tra le "causali" di accesso al trattamento la **«sospensione o riduzione dell'attività per ordine della pubblica autorità per cause non imputabili all'impresa o ai lavoratori», «per fatti sopravvenuti, non attribuibili ad inadempienza o responsabilità dell'impresa o dei lavoratori, dovuti ad eventi improvvisi e di rilievo o da ordini della pubblica autorità determinati da circostanze non imputabili all'impresa».**

Pertanto, sarà possibile per le imprese che ricadono sotto il profilo soggettivo nell'art. 10, richiedere l'intervento dell'ammortizzatore sociale, ai sensi dell'art. 11, comma 1 lett. *a*), indicando nell'istanza gli estremi dei diversi provvedimenti della pubblica autorità che impongono la sospensione (decreto-legge, DPCM, eventuali decreti emessi dai presidenti di regione, ordinanze ministeriali, ordinanze sindacali etc.) e la motivazione, che potrebbe essere rappresentata, ad esempio, dall'**impraticabilità dei locali per ordine della pubblica autorità**. Resta fermo il fatto che le imprese che possono avvalersi di questo strumento, oltre a dover essere ricomprese tra quelle previste dal decreto legislativo n. 148 del 2015, **devono essere ricomprese anche nelle aree definite a rischio dal legislatore**; quindi, devono essere imprese che risiedono e operano nei territori indicati nel DPCM del 25 febbraio 2020.

**Quid iuris, invece, per quelle imprese che pur non risiedendo all'interno delle aree geografiche individuate dal legislatore come zone a rischio (o c.d. "zone rosse"), hanno uno stretto rapporto commerciale con imprese che invece ricadono nelle zone critiche?** Non è da escludere, infatti, che nella realtà industriale e commerciale possano esserci imprese che si procurano parte delle materie destinate ad implementare il proprio ciclo produttivo presso imprese "colpite" ora dall'emergenza. Pur non essendo le prime ricomprese nel campo di applicazione dei provvedimenti governativi di urgenza, avrebbero comunque diritto ad accedere al trattamento di integrazione salariale adducendo come causa, ad esempio, **la mancanza di materie prime o componenti per il completamento della produzione dei beni** e della loro commercializzazione (purché questo impedimento sia concreto e non fittizio). Nella medesima prospettiva, andrebbe analizzato il caso di tutte quelle imprese impegnate nell'*outsourcing*, in particolare per gli **appalti c.d. labour intensive**. Se il committente si trova in una delle zone a rischio, al ricorrere dei presupposti soggettivi (cfr. art. 10 del decreto legislativo n. 148 del 2015), l'appaltatore potrebbe comunque presentare istanza per accedere alla Cassa o in alternativa provare, nei limiti consentiti dalla legge, a riallocare il dipendente presso altre unità produttive.

Come è stato già detto, l'art. 10 del decreto legislativo n. 148 del 2015 limita il campo di applicazione della Cassa a tassative tipologie d'impresa, escludendo dalla misura molte altre aziende che non appartengono al settore industriale. Tuttavia, nel medesimo decreto, sono previsti ulteriori strumenti a tutela di queste. **Per le imprese**

artigiane, ad esempio, è possibile ricorrere al **Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'artigianato (FSBA)**, come consentito dall'art. 27 del decreto. La medesima disposizione si applica anche alle agenzie di somministrazione. È utile fare presente che il 24 febbraio 2020, è stato sottoscritto un accordo interconfederale tra il CNA e Cgil, Cisl e Uil per sostenere l'utilizzo degli strumenti della bilateralità da parte di aziende e lavoratori del comparto artigiano interessati dal COVID-19. Ulteriori fondi di integrazione sono previsti dall'art. 26 del decreto legislativo n. 148 del 2015: sono i **fondi di solidarietà bilaterali istituiti presso l'INPS dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale**. Infine, per le imprese operanti nel settore terziario, interviene a supporto il fondo di integrazione salariale disciplinato dall'art. 29 del decreto. Anche questa disposizione definisce il campo di applicazione: possono accedere al c.d. FIS, infatti, solo le imprese che occupano **mediamente più di cinque dipendenti**, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 10 del medesimo decreto (art. 29, comma 2).

Senonché, tra le imprese che possono accedere al fondo d'integrazione salariale, è necessario fare delle distinzioni poiché: **a)** il fondo interviene solo per le imprese che occupano **almeno cinque dipendenti**, lasciando quindi scoperte dalla tutela quelle che hanno una dimensione occupazionale ridotta; **b)** per le imprese che occupano **tra i cinque e i quindici dipendenti**, non è riconosciuto l'assegno ordinario di ventisei settimane di cui all'art. 30 del decreto ma soltanto **l'assegno di solidarietà di cui all'art. 31**. In sostanza, **una tutela "piena"**, cioè capace di coprire un ampio periodo di sospensione della produzione, è **accordata solo alle imprese del terziario con più di quindici dipendenti**. E ciò lo si ricava dalla formulazione letterale dell'art. 29, comma 3 che nella prima parte prevede in modo generico che il fondo di integrazione garantisce l'assegno di solidarietà; nella seconda parte, invece, individua i destinatari dell'assegno ordinario quali i *"datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti"*. Ciò sta a significare che **l'unica tutela che l'ordinamento accorda alle imprese del terziario aventi tra i cinque e i quindici dipendenti è l'assegno di solidarietà**. Misura, quest'ultima, che può essere concessa solo ai *"dipendenti di datori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare"* il licenziamento collettivo *"o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo"*, come prevede l'art. 31, comma 1. Una disposizione, questa, che rispetto alla casistica che affrontiamo merita un'attenta valutazione prima dell'applicazione concreta. Non è da escludere, inoltre, **il necessario coinvolgimento del sindacato nelle procedure di accesso ai diversi strumenti di sostegno alla sospensione della produzione**, che in questo momento non può che fare la sua parte e assumersi le responsabilità di gestire, assieme al datore di lavoro, l'emergenza.

In questi giorni, si è parlato molto anche di ricorrere a strumenti molto più "elastici" e "informali" di quelli sopra richiamati per gestire la sospensione delle attività. Le ipotesi più vagliate sono quelle dell'assenza per malattia, dell'utilizzo delle ferie e delle ore di permesso retribuite. **Il ricorso a questi *escamotage* va sempre gestito di**

**comune accordo con il lavoratore**, onde evitare che si faccia un utilizzo improprio (se non addirittura illegittimo) degli istituti. L'art. 2109, comma 3 cod. civ., ad esempio, prevede che *“l'imprenditore deve preventivamente comunicare al prestatore di lavoro il periodo stabilito per il godimento delle ferie”*. Ad una prima lettura, la disposizione sembrerebbe consentire al datore di lavoro di individuare un periodo temporale entro cui collocare in “ferie forzate” il dipendente. Tuttavia, è pacifico che questi deve comunque tenere in considerazione le esigenze del lavoratore, cosa dispone il contratto collettivo in merito e tendenzialmente pervenire ad un accordo, prassi “preferita” anche dalla giurisprudenza (cfr. Trib. Pordenone 25 luglio 2016, n. 121). In ogni caso, ad avviso di chi scrive, **va sempre e necessariamente vagliata prima la possibilità di utilizzare gli strumenti che l'ordinamento predispone per gestire i periodi di sospensione dell'attività produttiva**. E solo in seconda battuta, qualora per diverse ragioni non sia possibile accedere agli istituti previsti dal decreto legislativo n. 148 del 2015, valutare ulteriori strade da perseguire.

Molto (o forse troppo poco) è stato detto anche **sulla possibilità di sospendere il trattamento economico finché dura l'emergenza**. Anche in questo caso, una nota di chiarimento è dovuta. **In nessun caso, infatti, è consentito al datore di lavoro di sospendere il trattamento retributivo** se non per alcuni particolari eventi indicati dalla prassi giurisprudenziale (calamità naturali, mancanza di energia elettrica, provvedimento dell'autorità; cfr. **Cass. 9 aprile 1998, n. 3691; Cass. 22 ottobre 1999, n. 11916**. Più di recente, **Trib. Chieti 3 maggio 2018, n. 161; Trib. Catania 11 gennaio 2019, n. 39**). In questi casi, infatti, il datore di lavoro si trova nell'impossibilità di ricevere la prestazione e di poterla quindi utilizzare in modo proficuo, per una causa a lui non imputabile. Nel momento in cui il provvedimento dell'autorità (il c.d. *factum principis*) interviene per fronteggiare un'emergenza sanitaria bloccando le attività produttive nelle zone definite dal legislatore a rischio contagio, la sospensione unilaterale del rapporto da parte del datore di lavoro potrebbe essere giustificata esonerando lo stesso dall'obbligazione retributiva soltanto quando il fatto non sia a lui imputabile, non sia prevedibile ed evitabile e non sia riferibile a carenze di programmazione o di organizzazione aziendali ovvero a contingenti difficoltà di mercato. Tuttavia, è consigliabile valutare questa opzione solo come “ultimo scoglio” giacché esporrebbe al rischio del contenzioso l'impresa. Peraltro, la sospensione unilaterale (o contrattuale, perché concordata con il lavoratore) del trattamento economico deve essere gestita anche sul piano contributivo. Infatti, sebbene non vi sia l'erogazione della retribuzione, è pacifico che, almeno “virtualmente”, l'Istituto abbia diritto ad incassare la contribuzione. Un principio questo messo in discussione di recente dal Giudice del Lavoro di Trani (cfr. **Trib. Trani 14 maggio 2019, n. 1092**), secondo cui sebbene qualunque sia la retribuzione erogata o dovuta al lavoratore, la retribuzione imponibile ai fini contributivi non può essere inferiore ad un certo ammontare stabilito dalla legge (art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 338 del 1989), a questo principio fanno eccezione quei casi in cui il rapporto di lavoro sia stato sospeso per volontà del lavoratore, con periodi di assenza o di **sospensione concordata**.

## **Cura Italia: per i lavoratori stagionali del turismo prime risposte ma anche tanta incertezza\***

*di Angelo Giuseppe Candido*

Tra i provvedimenti che il Governo ha adottato per fronteggiare le ricadute economiche dell'emergenza Covid-19 con il decreto-legge n.-18 del 2020 (c.d. Cura Italia) c'è una misura (articolo 29) rivolta a sostenere il reddito dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali.

Si tratta di una indennità una tantum di 600 euro di cui beneficiano i lavoratori dipendenti stagionali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 18) e non risultano titolari di pensione o di un rapporto di lavoro dipendente alla medesima data.

Il provvedimento costituisce, è bene riconoscerlo, un importante segnale di attenzione nei confronti di una platea di destinatari il cui livello di tutela è generalmente inferiore rispetto ad altre tipologie di rapporto di lavoro.

Tuttavia, la formulazione della norma lascia aperte alcune questioni sulle quali appaiono opportune alcune considerazioni.

Una prima riguarda i destinatari del beneficio, identificati come coloro che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro.

Potrebbe trattarsi di dipendenti a tempo indeterminato licenziati a causa della contrazione di lavoro nel settore, che tuttavia non sarebbero “tecnicamente” stagionali.

Potrebbe invece trattarsi di lavoratori stagionali il cui rapporto di lavoro si è estinto per scadenza del termine, nel qual caso non si tratterebbe tecnicamente di una interruzione involontaria del rapporto quanto della prevista conclusione dello stesso.

In ultimo, potrebbe essere il caso di lavoratori assunti con contratto a termine stagionale il cui rapporto si è concluso prima della scadenza del termine fissato a causa delle restrizioni introdotte dalla normativa di contrasto al coronavirus (limiti agli spostamenti, chiusura degli impianti di risalita, etc.), nel qual caso sarebbe inteso che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

tali eventi di forza maggiore abbiano costituito una giusta causa per la rescissione anticipata del contratto.

Da queste prime osservazioni emerge l'esigenza, quale che sia l'intenzione del legislatore in merito alla platea dei destinatari della misura, di fornire chiarimenti al fine di evitare sovrapposizioni con altre misure e la conseguente non ottimizzazione di risorse economiche quanto mai scarse in questo momento.

Il secondo aspetto riguarda la platea degli interessati in senso più ampio. L'apprezzamento per la misura non fa venire meno la preoccupazione per le sorti dell'ingente numero di lavoratori stagionali del turismo (le cifre dicono oltre 400mila), che nei prossimi mesi vedranno le loro opportunità di occupazione azzerate a causa del crollo della domanda turistica derivante dall'emergenza coronavirus e delle connesse restrizioni.

All'infuori delle previsioni del decreto, tanto apprezzabili quanto limitate, per queste persone non è stata ancora individuata con chiarezza una soluzione in grado di assicurare loro il sostegno per tutta la presumibile durata della crisi. Si tratta di una situazione che si preannuncia drammatica perché unirebbe l'emergenza sanitaria a quella sociale e familiare.

## **Ammortizzatori sociali: misure speciali per eventi legati all'emergenza del Covid-19\***

*di Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini*

Con il **decreto-legge n. 18/2020** il Governo è intervenuto disciplinando misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale. Sono stati introdotti trattamenti di Cassa Integrazione Salariale in deroga per datori di lavoro operanti nei settori esclusi dall'applicazione dei vigenti strumenti di sostegno al reddito disciplinati dal D.lgs. n. 148/2015. **Il decreto-legge è, inoltre, intervenuto su alcuni ammortizzatori a regime.** È stata individuata, infatti, come specifica causale la “emergenza COVID-19”, rispetto alla quale sono definite delle procedure semplificate, pur nella garanzia di informazione, consultazione e esame congiunto, “svolti anche in via telematica”. A questi trattamenti di sostegno al reddito si aggiungono delle indennità *una tantum* riconosciute ad alcune tipologie di lavoratori autonomi, a lavoratori stagionali e a lavoratori agricoli.

Dato il complesso assetto degli ammortizzatori sociali nel nostro ordinamento, la tipologia di intervento applicabile a un dato lavoratore dipende *in primis* dal settore di appartenenza del datore di lavoro presso il quale è impiegato. Poiché la sospensione dell'attività lavorativa dovuta al contenimento dell'epidemia può essere ricondotta nella causale degli eventi oggettivamente non evitabili, **le aziende che rientrano nel campo di applicazione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) possono ricorrere alle relative misure di integrazione del reddito, ancorché con riferimento alla causale specifica per l'“emergenza COVID-19” e attraverso le modalità e condizioni agevolate stabilite dal decreto-legge n. 18/2020.**

Le aziende che non rientrano nel campo di applicazione della CIGO possono ricorrere ai diversi **fondi di solidarietà a loro applicabili** e a cui sono iscritti. Anche in questo caso sono state previste semplificazioni delle procedure con riferimento all'emergenza in corso.

Per i **datori di lavoro esclusi dagli ammortizzatori a regime** è stata concessa la **Cassa in deroga**. Rimangono tuttavia esclusi dalle misure i lavoratori dipendenti di datori di lavoro domestico.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

Di seguito, dalla primissima lettura del nuovo provvedimento in parola, le schede di sintesi di alcuni interventi di sostegno al reddito previsto dal decreto-legge n. 18/2020 per i lavoratori delle principali tipologie di datori di lavoro e per alcuni lavoratori autonomi.

#### **Imprese industriali**

- Imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas;
- cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602;
- imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco;
- cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
- imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica;
- imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi;
- imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato;
- imprese addette agli impianti elettrici e telefonici;
- imprese addette all'armamento ferroviario;
- imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica;
- imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini;
- imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo;
- imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dall'attività di escavazione (art. 10 D.lgs. n. 148/2015)

#### **Intervento di sostegno al reddito**

- Trattamento ordinario di integrazione salariale (CIGO)

#### **Destinatari**

- Lavoratori subordinati a tempo indeterminato, a tempo determinato, lavoratori a chiamata, apprendisti, in forza alla data del 23 febbraio 2020

#### **Causale e procedura**

- Sospensione o riduzione oraria con causale "emergenza COVID-19", esenzione da normale procedura (*ex* 14 D.lgs. n. 148/2015), fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva (art. 19 D.L. n. /2020)

#### **Importo**

- 80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, nel limite del massimale\*

#### **Durata**

- Durata massima di 9 settimane decorrenti dal 23 febbraio 2020 e comunque entro il mese di agosto 2020
- Tale periodo non si computa nella durata di 52 settimane in un biennio mobile della CIGO (art. 12 D.lgs. n. 148/2015), né nella durata massima di 24 mesi in un quinquen-

nio mobile (art. 4, comma 1 D.lgs. n. 148/2015)

#### **Deroga**

Esclusione di contribuzione addizionale (*ex* art. 5 D.lgs. n. 148/2015)

#### **Datori di lavoro esclusi dagli attuali strumenti normativi di sostegno al reddito**

- Trattasi di datori di lavoro operanti nei settori che non rientrano nell'ambito di applicazione dei diversi strumenti di sostegno al reddito disciplinati dal D.lgs. n. 148/2015, inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti

#### **Intervento di sostegno al reddito**

- CIG in deroga (art. 22, D.L. n. 18/2020)

#### **Destinatari**

- Tutti i lavoratori subordinati, in forza alla data del 23 febbraio 2020

#### **Causale e procedura**

- Sospensione o riduzione dell'attività aziendale determinata da COVID-19, previo accordo che può essere concluso anche in via telematica con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. L'accordo non è richiesto per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti.
- Trattamenti concessi con decreto delle regioni e province autonome

#### **Importo**

- 80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, nel limite del massimale\*

#### **Durata**

- durata massima 9 settimane, nel periodo dal 23 febbraio 2020 a fine agosto 2020 (art. 22, comma 1 D.L. n. 18/2020)

#### **Finanziamento**

Trattamenti riconosciuti nel limite massimo di 3.293,2 milioni di euro per l'anno 2020, ripartite tra le regioni e province autonome

#### **Imprese artigiane**

- Iscritte al FSBA (Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato), senza limiti dimensionali, per l'intero territorio nazionale

#### **Intervento di sostegno al reddito**

- Assegno ordinario

#### **Destinatari**

- Tutti lavoratori dipendenti (compresi apprendisti), in forza alla data del 23 febbraio 2020, esclusi lavoratori a domicilio e dirigenti

#### **Causale**

- Sospensione dell'attività aziendale determinata da COVID-19/CORONAVIRUS (introdotta con Accordo Interconfederale sottoscritto dalle Parti Sociali in data 26 febbraio 2020) da coordinare con quanto successivamente previsto dall'art. 19, comma 6, D.L. n. 18/2020

**Importo**

- 80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, nel limite del massimale previsto per i trattamenti di integrazione salariale\*

**Durata**

- Durata massima 9 settimane, e comunque entro il mese di agosto 2020 (art. 19, commi 1 e 6, D.L. n. 18/2020)

**Finanziamento**

Trattamento finanziato con una quota di 80 milioni di euro per l'anno 2020 (riconosciuto cumulativamente ai Fondi di cui all'art. 27 D.lgs. n. 148/2015)

**Datori di lavoro con più di 15 dipendenti iscritti al FIS (Fondo di Integrazione Salariale)**

- Si tratta di datori di settori esclusi da CIGO o CIGS e senza fondo di solidarietà bilaterale

**Intervento sostegno a reddito**

- Assegno ordinario

**Destinatari**

- Tutti i lavoratori dipendenti (compresi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante) esclusi dirigenti, lavoratori a domicilio, apprendisti con contratto non professionalizzante (tipo I e III), in forza alla data del 23 febbraio 2020

**Causale e procedura**

- Sospensione o riduzione oraria con causale "emergenza COVID-19", esenzione da normale procedura (*ex* 30, comma 2, d.lgs. n. 148/2015), fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva (art. 19, D.L. n. 18/2020)

**Importo**

- 80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, nel limite del massimale\*

**Durata**

- Durata massima 9 settimane, nel periodo dal 23 febbraio 2020 a fine agosto 2020 (art. 19, commi 1, D.L. n. 18/2020)
- la sospensione con causale "emergenza COVID-19" non è computata nella durata massima di 26 settimane nel biennio mobile, né nella durata massima complessiva dei 24 mesi nel quinquennio mobile

**Deroga**

Esclusione di contribuzione addizionale (*ex* art. 5 D.lgs. n. 148/2015)

### **Datori di lavoro fino a 15 dipendenti iscritti al FIS (Fondo di Integrazione Salariale)**

- Per i datori di lavoro iscritti a FIS con più di 5 e fino a 15 dipendenti, non è normalmente previsto l'assegno ordinario

### **Intervento di sostegno al reddito**

- Assegno ordinario “in deroga” (art. 19, comma 5, D.L. n. 18/2020)

### **Destinatari**

- Lavoratori subordinati a tempo indeterminato, a tempo determinato, lavoratori a chiamata, apprendisti, in forza alla data del 23 febbraio 2020

### **Causale**

- Sospensione o riduzione oraria con causale “emergenza COVID-19”, esenzione da normale procedura (*ex* 30, comma 2 D.lgs. n. 148/2015), fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva (art. 19, D.L. n. 18/2020)

### **Importo**

- 80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, nel limite del massimale\*

### **Durata**

Durata massima 9 settimane, nel periodo dal 23 febbraio 2020 a fine agosto 2020 (art. 19, commi 1 e 6, D.L. n. 18/2020)

### **Lavoratori somministrati**

La parti sociali hanno siglato un accordo in data 6 marzo 2020. Pare ora necessario coordinare quanto previsto con quanto stabilito dall'art. 19, comma 6, D.L. n. 18/2020.

### **Intervento di sostegno al reddito**

- Trattamento di Integrazione Salariale (TIS)
- Trattamento di Integrazione Salariale (TIS) in deroga (Accordo 6 marzo 2020), validità 23 febbraio 2020 fino al 30 aprile 2020
- Trattamento di Integrazione Salariale (TIS) *ex* 19, comma 6, D.L. n. 18/2020

### **Destinatari**

- TIS in deroga: lavoratori in somministrazione sospesi dalla loro attività lavorativa, o con orario ridotto per ragioni direttamente o indirettamente collegate agli effetti legati all'emergenza COVID-19
- TIS *ex* 19, comma 6, D.L. n. 18/2020: Lavoratori attivi assunti in somministrazione a tempo determinato e indeterminato, anche in apprendistato, che si trovino in situazioni di riduzione o sospensione dell'orario di lavoro, in forza alla data del 23 febbraio 2020

### **Causale**

- TIS: Sospensione per eventi oggettivamente non evitabili dell'azienda utilizzatrice con procedura semplificata per unità produttive ubicate nelle cd “aree rosse e gialle” (Accordo 6 marzo 2020)

- TIS in deroga: Sospensione per ragioni direttamente o indirettamente collegate all'emergenza COVID19, con riferimento unità produttive dell'utilizzatore ubicate nelle cd "zone gialle" e "zone rosse", che non attivi un ammortizzatore sociale (Accordo 6 marzo 2020)
- TIS *ex* 19, comma 6, D.L. n. 18/2020: causale "emergenza COVID-19"

#### **Importo**

- 80% dell'ultima retribuzione percepita dal lavoratore, nel limite del massimale previsto per i trattamenti di integrazione salariale\*

#### **Durata**

- TIS: durata del contratto di somministrazione ovvero dell'ammortizzatore a cui ha accesso l'impresa utilizzatrice
- TIS in deroga: applicabile per la vigenza dell'accordo validità 23 febbraio 2020 fino al 30 aprile 2020
- TIS *ex* 19, comma 6, D.L. n. 18/2020: massimo 9 settimane, nel periodo dal 23 febbraio 2020 a fine agosto 2020

#### **Finanziamento**

Trattamento finanziato con una quota di 80 milioni di euro per l'anno 2020 (riconosciuto cumulativamente ai Fondi di cui all'art. 27 D.lgs. n. 148/2015)

### **Lavoratori autonomi**

#### **Intervento di sostegno al reddito**

- Indennità *una tantum*

#### **Destinatari**

- Collaboratori coordinati e continuativi, iscritti alla Gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie
- Professionisti titolari di P. IVA, attiva alla data del 23 febbraio 2020 (art. 27, comma 1, D.L. n. 18/2020)
- Lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO), non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esclusione della Gestione separata (art. 28, comma 1, D.L. n. 18/2020)

#### **Causale e procedura**

- Causale non specificata
- Domanda all'INPS

#### **Importo**

- 600 euro per il mese di marzo (non costituisce reddito)
- Non cumulabile con altre misure e con il reddito di cittadinanza
- Nel limite di spesa complessivo di 203,4 milioni di euro per l'anno 2020 per iscritti a Gestione separata e 2.160 milioni di euro per l'anno 2020 per iscritti alle gestioni speciali dell'AGO

### **Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali**

#### **Intervento di sostegno al reddito**

- Indennità *una tantum*

**Destinatari**

- Lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali (art. 29, comma 1, D.L. n. 18/2020)

**Causale e procedura**

- Cessazione involontaria del rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020
- Domanda all'INPS

**Importo**

- 600 euro per il mese di marzo (non costituisce reddito)
- Non cumulabile con altre misure e con il reddito di cittadinanza
- Nel limite di spesa complessivo di 103,8 milioni di euro per l'anno 2020

**Lavoratori del settore agricolo**

**Intervento di sostegno al reddito**

- Indennità *una tantum*

**Destinatari**

- Operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (art. 30, comma 1, D.L. n. 18/2020)

**Causale e procedura**

- Causale non specificata
- Domanda all'INPS

**Importo**

- 600 euro per il mese di marzo (non costituisce reddito)
- Non cumulabile con altre misure e con il reddito di cittadinanza
- Nel limite di spesa complessivo di 396 milioni di euro per l'anno 2020

**Esclusi dalle misure di sostegno al reddito**

- Tirocinanti
- Datori di lavoro domestico (anche dalla CIG in deroga; art. 22, comma 2, D.L. n. 18/2020)

\* I massimali previsti per le integrazioni salariali per il 2020 (circ. INPS n. 20/2020) sono stabiliti nelle misure di: 998,18 euro lordi (939,89 euro netti) per retribuzioni fino a 2.159,48 euro lordi e 1.199,72 euro lordi (1.129,66 euro netti) per retribuzioni superiore a 2.159,48 euro lordi.

## Sulla promozione delle ferie e dei congedi ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e), del DPCM dell'8 marzo 2020 dopo l'entrata in vigore del Decreto "Cura Italia"\*

*di Giovanni Pigliararmi*

### *L'utilizzo delle ferie in fase di emergenza da COVID-19*

Come è noto, nel DPCM dell'8 marzo 2020, il **Governmento ha incentivato** le imprese private ed anche la Pubblica Amministrazione a **“promuovere [...] la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e ferie fermo restando”** la possibilità di adottare la modalità di lavoro smartworking (cfr. art. 1, comma 1 lett. e). Già era stato evidenziato prima della decisione del Governo, che la sospensione della prestazione a causa dell'emergenza da COVID-19, che impatta fortemente sulle attività produttive, poteva essere gestita con l'utilizzo di alcuni istituti diversi dagli ammortizzatori sociali, sia pure con le dovute cautele (G. Pigliararmi, Coronavirus: gli attuali strumenti normativi per la sospensione dell'attività d'impresa, in Bollettino speciale ADAPT 28 febbraio 2020, n. 2).

Tuttavia, con la pubblicazione del DPCM, **si è iniziato a parlare di un potere unilaterale indiscusso del datore di lavoro di collocare in ferie forzate i dipendenti**. Questa prospettiva applicativa della norma, tuttavia, non sembra aver fatto i conti con le disposizioni ordinarie che presidiano la regolazione del diritto alle ferie e quindi con l'art. 2019 cod. civ. e con l'art. 10 del d.lgs. n. 66 del 2003. Va ricordato, infatti, che sebbene sia il datore di lavoro a dover *“preventivamente comunicare al prestatore di lavoro il periodo stabilito per il godimento delle ferie”* (cfr. **art. 2109 cod. civ.**), questo potere viene stemperato talvolta dalle procedure che impone il contratto collettivo applicato in azienda, volto a tutelare gli interessi in gioco, determinando un piano di ferie che sia frutto di un bilanciamento tra le esigenze di vita dei lavoratori e degli interessi aziendali; talaltra, dalla legge in quanto è riconosciuta al lavoratore la possibilità di richiedere il godimento di almeno due settimane di ferie (cfr. **art. 10 del d.lgs. n. 66 del 2003**). È per questa ragione, allora, che **il legislatore**, nell'utilizzare anche uno strumento molto “discusso” per la gestione di questa emergenza in termini di gerarchia delle fonti (il DPCM), **si è limitato a raccomandare di “promuovere” anziché di “utilizzare” o “imporre” le ferie unilateralmente**. Pertanto, si ritiene che il ricorso a questi istituti va sempre gestito di comune accordo con il lavoratore o con gli interlocutori sindacali, onde evitare che se ne faccia un utilizzo improprio (se non addirittura illegittimo; v. sul punto **Trib. Pordenone 25 luglio 2016, n. 121**

---

\* Intervento pubblicato in Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.

che ha ritenuto illegittime le c.d. ferie forzate perché non è stata inviata una comunicazione preventiva né è stato espletato un esame congiunto con l'interlocutore sindacale).

In altri termini, **se la richiesta di utilizzo delle ferie proviene dal lavoratore, non vi possono essere dubbi circa la legittimità della concessione in quanto il lavoratore pone una richiesta che è in sintonia con la norma del DPCM**. Anche se il datore di lavoro chieda la disponibilità dei lavoratori a farsi collocare in ferie, non vi possono essere dubbi sulla legittimità della condotta in quanto anche questa si pone nel solco tracciato dal decreto. Ma parliamo, appunto, di richieste e di concertazioni *one to one* o collettive. L'esercizio di un potere unilaterale, al momento, sarebbe da escludere, soprattutto in relazione alle ferie maturande; o quantomeno un potere che va "confinato" a specifiche ipotesi.

La domanda che resta da porsi, allora, è la seguente: residua qualche ipotesi in cui è possibile collocare in ferie forzate il dipendente? Ad avviso di chi scrive, la risposta è positiva. Infatti, è possibile sostenere che mentre per le ferie maturande, è necessario agire nel rispetto di quanto poc'anzi detto, **per le ferie già maturate – soprattutto quelle in riferimento ad anni pregressi – ma non ancora fruite dal lavoratore sarebbe legittimo per il datore di lavoro poterne disporre unilateralmente**, e quindi collocare in ferie forzate il dipendente.

È pur vero che il **Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° agosto 2014, n. 83473** imporrebbe all'impresa "*allo scopo di fruire dei trattamenti di integrazione salariale in deroga*" di utilizzare preventivamente "*gli strumenti ordinari di flessibilità, ivi inclusa la fruizione delle ferie residue*" (art. 2, comma 8). Ma dal tenore letterale di questa disposizione, sembrerebbe che il legislatore anziché condizionare l'utilizzo degli ammortizzatori sociali all'impiego preventivo delle ferie maturande, si riferisca alle ferie già maturate e non ancora fruite dal dipendente. Infatti, se così interpretata, la norma del decreto del Ministero dell'Economia confermerebbe quanto detto sopra e cioè che il potere unilaterale del datore di lavoro di collocare in ferie forzate il dipendente residuerebbe solo nell'ipotesi in cui si tratti di ferie già maturate in relazione agli anni precedenti e non ancora godute. In tutte le altre ipotesi, invece, andrebbe tenuto in debito conto il quadro normativo delineato. Nella medesima prospettiva, si pone anche la **circolare INPS 27 maggio 2015, n. 107** che definisce ferie residue e maturate "*quelle residue dell'anno precedente e quelle maturate fino alla data di inizio delle sospensioni*".

### ***L'utilizzo dei congedi in fase di emergenza da COVID-19***

Come accennato, con il **DPCM dell'8 marzo 2020**, il Governo ha incentivato i datori di lavoro pubblici e privati a promuovere l'utilizzo di periodi di congedo ordinario per far fronte alla necessità di sospendere le attività produttive (cfr. art. 1, comma 1 lett. e). **La norma sembrerebbe comunque esortare i datori a verificare preventivamente la possibilità di ricorrere allo *smartworking*** e solo qualora l'adozione

di questa modalità non sia possibile, è concesso ripiegare sulla promozione (e non sull'imposizione) di ulteriori strumenti, quali tra questi il c.d. congedo ordinario.

Alla data di entrata in vigore del DPCM dell'8 marzo 2020, il quadro normativo di riferimento (**D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151** o *Testo Unico per il sostegno alla maternità*) prevede che i lavoratori e le lavoratrici possano usufruire di periodi di congedo per maternità e/o paternità (c.d. periodo di astensione obbligatoria) e di periodi di congedo facoltativi (i c.d. congedi parentali o per malattia del figlio). In particolare, per la lavoratrice-madre è riconosciuto un periodo di astensione obbligatoria durante il periodo di gravidanza e puerperio (cfr. art. 2, comma 1 T.U.); lo stesso periodo è concesso, in alternativa, al lavoratore-padre (art. 28, comma 1, T.U.), anche qualora la madre sia una lavoratrice autonoma (art. 28, comma 1-*bis*, T.U.; trattasi del c.d. congedo di paternità sostitutivo).

**Accanto al periodo di congedo obbligatorio, è previsto un ulteriore periodo di astensione facoltativa della lavoratrice o del lavoratore**, denominato congedo parentale. In questo caso, i genitori possono astenersi in alternativa o contemporaneamente e **l'astensione del padre non è condizionata al diritto di astensione della madre ed alla relativa rinuncia** (art. 32, comma 4 T.U.). Il periodo di congedo, sia obbligatorio che facoltativo, è indennizzato sia pure con percentuali variabili rispetto alla retribuzione percepita, in relazione al caso concreto (v. sempre art. 34 T.U.).

Infine, sia la lavoratrice-madre che il lavoratore-padre possono, alternativamente, **astenersi dal lavoro a causa della malattia del figlio**. Il Testo Unico (cfr. art. 47-50 T.U.) prevede che se il figlio ha un'età compresa tra 0 e 3 anni, il periodo di congedo non ha limiti di tempo; mentre se il figlio ha un'età compresa tra i 3 e gli 8 anni, è riconosciuto un periodo di congedo di 5 giorni lavorativi all'anno. Inoltre, è bene precisare che il periodo di congedo matura in relazione alla malattia di ciascun figlio. Le assenze per malattia del figlio non sono retribuite; tuttavia sono fatte salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi di qualsiasi livello. Le astensioni sono considerate periodo utile per la maturazione dell'anzianità di servizio e non incidono sulla maturazione delle ferie e sull'accantonamento della tredicesima mensilità.

È chiaro allora che il DPCM dell'8 marzo 2020, quando accenna ai congedi ordinari, non possa che fare riferimento a queste tipologie al momento. Tuttavia, il Governo, con **decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18**, ha introdotto **delle misure speciali in materia di congedi**. In relazione a quanto contenuto all'art. **23, comma 1** del decreto, è previsto che a decorrere dal 5 marzo 2020, in conseguenza dei provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado disposta dal **DPCM 4 marzo 2020**, è riconosciuto ai dipendenti delle imprese private (alternativamente, alla madre o al padre, anche se affidatari) un periodo di congedo continuativo o frazionato comunque non superiore a 15 giorni, finalizzato ad assistere i figli con età non superiore ai 12 anni (questo limite non opera nei casi in cui vi sia un **figlio con disabilità** in situazione di gravità

accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e iscritti a scuole di ogni ordine e grado o ospitati in centri diurni a carattere assistenziale; cfr. art. 23, comma 5). **In questo periodo, è riconosciuta al lavoratore un'indennità pari al 50% della retribuzione.** È garantita comunque la contribuzione (anche se figurativa).

Inoltre, la norma prevede che ai lavoratori che alla data del 5 marzo 2020 sono in periodo di congedo parentale ai sensi dell'art. 32 e ss. del Testo Unico (D.lgs. 26 marzo 2001, n. 51), questo viene convertito in automatico nel congedo di natura speciale istituito con il decreto, con diritto all'indennità e senza che tale periodo venga computato come congedo parentale (**art. 23, comma 2**). Questo inciso lascia presupporre che il congedo speciale di 15 giorni possa essere "agganciato" ad un ulteriore periodo di congedo parentale, disciplinato dal Testo Unico. La medesima misura viene riconosciuta anche ai **lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS**, con una diversa modulazione dell'indennità. L'art. 23, comma 6 precisa che un periodo di congedo non retribuito (e senza che via il riconoscimento della contribuzione figurativa) è riconosciuto ai lavoratori del settore privato con figli minori di età compresa tra i 12 e i 16 anni, per i quali siano stati sospesi i servizi educativi, purché nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa (ad esempio, ammortizzatori sociali o Naspì).

In alternativa alle misure speciali in materia di congedo, il decreto prevede la possibilità per i **lavoratori dipendenti e autonomi** (in questo caso anche quelli non iscritti alle gestioni previdenziali dell'INPS) di beneficiare di un **bonus** per l'acquisto di **servizi di baby-sitting**, nel limite complessivo di 600 euro da utilizzare nell'arco dei 15 giorni, a decorrere dal 5 marzo 2020 (**art. 23, comma 8**). Il bonus verrà erogato mediante il **libretto di famiglia** (cfr. art. 54-*bis* della legge 24 aprile 2017, n. 50). Misure simili sono previste anche per i dipendenti della Pubblica Amministrazione, sia pure con qualche variazione (**art. 25**).

Infine, il decreto prevede l'ampliamento dei giorni di permesso previsti dall'**art. 33, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104**. Questa norma prevede che *"il lavoratore dipendente, pubblico o privato, che assiste persona con handicap in situazione di gravità, coniuge, parente o affine entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti, ha diritto a fruire di **tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa**".* Il legislatore ha aumentato le giornate, portandole a 12 e specificando che queste sono fruibili nei mesi di marzo e aprile 2020 (**art. 24, comma 1**). Tuttavia, la disposizione prevede che il riconoscimento di queste giornate al personale sanitario, sia pubblico che privato, va necessariamente bilanciato *"con le esigenze organizzative delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale impegnati nell'emergenza COVID-19 e del comparto sanità"* (**art. 24, comma 2**).

## **Emergenza Covid-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti\***

*di Giovanni Pigliarini, Silvia Spattini*

Entrato in vigore il **Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18** (il c.d. Decreto “cura Italia”), gli addetti ai lavori hanno fin da subito **riscontrato difficoltà nell'interpretazione del testo di legge**, in particolare con riferimento alla possibilità per alcune **tipologie di aziende di beneficiare o meno di misure di sostegno al reddito** a seguito della sospensione o riduzione delle attività produttive. In particolare, problemi rilevanti si sono posti per le **aziende commerciali che occupano più di 50 lavoratori dipendenti** e più in generale per tutte quelle aziende che in via ordinaria **possono accedere soltanto alla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS; art. 21 e ss. D.Lgs. n. 148/2015)**.

### ***I dubbi***

L'art. 19, comma 1 del Decreto-Legge n. 18/2020 prevede che **“I datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale”**. A primo impatto, la norma sembrerebbe avere un'applicazione generalizzata inclusiva di tutte le imprese attive sul territorio nazionale che siano state costrette a sospendere l'attività produttiva a casa del diffondersi del virus. Non sembrerebbe, dunque, da una prima lettura che la norma si applichi solo alle imprese che, ordinariamente, hanno diritto di accedere alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (**CIGO**) poiché non viene fatto richiamo specifico ai datori di lavoro individuati dall'art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015. Pertanto, questo tipo di ammortizzatore in deroga potrebbe applicarsi potenzialmente anche alle aziende commerciali con più di 50 dipendenti.

L'art. 22 del medesimo decreto, rubricato **“Nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga”**, definisce il campo di applicazione della stessa **“con riferimento ai datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro”**. La disposizione sembrerebbe impedire alle aziende commerciali con più di 50 dipendenti di accedere all'ammortizzatore in deroga in quanto già beneficiare di un altro specifico ammortizzatore sociale (la CIGS, seb-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13.](#)

ne non attivabile in queste circostanze, in quanto all'art. 21 del D.Lgs. n. 148/2015 non è prevista una causale simile a quella contenuta nell'art. 11, comma 1 lett. a) del medesimo decreto dove è previsto che la CIGO è attivabile per “*situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti?*”).

Tuttavia, l'art. 20 del Decreto “cura Italia” prevede che “***le aziende che alla data di entrata in vigore del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, hanno in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale ai sensi dell'articolo 19 e per un periodo non superiore a nove settimane. La concessione del trattamento ordinario sospende e sostituisce il trattamento di integrazione straordinario già in corso***”. Con questa disposizione, dunque, il legislatore ha esteso il trattamento di cui all'art. 19 anche alle imprese che alla data di entrata in vigore del Decreto-Legge n. 18/2020 erano già state sottoposte al regime della **CIGS**. Alla luce di questa disposizione, ci si chiede se sia possibile ritenere che il trattamento di cui all'art. 19 del Decreto-Legge possa essere esteso anche a quelle aziende che alla data del 23 febbraio non avevano in corso trattamenti di integrazione salariale straordinaria (CIGS) pur avendone astrattamente diritto.

### ***Le risposte***

Benché l'art. 19 del Decreto-Legge n. 18/2020 possa prestarsi ad avere un'applicazione universale, **il richiamo al “trattamento ordinario di integrazione salariale”** (presente tanto nella rubricazione dell'articolo che nel testo) **lascia evidentemente intendere all'interprete che l'ambito di applicazione è quello della Cassa Integrazione Ordinaria. Pertanto, potranno accedere i datori di lavoro ai quali si applica ordinariamente la CIGO** (cfr. art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015). **Con l'art. 19 il legislatore ha tipizzato una causale specifica, denominata “emergenza COVID-19”, da applicarsi per sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, dalla durata pari a 9 settimane, a partire dal 23 febbraio 2020. Di conseguenza, l'impresa commerciale con più di 50 dipendenti non potrà usufruire di questo ammortizzatore sociale.**

Esclusa, dunque, l'ipotesi dell'applicazione del trattamento di integrazione salariale *ex art. 19*, restano da vagliare le ulteriori ipotesi. L'art. 22 del Decreto “cura Italia” prevede che possono accedere a questa specifica Cassa i “***datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro***”. Questa disposizione potrebbe essere interpretata nel senso di ritenere escluse dal trattamento tutte le imprese che ricadono nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 148/2015. L'accordo della Regione Campania del 19 marzo 2020 si è espressa in questo senso, prevedendo l'esclusione dal trattamento di cui all'art. 22 di tutte le imprese per le quali “*non trovano applicazione le tutele previste in materia di ammortizzatori sociali ordinari in costanza di rapporto di lavoro previsti dal D.Lgs. n.*”

*148/2015 (Cigo, Cigs, Fis e Fondi di solidarietà) nonché dalle norme del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18” (art. 3 dell’accordo).*

Altri accordi regionali si esprimono nella medesima direzione, prevedendo che le imprese che hanno diritto ad accedere alla CIGS non possono rientrare nel campo di applicazione di cui all’art. 22 del Decreto-Legge n. 18/2020. In particolare, si veda:

- l’accordo della Regione Puglia del 20 marzo 2020: “*Ai sensi dell’art. 22 del D.L. n. 18/2020 i trattamenti di CIG in deroga sono destinati ai datori di lavoro del settore privato con unità produttiva nel territorio della Regione Puglia, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, ivi comprese quelle dei Fondi di Solidarietà Bilaterali di cui all’art. 27 del D.Lgs. n. 148/2015” (art. 2 dell’accordo);*
- l’accordo della Regione Veneto del 20 marzo 2020: “*L’accesso allo strumento avviene qualora i datori di lavoro sopra citati siano privi delle tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, previste dal Titolo I e dal Titolo II del D.Lgs n. 148/2015 e dagli artt. 19, 20 e 21 del DL n. 18/2020, ivi compreso l’accesso al FSBA secondo quanto previsto dall’Accordo interconfederale citato in premessa” (art. 3 dell’accordo);*
- l’accordo della Regione Liguria del 20 marzo 2020: “*Possono accedere alla cassa integrazione in deroga i datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, con sede legale o unità operative/produttive situate in Regione Liguria, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro” (art. 1 dell’accordo);*
- l’accordo della Regione Lombardia del 20 marzo 2020: “*I datori di lavoro aventi diritto accedono alla CIGD solo se non possono fruire degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro previsti dal TITOLO I e dal TITOLO II del D.Lgs. n.148/2015 ordinari, in coerenza con le specifiche disposizioni ministeriali e/o dell’Ente erogatore” (art. 2 dell’accordo).*

Alla luce del quadro normativo tracciato, pertanto, alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti non rimarrebbe altra strada che quella di accedere alla CIGS, provando, trascorso un consistente lasso di tempo, la sussistenza di uno stato di crisi aziendale.

Diversamente, si potrebbe ritenere che queste imprese abbiano diritto alla Cassa in deroga di cui all’art. 22 presupponendo che il legislatore, laddove fa riferimento alla mancata “*applicazione*” delle “*tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro*”, abbia inteso, date le circostanze, fare riferimento a tutele da un evento oggettivamente non imputabile. **Pertanto, la**

**Cassa in deroga dovrebbe essere riconosciuta anche a quelle imprese rientranti nel solo campo di applicazione della CIGS e non della CIGO, poiché la CIGS non è compatibile a fronteggiare l'attuale situazione emergenziale** (come detto, infatti, la causale dell'evento oggettivo non imputabile è prevista solo per la CIGO e non per la CIGS). È – forse – in questa prospettiva che l'INPS, con **messaggio n. 1287 del 20 marzo 2020** ha specificato che la Cassa in deroga di cui all'art. 22 non trova applicazione per i soli “*datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della CIGO, del FIS o dei Fondi di solidarietà*”.

A questa primissima interpretazione dell'INPS si sono conformati gli accordi regionali successivi a detto messaggio (v. ad esempio, l'accordo stipulato nel Lazio, nel Piemonte, in Umbria) che infatti hanno incluso nel campo di applicazione del trattamento in deroga le aziende rientranti esclusivamente nella CIGS.

L'Istituto previdenziale ha poi confermato questa interpretazione nella circolare n. 47 del 28 marzo 2020, spiegando che i datori di lavoro che hanno accesso a prestazioni ordinarie potranno fare richiesta per tali prestazioni con la causale “COVID-19 nazionale”, mentre i datori esclusi da esse, quindi anche i datori di lavoro che godono solo della CIGS (aziende del commercio e le agenzie di viaggio e turismo sopra i 50 dipendenti) potranno accedere alla cassa in deroga.

Questo approccio interpretativo comporterebbe o la modifica o l'inefficacia di tutte quelle clausole inserite negli accordi regionali che escludono dalla misura tutte le imprese che ricadono nel campo di applicazione della CIGS disciplinata dal D.Lgs. n. 148/2015.

Concludendo, possiamo dire che il dato letterale è comunque incerto, pertanto, oltre all'interpretazione dell'INPS, è auspicabile una modifica del testo della disposizione nel momento in cui il Parlamento procederà a convertire il Decreto “cura Italia” in legge.

## **Emergenza Covid-19 e cassa integrazione in deroga per il trasporto aereo: rebus sull'applicazione del “Fondo Speciale”\***

*di Marco Cuttone*

L'emergenza COVID-19 attualmente in corso propone nuovi spunti di analisi sugli strumenti di integrazione salariale attivabili nel settore e pone questioni inedite sull'**operatività del fondo speciale per il settore del trasporto aereo**. Com'è noto, è stata **“sdoganata” l'applicabilità della Cassa Integrazione in Deroga per il personale ivi operante**.

Ai dubbi iniziali sulla formulazione dell'art. 22 d.l. 18/2020 hanno fatto da contraltare i testi degli accordi quadro sottoscritti dalle regioni e, da ultimo, i chiarimenti dell'INPS resi con la circolare del 28 marzo 2020: le imprese sottoposte a CIGS, ma non rientranti negli strumenti ordinari di integrazione salariale possono fruire della CIGD.

Tale previsione vale anche, quindi, **per le imprese operanti nel trasporto aereo che risentono, forse in via ancor più accentuata, dell'attuale emergenza pandemica, e della correlata crisi economica, che possono oggi usufruire dello speciale strumento della CIGD COVID 19** beneficiando di tutte le semplificazioni procedurali e degli incentivi sostanziali introdotti dalla normativa rispetto al procedimento ordinario di CIGS.

Epperò, per rendere operativa questa agevolazione occorre riflettere sulla possibilità che il *“Fondo Speciale per il Sostegno del Reddito e dell'Occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo”* (d'ora in poi: Fondo Speciale) possa agganciarsi alla CIGD così come normalmente avviene con la CIGS.

Occorre brevemente ricordare che **il Fondo Speciale è stato istituito dal d.l. 249/2004 per assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente**.

Sul punto, i dubbi sorgono dalla formulazione del decreto interministeriale 7 aprile 2016 che, da un lato (art. 2), afferma che il fondo ha come finalità *“assicurare la protezione del reddito ai lavoratori che, in costanza di rapporto di lavoro, subiscono la riduzione o la sospensione dell'attività lavorativa per le cause per le quali opera, a qualsiasi titolo, una integrazione*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

*salariale*”, ma dall’altro (art. 5) prevede che “*Il Fondo può erogare le seguenti prestazioni: a) prestazioni integrative della misura dell’indennità di mobilità, di ASpI/NASpI e del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria anche a seguito della stipula di un contratto di solidarietà*”.

È possibile che tale formulazione risenta del periodo storico in cui è stata formulata e, quindi, della circostanza che, dall’indomani dell’approvazione del d.lgs. n. 148/2015, e sino al 18 marzo 2020, la CIGS rappresentava l’unica forma generalizzata di integrazione salariale in costanza di rapporto per il settore del trasporto aereo.

**Il decreto interministeriale rappresenta, tuttavia, fonte secondaria ed occorre ricordare che sia l’art. 1 ter del d.l. 249/2004 (che istituisce il fondo) che l’art. 29 commi 9 e 10 del d.lgs. n. 148/2015** (entrambi richiamati nello stesso decreto interministeriale dell’8 aprile 2016) prevedono espressamente che le prestazioni del fondo siano rese per assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente.

Sarebbe, quindi, irragionevole non consentire – a normativa variata – l’aggancio del Fondo Speciale alla CIGD a pena di un affievolimento degli strumenti di tutela contrari alla fonte primaria (la legge) ed alla stessa *ratio legis*.

**La disposizione del decreto interministeriale, tuttavia, potrebbe creare un problema operativo non di poco conto nella attuale fase di consultazione sindacale.** In particolare, la formulazione dell’art. 5 del decreto interministeriale sembrerebbe escludere – sotto il profilo operativo – l’aggancio del Fondo Speciale alla CIGD.

Tuttavia, non può non tenersi conto dell’ampliamento degli strumenti concessi dall’art. 22 d.l. 18/2020 e, dunque, della necessità che il fondo, così come previsto dalla normativa che lo ha istituito, offra prestazioni integrative nei confronti di tutti i trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa e, dunque, oggi, anche nei confronti della CIGD (per come previsto dall’art. 22 d.l. 18/2020 e dagli Accordi Quadro Regionali).

**Pertanto, occorrerebbe – in tempi rapidi – un chiarimento espresso al fine di offrire piena tutela ai lavoratori del settore e consentire, al contempo, alle società del trasporto aereo di usufruire con tranquillità della CIGD senza dover esser “tentate” o “indotte” solo per questo a ricorrere alla CIGS.** Chiarimento che dovrebbe, però, avvenire direttamente sulla fonte secondaria integrando espressamente la formulazione, adesso monca, dell’art. 5 del decreto interministeriale del 7 aprile 2016 o pervenendo all’approvazione di un separato decreto interministeriale.

Le ragioni dell’urgenza sono direttamente connesse anche dalla fluidità delle procedure di informazione e consultazione sindacale previste dalla normativa speciale oggi in vigore che oggi sono irrimediabilmente influenzate da questa incertezza.

## A proposito di una ricorrenza: i cento anni del Ministero del lavoro\*

di Giuseppe Montemarano

Il 3 giugno 2020 ricorre una data di fondamentale importanza in ambito giuslavoristico: **esattamente cento anni fa, con regio decreto-legge n. 700 del 3 giugno 1920 nasceva il Ministero per il lavoro e la previdenza sociale**. Istituito durante il Governo Nitti II – con a capo del dicastero il senatore Mario Abbiate – il nuovo Ministero si scindeva dall'allora Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro, quest'ultimo trasformatosi in Ministero per l'industria e il commercio. Si attribuirono al Ministero del Lavoro e della previdenza sociale i seguenti servizi, precedentemente di competenza del vecchio Ministero complessivamente considerato: l'Ufficio del lavoro – l'Ispettorato dell'industria e del lavoro – Cooperazione ed Enti cooperativi; le Assicurazioni sociali – Mutuo soccorso e altre istituzioni di previdenza; l'Ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione; l'Ufficio centrale di statistica.

**Sorto sulle ceneri di quello che restava della «Grande Guerra», si scelse la via della decretazione d'urgenza poiché appariva necessario intervenire con immediatezza a tutela delle classi popolari che avevano maggiormente patito le conseguenze del conflitto;** ma anche perché, dopo circa venti anni di accese discussioni sulla questione, appariva ormai indispensabile concentrare in un unico organismo le crescenti competenze dello Stato in materia sociale e assicurativa.

All'indomani della nascita del Ministero del Lavoro, la storica *“Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”*, allora denominata *“Rassegna della Previdenza Sociale”* (giugno 1920, n. 6) così commentava il raggiungimento del tanto atteso traguardo: «Noi siamo quindi lieti della determinazione del Governo che tornerà certamente gradita alle classi industriali e lavoratrici, come lo è ai vari Istituti che si occupano della gestione delle assicurazioni sociali. Il movimento sociale precipitoso di questo periodo favorisce importanti riforme per raggiungere un miglior assetto politico ed economico ed ha certamente determinato l'istituzione del nuovo Ministero». Ovviamente non mancavano le critiche, soprattutto in relazione all'aggruppamento degli uffici, che secondo la rivista stessa era stato, sì razionale, ma affrettata dalla rapida costituzione del Ministero medesimo. L'articolo si concludeva con un auspicio: «nutriamo fede che il nuovo Ministero si occuperà anche della riforma della vigente legge sugli infortuni sul lavoro nelle industrie che diventa ogni giorno più necessaria [...] e abbiamo fiducia che esso sia studiata nelle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

sue peculiari particolarità che lo distinguono da ogni altro problema di previdenza sociale».

**Di certo non fu un traguardo semplice quello raggiunto nel 1920:** dalla prima proposta al Congresso nazionale della previdenza tra le società di mutuo soccorso, da parte del sindaco di Milano Giuseppe Mussi – «sarebbe che in Italia venisse a sostituire il Ministero di agricoltura e commercio [...] un vero e proprio Ministero del lavoro, la cui opera efficace e pratica si svolgesse realmente nel mondo dei lavoratori» (*Resoconto del congresso della previdenza fra le Società di mutuo soccorso d'Italia, Milano, 29-30 giugno 1900*, Como 1900, p. 144) – ci son voluti vent'anni di estenuanti dibattiti per raggiungere questo risultato. Uno dei motivi preponderanti per comprendere la così lunga gestazione di un singolo Ministero con competenza in campo lavorativo, capace di acquisire autonomia rispetto all'allora Ministero d'agricoltura, industria e commercio – organismo dalle competenze indefinite e illimitate – è sicuramente da ritrovare nella tradizione, conservatasi fino all'età Giolittiana, di mantenere un ridotto numero di ministeri (così, Marucco, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia* in *Le Carte e la Storia*, fasc. 1, giugno 2008, p. 179).

**La prima proposta formale in sede parlamentare fu avanzata nel maggio 1901, da Angiolo Cabrini** che – a nome di un gruppo di deputati del Partito socialista e a nome di cinquanta camere del lavoro – in occasione della discussione sul bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio, affermò: «crediamo facile sviluppare una proposta che lo scorso anno, un uomo che fu onore di questa tribuna, e che rappresentò per lunghi anni il collegio politico che mi onoro di rappresentare, lanciò nel congresso nazionale della previdenza: la proposta cioè avanzata dall'on. Mussi, per la sollecita istituzione del Ministero del lavoro. Perché come c'è un Ministero per l'agricoltura, per l'industria e pel commercio, deve esserci anche un Ministero che provveda ai problemi del lavoro. Sicuro! Come c'è un Ministero per le poste, per i telegrafi e per gli altri servizi pubblici, anche pel lavoro deve sorgere un Ministero apposito» (*Atti del Parlamento Italiano, Camera dei deputati, Legisl. XXI, Discussioni*, 15 maggio 1901, p. 3867).

Un anno più tardi, **la nascita dell'Ufficio del lavoro e del Consiglio superiore del Lavoro – istituiti con la L. n. 246 del 29 giugno 1902 – sotto il Governo Zanardelli-Giolitti, rappresentò il raggiungimento di una tappa fondamentale per la successiva istituzione del Ministero del Lavoro.** Un'altra problematica che si pose all'interno della complessa disputa sulla questione, fu brillantemente analizzata dal parlamentare Francesco Saverio Nitti (poi divenuto Ministro dell'agricoltura, industria e commercio nel Governo Giolitti IV e, Presidente del Consiglio nel 1919). Nel 1907, Nitti durante la discussione alla Camera sul bilancio del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, ebbe cura di ricordare la promessa di istituire un Ministero del Lavoro ove far convergere gli organi amministrativi di tutela dei lavoratori, quelli dell'emigrazione, della previdenza e delle assicurazioni sociali, fatta da Sidney Sonnino, alla presentazione del suo governo l'8 marzo 1906, affermando che: «l'on. Sonnino, senza nessuna preoccupazione parlamentare, ma per sincera convinzione, annunciò che intendeva dividere il Ministero

d'agricoltura in due Ministeri: il Ministero d'agricoltura e il Ministero del lavoro. La proposta dispiacque, e forse per una ragione molto semplice [...] Il Ministero del lavoro fu creduto un Ministero di classe; [...] parve la fine del mondo, perché un ministro del lavoro, nel concetto semplicista di molti, doveva finire con essere come il tribuno politico, come il difensore della classe dei lavoratori. Si credette a un ministero di classe, e tutta la discussione si basò sull'equivoco» (Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXI, *Discussioni*, 15 febbraio 1907, p. 12015). A tal fine, Nitti proponeva la creazione di un Ministero del lavoro con una struttura parzialmente diversa sia da quella ideata dal movimento mutualista e socialista, sia dal modello da lui successivamente realizzato nel 1920 (così, Quaranta, *Nel centenario dalla nascita del Ministero per il Lavoro e la Previdenza sociale in Bollettino Storico Vercellese*, n. 94, 2020, p. 181): «Il Ministero del lavoro sarà il Ministero dell'industria e del lavoro: cioè il ministero della produzione nazionale; e riunirà l'industria, il lavoro, il commercio, l'emigrazione e la statistica; tutte cose le quali sono necessariamente unite in un concetto unico di produzione e che non possono separarsi senza danno».

Successivamente, nel 1910, colui che sarebbe diventato il primo Ministro del lavoro della Storia d'Italia, il liberale Mario Abbiate, riprese i temi trattati da Nitti tre anni prima, dinanzi alla Camera dei deputati: «è necessaria la separazione del Ministero d'agricoltura da quello del lavoro e della industria. Non sarà ancora il Ministero del lavoro vagheggiato; ma sarà un passo verso la costituzione di un Ministero del lavoro indipendente. [...] Io non comprendo come vi possano essere Ministeri di classe. Il Ministero è l'organo direttivo di uno dei rami dell'amministrazione pubblica, è al di sopra delle classi. Presiedere il lavoro nazionale significa dirigere un supremo interesse del paese, cioè di tutte le classi che il paese compongono» (Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, *Discussioni*, 12 maggio 1910, p. 6789).

A rallentare la nascita di un Ministero del Lavoro autonomo ci pensò la Prima guerra mondiale, anche se, in pieno periodo bellico – nel giugno 1916 – i servizi della previdenza e del lavoro vennero ricompresi nel nuovo Ministero dell'industria, commercio e lavoro.

**Finalmente, nell'aprile del 1919, sulle macerie del dopo-guerra venne costituita la direzione generale del lavoro e della previdenza sociale, incaricata di istituire il nuovo Ministero del lavoro: la tanto attesa e discussa nascita di un autonomo dicastero in campo lavorativo divenne realtà – cent'anni or sono – il 3 giugno 1920.**

## Misure in materia di lavoro e decreto “c.d. rilancio”\*

di *Andrea Zoppo*

Il 13 maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge c.d. “Rilancio”, successivamente pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 maggio 2020 e recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Il corposo decreto interviene in modo trasversale su una molteplicità di ambiti e **costituisce l’ideale continuazione del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, il c.d. Cura Italia**, andando ad integrare le misure e gli stanziamenti ivi previsti. Con la finalità di comprendere come il decreto n. 34 vada ad integrarsi con il decreto n. 18, proponiamo una breve nota sintetica focalizzata sui provvedimenti adottati in materia di lavoro seguendo l’ordine dell’articolato del corposo decreto.

### *Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia Covid-19 (art. 60)*

Il decreto prevede la possibilità per Regioni, Province autonome, Enti Territoriali e Camere di Commercio tramite il coordinamento in conferenza Stato-Regioni di adottare misure di aiuto sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti al fine di evitare licenziamenti durante l’emergenza epidemiologica. Tali aiuti sono concessi in attuazione della Comunicazione della Commissione europea che il 20 marzo 2020 ha, infatti, adottato il c.d. *temporary framework* per consentire agli Stati membri di avvalersi di una **maggiore flessibilità rispetto alle norme sugli aiuti di stato al fine di sostenere l’economia in questa fase emergenziale ([1])**. Gli aiuti devono rispettare il **criterio della selettività** rivolgendosi solo ed esclusivamente a particolari tipologie di imprese, settori ed aree geografiche. Il decreto in attuazione della disciplina sovranazionale prevede, inoltre, che la concessione di questa flessibilità abbia una durata massima di dodici mesi a decorrere dalla domanda di aiuto; ulteriore condizione per poterne usufruire è che il personale altrimenti licenziato, continui a svolgere in modo continuativo la propria attività e limite massimo della sovvenzione mensile non superi all’80% della normale retribuzione lorda. Questa tipologia di aiuti esula dal contesto delle ordinarie misure di integrazione salariale previste e può essere combinata con differimenti di imposte del pagamento dei contributi previdenziali ma non può in alcun modo consistere nei trattamenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23](#).

previsti dal decreto legislativo n. 148/2015 e dagli artt. da 19 a 22 del decreto-legge 18/2020 (già convertito in legge il 24 aprile 2020).

***Modifiche agli artt. 19-22 in materia ammortizzatori sociali: assegno ordinario, Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Straordinaria, in deroga (da artt. 68 a 72 del decreto-legge n. 34)***

**Il decreto interviene modificando le disposizioni in materia di ammortizzatori sociali precedentemente stabilite dal c.d. *Cura Italia*.** Con riferimento alle imprese che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi legati al Covid-19 il legislatore riconosce, per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito delle nove settimane, **ulteriori cinque settimane nel medesimo periodo (23 febbraio – 31 agosto 2020).**

Qualora gli effetti sul piano occupazionale dovuti all'emergenza sanitaria continuino a prolungarsi viene riconosciuta, attraverso un apposito ulteriore stanziamento di cui all'art 71 del decreto in esame, **un periodo ulteriore di trattamento di durata massima di quattro settimane, che decorre dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020. Questa misura è limitata ai datori di lavoro che abbiano interamente fruito delle 14 settimane totali.** Per i datori di lavoro operanti nei settori del turismo, fiere, congressi, spettacolo e sale cinematografiche è possibile usufruire delle quattro settimane anche per periodi precedenti al 1° settembre. Le risorse stanziare potranno essere trasferite all'INPS e ai Fondi di solidarietà bilaterali per il rifinanziamento delle specifiche misure tramite decreto interministeriale da adottare entro il 31 agosto 2020.

Il decreto n. 34 ha apportato ulteriori importanti novità al decreto-legge n.18/2020 in materia di ammortizzatori. **Sono state riconosciute ulteriori cinque settimane di Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, con modalità differenti rispetto a quanto stabilito dal c.d. *Cura Italia*.** Infatti, mentre quest'ultimo riconosceva un potere di regolamento all'autonomia collettiva e alla regione, il c.d. decreto Rilancio istituisce una **modalità di pagamento diretta da parte di INPS** su domanda del datore di lavoro, il quale deve inviare telematicamente la documentazione, con allegata la lista dei beneficiari indicando le ore di sospensione per ciascun lavoratore per tutto il periodo autorizzato. L'INPS erogherà direttamente le prestazioni, previo rispetto dei limiti di spesa attraverso monitoraggio effettuato con Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel caso di attività produttive localizzate in più regioni o province autonome il trattamento può essere riconosciuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. **Per le Province autonome di Trento e Bolzano rimangono le precedenti disposizioni** di cui agli art. 22, commi 1 e 5 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e quindi il pagamento della Cassa Integrazione Guadagni in Deroga tramite i Fondi di solidarietà del Trentino e dell'Alto Adige.

La domanda di trattamento può essere trasmessa decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto e i datori di lavoro che si avvalgono del pagamento diretto tramite INPS dovranno trasmettere la domanda entro il quindicesimo giorno dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, unitamente ai dati essenziali per il calcolo e l'erogazione dell'anticipazione della prestazione. **L'anticipazione sarà calcolata nella misura del 40%** rispetto alle ore autorizzate nell'intero periodo, e dovrà essere effettuata dall' INPS entro 15 giorni dal ricevimento delle domande. Una volta che i datori di lavoro avranno trasmesso completamente i dati, l'INPS provvederà al pagamento del trattamento residuo o al recupero nei confronti dei datori di lavoro degli eventuali importi indebitamente anticipati. Si attendono circolari e chiarimenti in merito da parte dell'INPS. Si applicherà in tal caso l'art. 44 comma 6 ter decreto legislativo 148/2015: il datore di lavoro sarà obbligato ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo modalità stabilite dallo stesso ed entro il tempo massimo di 6 mesi, trascorsi i quali il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

L'art. 71 stabilisce che in caso di ricorso agli ammortizzatori sociali previsti dagli artt. da 19 a 21 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (**CIGO e Assegno ordinario**), i datori di lavoro che non anticipano i relativi trattamenti **possono fare richiesta di pagamento diretto della prestazione all'INPS**, applicando **la procedura di anticipazione già prevista** per la cassa integrazione guadagni in deroga. Questa modalità è prevista solo per le domande presentate a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

L'art. 68 lett. b) **reintroduce la procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto** (che in sede di conversione del decreto-legge 18/2020 era stata eliminata) da svolgersi, anche in via telematica, entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva. È stata, inoltre, prevista la **cumulabilità dell'assegno ordinario con causale Covid-19 e degli assegni nucleo familiare**, in precedenza spettanti ai percettori di CIGO e CIGD, ma non a coloro i quali percepissero assegno ordinario FIS (sul punto cfr. circolare INPS n. 47/2020, punto c) ultimo periodo).

### ***Specifici congedi per i dipendenti (art. 72)***

Per l'anno 2020, a decorrere dal 5 marzo e sino al 31 luglio 2020 i genitori lavoratori dipendenti del settore privato hanno diritto a fruire di uno **specifico congedo** tramite il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione con relativa copertura della contribuzione figurativa per un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a trenta giorni ai sensi. Viene stabilita **l'alternatività con il bonus baby sitting**, per dipendenti, aumentato da 600 a 1200 euro, finalizzato all'iscrizione a centri estivi, servizi integrativi per l'infanzia, servizi socio educativi territoriali, centri con funzione ricreativa ed educativa. I genitori lavoratori dipendenti del settore privato con figli minori di 16 anni, nel caso in cui nel

nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o che non vi sia altro genitore non lavoratore, hanno **diritto ad astenersi dal lavoro per l'intero periodo di sospensione** dei servizi per l'infanzia e delle attività didattiche di ogni ordine e grado; in tal caso vige **il divieto di licenziamento e di conservazione del posto di lavoro senza corresponsione di indennità** ne riconoscimento di contribuzione figurativa. Allo stesso modo viene previsto un aumento da 1000 a 2000 euro quale limite massimo per l'acquisto di servizi di *baby sitting* per il settore sanitario pubblico e privato accreditato, per il comparto della difesa, della sicurezza e del soccorso pubblico.

***Modifiche in materia di permessi retribuiti ex articolo 33, legge 5 febbraio 1992, n. 104 (art. 73)***

È stato previsto l'innalzamento a 12 giornate complessive di permessi retribuiti ex legge n. 104/92 (per madre lavoratrice o padre lavoratore di minori con handicap) usufruibili nel mese di maggio e giugno 2020, che vanno a cumularsi alle dodici giornate usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020 stabilite dall'art 24 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Cura Italia).

***Modifiche in materia di sospensione delle misure di condizionalità (art 76)***

Viene apportata una modifica all'art 40 del decreto n. 18 prevedendo la **sospensione delle condizionalità per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, per i percettori di NASPI, DISCOLL e per i beneficiari di integrazioni salariali**. Tale sospensione era prevista per 2 mesi dalla data di entrata in vigore del c.d. Cura Italia, quindi fino al 17 maggio, al fine di limitare il più possibile attività in presenza, tra le quali anche la convocazione e la presa in carico, oltre che la realizzazione dei progetti già in essere come specificato da una recente nota del Ministero del Lavoro. L'articolo **proroga di ulteriori due mesi**, allungando complessivamente a quattro mesi dal 17 marzo 2020, **la sospensione delle misure di condizionalità**.

***Modifiche al Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus COVID-19 (art.78)***

Viene confermato e **rifinanziato il Fondo per il Reddito di ultima istanza** (con un aumento del limite di spesa da 300 a 1.500 milioni di euro) già previsto dall'art 44 del decreto-legge c.d. "Cura Italia", stabilendo anche per i mesi di Aprile e Maggio 2020 l'indennità **di 600 euro per il sostegno del reddito dei professionisti iscritti alle Casse di previdenza privatizzate** che non siano titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o titolari di pensione. La modalità di erogazione e attribuzione delle risorse saranno stabilite sempre dagli enti di previdenza privatizzati.

***Modifiche in materia di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 80)***

Si interviene sull'art 46 del decreto-legge c.d. *“Cura Italia”* **prolungando da 60 giorni a cinque mesi**, decorrenti dal 17 marzo 2020, **il termine entro cui vige il divieto di effettuare licenziamenti individuali** per giustificato motivo oggettivo e licenziamenti collettivi di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223. Viene inoltre concessa al datore di lavoro che abbia proceduto nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 17 marzo 2020, indipendentemente dal numero di dipendenti, al recesso del contratto di lavoro per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, **la possibilità di revocare in ogni tempo il recesso** purché venga fatta contestualmente richiesta del trattamento di cassa integrazione salariale ordinaria o in deroga a partire dalla data in cui ha efficacia il licenziamento. In tal caso, il rapporto di lavoro sarà considerato ripristinato senza oneri né sanzioni per il datore di lavoro.

### ***Nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 84)***

Viene introdotta una **nuova indennità per i liberi professionisti e titolari di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa** già beneficiari per il mese di marzo 2020 dell'indennità di 600 euro di una nuova indennità di medesima entità per il mese di aprile 2020. Per i **liberi professionisti iscritti alla Gestione Separata** non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, che abbiano subito **riduzione di almeno il 33% del reddito** del secondo bimestre 2020 rispetto a quello del secondo bimestre 2019, è riconosciuta una indennità per il mese di maggio 2020 pari a 1000 euro. La medesima entità di bonus viene riconosciuta a coloro i quali siano titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione Separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che abbiano cessato il rapporto di lavoro alla data del 19 maggio 2020.

**Ulteriori misure analoghe a quelle sin qui descritte sono previste per un'ampia platea di lavoratori:** per gli iscritti all'AGO, per i lavoratori del settore **turismo** e degli **stabilimenti termali** e per i lavoratori in **somministrazione** impiegati presso imprese utilizzatrici operanti nel settore turismo e stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1 gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 non titolari di pensione, né di rapporto di lavoro dipendente, né di naspi alla data del 19 maggio 2020 spetta un'indennità di 600 euro per il mese di aprile 2020. Ai medesimi soggetti e alle stesse condizioni spetta indennità mensile pari a 1000 euro per il mese di maggio.

Per i lavoratori del **settore agricolo** a tempo determinato, non titolari di pensione che abbiano effettuato almeno 50 giornate lavorative nel 2019 viene riconosciuta un'indennità di 500 euro per il mese di aprile che va a sommarsi a quella di 600 euro per il mese di marzo stabilita dall'art. 30 del decreto n. 18.

Il riconoscimento dell'indennità di 600 per i mesi di aprile e maggio riguarda anche i lavoratori stagionali di settori diversi rispetto al turismo e degli stabilimenti termali, i

lavoratori **intermittenti, i lavoratori autonomi privi di partita IVA non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, gli incaricati alle vendite a domicilio, i lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo.** Le forme di sostegno sin qui descritte sono erogate da INPS previa domanda nei limiti di spesa e non sono compatibili con il beneficio del reddito di cittadinanza in godimento pari o superiore a quello dell'indennità; nel caso in cui il beneficio derivante dal reddito di cittadinanza risulti inferiore a quello dell'indennità l'INPS procederà ad integrare il beneficio del reddito di cittadinanza sino all'ammontare della stessa indennità dovuta.

L'art. 98 del decreto prevede il riconoscimento della indennità di 600 euro anche ai **lavoratori sportivi impiegati con rapporti di collaborazione.** Anche in tal caso l'emolumento non concorre alla formazione del reddito e non è riconosciuto per percettori reddito di cittadinanza, redditi da lavoro, reddito di emergenza o altra prestazione di sostegno al reddito prevista per l'emergenza.

#### ***Indennità per i lavoratori domestici (Art. 85)***

**I lavoratori domestici, precedentemente esclusi da qualsiasi forma di tutela indennitaria, trovano con il decreto-legge n. 34 una forma di indennità pari a 500 euro per i mesi di aprile e maggio 2020** per coloro che hanno, alla data del 23 febbraio 2020, uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali e non siano lavoratori domestici conviventi col datore di lavoro. Questa forma indennitaria non risulta cumulabile con altre indennità da Covid-19 riconosciute, con il reddito di cittadinanza e con il reddito di emergenza.

#### ***Fondo Nuovo Competenze (art. 88)***

**È prevista l'istituzione presso l'Anpal un Fondo, denominato "Nuove Competenze"** con una dotazione di 230 milioni di euro, al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica **per rimodulare l'orario di lavoro erogando al contempo ore di formazione.** Viene previsto che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possono realizzare **specifiche intese** di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi. Gli oneri relativi alle ore di formazione comprensivi di relativi oneri previdenziali e assistenziali sono a carico del fondo Nuove Competenze. Criteri e modalità verranno stabilite di concerto tra Ministero economia e finanze e Ministero del lavoro e politiche sociali tramite decreto interministeriale.

### ***Lavoro agile (art. 90)***

Viene stabilito una sorta di “**diritto al lavoro agile**”. Infatti, sino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, **i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14**, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell’attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore, hanno **diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile** anche in assenza degli accordi individuali, fermo restando il rispetto degli obblighi informativi. Viene previsto l’obbligo di comunicazione telematico al Ministero del lavoro e delle politiche sociali tramite la comunicazione dei nominativi e la data di cessazione della prestazione di lavoro in modalità agile. Questa possibilità di svolgimento in modalità agile è prevista anche per i datori di lavoro pubblici per lo stesso periodo e non oltre il 31 dicembre 2020.

### ***Disposizioni in materia di NASPI E DIS- COLL (art. 92)***

La disposizione prevede una **proroga dei termini per la fruizione della NASPI e DISCOLL di ulteriori due mesi** per i beneficiari il cui periodo di fruizione termini tra il 1° marzo 2020 e il 30 aprile 2020. La proroga è subordinata alla condizione che il percettore non sia beneficiario delle varie indennità da Covid-19 previste nei decreti-legge nn. 18 e 34.

### ***Disposizione in materia di proroga o rinnovo di contratti a termini (art. 93)***

È stata introdotta la possibilità, in deroga all’articolo 21 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e successive modificazioni e integrazioni, di **rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 23 febbraio 2020 anche in assenza delle c.d. “causali” di cui all’art. 19, comma 1, del decreto legislativo 81/2015**. Pertanto, dal rinnovo o proroga a-causale risultano esclusi i contratti il cui termine era scaduto prima del 23 febbraio.

### ***Promozione lavoro agricolo (art.94)***

Viene introdotta una, **seppur temporanea, possibilità di cumulo[2] tra trattamento di integrazione salariale a zero ore, NASPI, DISCOLL o reddito di cittadinanza e retribuzione derivante dalla stipula di contratti a termine con datori di lavoro del settore agricolo non superiori a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, senza subire la perdita o la riduzione dei benefici previsti, nel limite di 2000 euro per l’anno 2020**.

### ***Osservatorio del mercato del lavoro (art. 99)***

Con la specifica finalità di **monitorare tempestivamente gli effetti del mercato del lavoro dell’emergenza epidemiologica da Covid-19** e le misure di contenimento adottate per poter programmare efficacemente strategie occupazionali è isti-

tuito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali **P'Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro**. Questo avrà il compito di elaborare dati relativi all'occupazione con particolare riferimento all'analisi per competenze, caratteristiche settoriali, territoriali, demografiche; individuare e definire i fabbisogni generati dalle trasformazioni del mercato del lavoro per effetto dell'epidemia; individuare aree verso cui indirizzare azioni e interventi con supporto all'offerta formativa, tecnica e scolastica. Al comitato scientifico appositamente costituito concorreranno rappresentanti del Ministero del Lavoro, Istat, Anpal, Inapp, delle Regioni e Province Autonome e da esperti indipendenti.

***Emersione dei rapporti di lavoro (art. 103)***

L'articolo stabilisce **la possibilità per i datori di lavoro di presentare all'INPS un'istanza** per concludere un contratto di lavoro subordinato con i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale o **per dichiarare la sussistenza di un rapporto irregolare** con cittadini italiani o stranieri. Viene inoltre stabilita la possibilità, per cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 di richiedere un permesso temporaneo di soggiorno della durata di 6 mesi e valido per tutto il territorio nazionale. Queste misure valgono solo ed esclusivamente **per alcuni settori di attività: agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca, acquacultura, assistenza alla persona e lavoro domestico**. Nell'istanza inviata all'INPS deve essere indicata dal datore di lavoro la durata contratto di lavoro e la retribuzione di lavoro non inferiore a quella prevista dal CCNL stipulata dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

## Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano\*

di Giovanni Pigliararmi

L'art. 19, comma 6 del decreto-legge n. 18 del 2020 (c.d. Decreto Cura Italia) ha disposto che i fondi “di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 garantiscono l'erogazione dell'assegno ordinario di cui al comma 1 con le medesime modalità” prescritte per le imprese che hanno diritto di accesso alla Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) con causale “Covid-19”. Il legislatore, inoltre, ha disposto l'incremento delle risorse dei fondi stanziando 1.100 milioni di euro a carico del bilancio statale, alcuni dei quali destinati al **Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA)** ([1]), quale espressione del consolidato sistema di bilateralità del settore, per sostenere economicamente i lavoratori delle imprese artigiane nella fase di sospensione della produzione. Questo fondo svolge una funzione sostitutiva voluta dal legislatore ([2]), in quanto le imprese artigiane sono sprovviste di una tutela *ex lege* in materia di ammortizzatori sociali ([3]). Attraverso la tecnica del rinvio della legge alla fonte collettiva, infatti, **il legislatore consegue il risultato pratico dell'efficacia generalizzata dell'atto negoziale** <sup>(4)</sup> **senza incorrere in una possibile violazione dell'art. 39 Cost., come sovente ribadito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale** ([5]). Peraltro, la radicata tradizione e l'affidabilità del sistema bilaterale dell'artigianato ha dimostrato di saper offrire un contributo particolarmente importante al sistema della tutela sociale nel mercato ([6]).

**In base alla legislazione ordinaria (art. 27 d.lgs. n. 148 del 2015), le imprese artigiane possono accedere esclusivamente a questo fondo previa iscrizione e versamento della contribuzione**, poiché trattasi di un fondo negoziale, istituito da soggetti privati, sebbene “sostenuto” da un rinvio di legge. Il sistema di ammortizzatori sociali del comparto artigiano trascina con sé un “*dibattito mai sopito*” consistente nella “*accettazione o meno della possibilità che interessi pubblici, quali quelli ad una tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, vengano soddisfatti attraverso strumenti essenzialmente privatistici, quali i fondi negoziali*” ([7]); strumenti, questi ultimi, che richiedono un vincolo di natura contrattuale per poter spiegare determinati effetti. In ragione di questa caratteristica, nella fase emergenziale, tante imprese del settore si sono viste rigettare la richiesta di accesso al fondo. La mancata erogazione della tutela è dipesa dal fatto che diverse imprese artigiane, vuoi per l'applicazione di un diverso contratto collettivo (talvolta pirata), vuoi per l'adesione ad un sistema contrattual-collettivo diverso da quello rappresentato da Confartigianato, non risultavano in possesso della regola-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

re iscrizione e della relativa contribuzione. Peraltro, ad aggravare la posizione ha concorso la circostanza che **gli accordi quadro regionali hanno, nella maggior parte dei casi, previsto che solo nel caso in cui fosse esaurita la capienza di FSBA, sarebbe stato possibile per le imprese artigiane, in via del tutto residuale, accedere alla Cassa in deroga** di cui all'art. 22 del decreto Cura Italia.

**Per poter accedere alle prestazioni, FSBA, fin dall'inizio della pandemia, ha preteso che tutte le aziende dovessero essere iscritte al medesimo ed in regola con i contributi.** Tant'è che nell'accordo sindacale del 26 febbraio 2020, le parti sociali specificavano che le misure adottate sarebbero spettate a tutte le *“imprese che rientrano nella sfera di applicazione di FSBA”*. Con questa formula, le parti sembrerebbero aver mostrato un'attenzione particolare alla funzione che il legislatore ha affidato al fondo attraverso il rinvio di legge. Non si fa, infatti, riferimento alle imprese che hanno aderito al fondo (**profilo soggettivo**) ma alle imprese che, a prescindere dell'iscrizione al fondo e all'adesione a Confartigianato, possono qualificarsi come artigiane (**profilo oggettivo**). In linea con questa prospettiva, in una circolare del 28 marzo 2020, infatti, il Cna ha osservato che *“il Fondo [deve] avere un approccio ulteriormente inclusivo verso le aziende e i lavoratori oggi fuori dal sistema. Nei loro confronti, pertanto, sarà necessario consentire la regolarizzazione delle posizioni contributive irregolari, anche mediante delle modalità agevolate da un punto di vista temporale”*. In altri termini, l'associazione Cna, conscia della “natura” negoziale del fondo, disciplinata da regole di natura privatistica, da un lato ha preso atto del fatto che per poter accedere alle prestazioni, sarebbe stato necessario “promuovere” un piano per consentire alle imprese artigiane non iscritte (per le diverse ragioni sopra esposte) di regolarizzarsi; dall'altra, però, non ha perso occasione di sottolineare che nonostante questo profilo, **attraverso il rinvio che la legge dispone nei confronti dell'autonomia collettiva, FSBA è chiamato non a tutelare gli iscritti ma l'intero comparto.**

Alcune imprese non iscritte al fondo si sono opposte all'approccio interpretativo qui sintetizzato ritenendo anzitutto che l'iscrizione obbligatoria al fondo violerebbe l'art. 39 Cost. in mancanza di adesione al sistema di relazioni industriali di Confartigianato; inoltre, **gli oneri finanziari pari a 1.100 milioni di euro per l'anno 2020, sono a carico del bilancio dello Stato** e di conseguenza riservati a tutte le imprese artigiane, svolgendo FSBA solo una funzione di gestione amministrativo-contabile di quelle risorse senza che questo possa pretendere l'adesione in cambio dell'erogazione dell'assegno. Nella medesima direzione sembra si sia posto l'INPS laddove – al **paragrafo n. 1.1. della circolare 28 marzo 2020, n. 47** – si limita a specificare che **per poter presentare la domanda di accesso alle tutele del fondo FSBA “non rileva se l'azienda sia in regola con il versamento della contribuzione”**.

Tuttavia, questa precisazione non dovrebbe autorizzare l'interprete a ritenere che FSBA non possa richiedere, al momento della presentazione dell'istanza, l'iscrizione o la regolarizzazione della posizione contributiva. Pertanto, se da un lato il fondo si è impegnato ad erogare le prestazioni a tutte le imprese artigiane, mentre dall'altra ha

preteso la regolarizzazione, lo ha fatto per una ragione molto semplice: **la contribuzione al fondo, quale gestore delle forme di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro del comparto artigiano, trae origine dalla legge** (art. 27 d.lgs. n. 148 del 2015) in quanto espressione della c.d. bilateralità tipizzata ([8]) e pertanto anche i datori di lavoro irregolari fino ad oggi possono accedere alle prestazioni previste dal fondo ma solo dopo aver regolarizzato la propria posizione contributiva. **In questo senso**, contrariamente a quanto sostenuto dai primi commenti apparsi sulla stampa, **si è pronunciato – sia pure in via cautelare – anche il TAR Lazio ([9]), che ha riconosciuto alle imprese non iscritte alle associazioni parti del fondo il diritto alla “presentazione della domanda di concessione dell’assegno ordinario di integrazione salariale”**; ma nei decreti, l’organo giudicante non sembra aver sentenziato sulla questione del vincolo associativo, lasciando così la possibilità (e il diritto) al fondo di richiedere, contestualmente alla presentazione della domanda per l’accesso alle prestazioni, la regolarizzazione dell’iscrizione e della contribuzione.

Sotto un diverso profilo – ma non distante per questioni e problematiche da quello appena trattato – si è espresso, di recente, il **Tribunale di Viterbo (1° luglio 2020, n. 3268)**. Un’impresa artigiana ha presentato ricorso al Giudice del Lavoro **lamentando il mancato accesso alla Cassa integrazione in deroga ex art. 22 del decreto Cura Italia in quanto, a detta dell’INPS, sebbene munita di provvedimento autorizzatorio da parte della Regione Lazio l’impresa avrebbe dovuto richiedere le prestazioni ad altri fondi, quali il FIS o FSBA in ragione della sua natura**. L’impresa ha contestato questo assunto ritenendo che: **a)** l’azienda non possa usufruire del FIS, né dell’assegno ordinario erogato dalla Cassa integrazione ordinaria in quanto la tipologia di impresa non ricade nel campo di applicazione che il d.lgs. n. 148/2015 prescrive; **b)** inoltre, l’azienda non può rivolgersi a FSBA in quanto non iscritta al fondo.

Il Tribunale ha accolto il ricorso dell’impresa criticando il provvedimento adottato dall’INPS in quanto in contrasto con il quadro normativo di riferimento. Come rileva il Giudice, ai sensi dell’art. 22 del decreto-legge n. 18/2020, sono *“le Regioni a concedere i trattamenti (a carico delle stesse) e l’INPS a erogarli, previa verifica del rispetto dei limiti di spesa, mentre non è dato rinvenire [...] alcuna fonte normativa da cui scaturisca il sindacato dell’INPS in merito alla decisione di autorizzazione o meno da parte della Regione circa la domanda”*. Pertanto, una volta che la Regione ha verificato i presupposti e ha concesso il provvedimento autorizzatorio di accesso alla Cassa integrazione in deroga, l’INPS, salvo limiti di spesa, non può negare l’erogazione del trattamento sovrapponendosi alla decisione assunta dall’ente concessorio.

La casistica è senz’altro degna di nota perché nel caso di specie, **la Regione Lazio ha concesso l’autorizzazione ad un’impresa che non risultava iscritta e quindi in regola con i contributi FSBA**. Infatti, nell’accordo sindacale sottoscritto ai sensi dell’art. 22 del Decreto Cura Italia, la Regione e le parti sociali hanno previsto che *“I datori di lavoro, tenuti al versamento ai Fondi di solidarietà bilaterali di cui all’art 27 del d.lgs.*

148/15, *ivi comprese le aziende artigiane, potranno accedere alla Cigd esclusivamente qualora tali fondi abbiano esaurito la disponibilità finanziaria e, in ogni caso, previa dimostrazione di corretta contribuzione ai fondi stessi*' (art. 5). Pur mancando, quindi, i presupposti, di fatto, per poter accedere alla Cassa in deroga, secondo il Giudice di Viterbo, spetterebbe alla Regione eccepire tale mancanza e non all'INPS, pur essendo noto quanto negoziato all'interno dell'accordo sindacale. Sembrerebbe che questa pronuncia abbia avuto un certo impatto tant'è che da poche ore, la Regione Lazio sta revisionando tutti i provvedimenti di concessione per accedere alla Cassa in deroga, revocando in alcuni casi l'autorizzazione.

## NOTE

([1]) Il fondo è stato istituito, in attuazione dell'art. 3, comma 14 della legge n. 92 del 2012 (c.d. Riforma Fornero) e dell'art. 27 del d.lgs. n. 148 del 2015, dalle confederazioni datoriali Confartigianato, Cna, Clai, Casartigiani e dalle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

([2]) D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working Paper Adapt, 2008, n. 63.

([3]) M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in RDSS, 2012, n. 2, p. 227 e ss.

([4]) M.V. Ballestrero, *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in RIDL, n. 1, 1989, p. 357 ss.

([5]) Il rapporto di delega tra legge e atto negoziale non colliderebbe con l'art. 39 Cost. perché ha ad oggetto solo alcune materie – e non tutto il contenuto del rapporto di lavoro – e precisamente quelle che *"esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali [da tutelare] connessi al mercato del lavoro"* (cfr. C. Cost. 18 ottobre 1996, n. 344).

([6]) G. G. Balandi, *La tutela sociale nel mercato*, in AA. VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, 2008, ed. Cacucci, sebbene si esprima in senso critico nei confronti dei fondi bilaterali, riconosce che il sistema bilaterale dell'artigianato si è dimostrato essere un'importante risorsa che il legislatore ha voluto promuovere attraverso la legislazione di sostegno. Sul punto, v. anche M. Napoli, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in LD, 2008, n. 2, p. 337 ss., che evidenzia come la pratica sociale del bilateralismo è una delle più alte espressioni genuine dell'autonomia collettiva.

([7]) S. Renga, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012, n. 3-4, p. 632.

([8]) In questo senso si esprime la Delibera del Consiglio Direttivo FSBA 8 aprile 2020, n. 3. Sul punto v. anche M. Faioli, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Paper Fondazione Giacomo Brodolini, 2018, n. 13, p. 15 distingue gli enti bilaterali non tipizzati da quelli tipizzati. I primi sono quelli nati per inseguire scopi non previsti dalla legge; i secondi perseguono interessi e scopi prefissati dalla legge.

([9]) Cfr. TAR Lazio, Sez. III-quater 26 maggio 2020, n. 4047. TAR Lazio 20 aprile 2020, n. 2897.

## La check list dell'Ispettorato del Lavoro dei trattamenti economici e normativi minimi per il diritto ai benefici normativi e contributivi (e non solo)\*

di Giovanni Pigliararmi, Ruben Schiavo

In una fase in cui le organizzazioni sindacali sono alle prese con l'occupazione e la ripresa del lavoro post emergenza sanitaria, l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro in data 28 luglio 2020 pubblica una circolare in cui riprende il tema dell'applicazione del contratto collettivo** e del rispetto dei trattamenti economici e normativi in relazione ai rinvii che la legge depone in favore dei contratti collettivi c.d. "leader", cioè stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. L'atto sembrerebbe avere lo scopo di chiarire le posizioni dell'Ente riguardo alla materia, dopo un susseguirsi di interpretazioni che hanno ingenerato non poche confusioni.

**Tema principale della circolare è quello riferito ai benefici normativi e contributivi che, secondo l'art. 1, comma 1175 della legge n. 296/2006, sono accessibili alle sole imprese che rispettino i contratti collettivi leader.** Il termine "rispetto" previsto dalla norma ha generato dubbi e prese di posizione dei sindacati, da quelli storici a quelli minori, circa l'obbligatorietà dell'applicazione del CCNL, **affiorando anche opzioni interpretative che riconoscono la possibilità di applicare contratti diversi purché nel rispetto dei trattamenti economici e normativi di quelli leader** (in dottrina, al contrario, è stato evidenziato che il mancato riferimento, accanto al termine "rispetto", al trattamento economico e normativo nell'art. 1, comma 1175 non è casuale in quanto il legislatore pone il datore di lavoro davanti ad una scelta: poter scegliere liberamente il contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro nell'impresa oppure, in caso di accesso agli incentivi per l'occupazione attraverso la de-contribuzione, applicare *integralmente* determinati contratti collettivi; così A. Bellavista, *La legge Finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" – IT, 2007, n. 55, spec. p. 24).

**Lo storico orientamento dell'Ente, condiviso dagli altri istituti** (cfr., in particolare, circolare INPS n. 51/2008, punto 4) **che riteneva obbligatoria l'applicazione della parte economica e normativa del CCNL** – escludendo, invece, la parte obbligatoria (ad esempio, la contribuzione dovuta agli enti bilaterali) al fine di non contrastare la libertà sindacale sancita dall'art. 39 Cost. – **è stato messo in discussione già lo scorso anno, con la circolare n. 7/2019**, in cui l'INL af-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

fermava che “*al fine di verificare se il datore di lavoro possa o meno fruire dei benefici, [l’ispettore] dovrà svolgere un accertamento sul merito del trattamento economico/normativo effettivamente garantito ai lavoratori e non solo un accertamento legato ad una formale applicazione del contratto sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”. Dopo qualche mese, con la circolare n. 9/2019, l’INL ha ulteriormente chiarito che, sebbene non sia obbligatoria l’applicazione del CCNL leader, **le imprese per usufruire dei benefici sono tenute a riconoscere ai propri lavoratori un “trattamento normativo e retributivo identico, se non migliore, rispetto a quello previsto dal contratto stipulato dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative”**. Ciò ha fatto presumere che, concessa la libertà di applicazione di CCNL diversi, il disconoscimento dei benefici avviene anche qualora l’impresa deroghi *in peius* un solo istituto normativo, anche a fronte del rispetto dell’intero universo di istituti economici e normativi che disciplina il CCNL leader.

Con la nuova circolare n. 2/2020, seppur nel rispetto della libertà di scelta di diversi CCNL ai fini del riconoscimento dei benefici normativi e contributivi, **l’INL pare non abbracciare più un’ottica universale di inderogabilità dei trattamenti economici e normativi del CCNL**; piuttosto, **ritiene utile adottare un’ottica comparativa tra diversi contratti, fornendo una prima sintetica tabella – suscettibile di integrazioni – di istituti retributivi e un elenco riportante nove trattamenti normativi inderogabili in senso peggiorativo**, sui quali gli ispettori dovranno effettuare una verifica di equivalenza rispetto al CCNL leader. In particolare, la circolare fa riferimento:

- a) alla disciplina concernente il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time;
- b) alla disciplina del lavoro straordinario;
- c) alla disciplina compensativa delle *ex* festività soppresse;
- d) alla durata del periodo di prova;
- e) alla durata del periodo di preavviso;
- f) alla durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio;
- g) alla malattia e infortunio;
- h) alla maternità ed eventuale riconoscimento di un’integrazione della relativa indennità per astensione obbligatoria e facoltativa;
- i) al monte ore di permessi retribuiti.

Inoltre, **il disconoscimento di eventuali benefici economici e normativi avviene solo qualora si evidenzi uno scostamento da parte di almeno due istituti normativi o, diversamente, nel caso in cui si riscontri l’erogazione di retribuzioni non uguali a quelle previste dai CCNL leader**. È solo in questa prospettiva, secondo l’INL, che possono essere riconosciuti i benefici ai datori di lavoro che applicano contratti diversi, oppure che non applicano nessun contratto collettivo, purché rispettino almeno sette dei nove punti sopraelencati.

Comprendendo l'intento di *“elaborare un primo prospetto, ad uso del personale ispettivo, esemplificativo delle clausole normative presenti nei CCNL sulle quali orientare la comparazione”*, è **doveroso evidenziare i limiti di un'operazione interpretativa tesa a riassumere in nove istituti normativi un esteso universo di istituti normativi** che un contratto collettivo prevede. Questa opzione interpretativa, infatti, non è tesa a considerare il complesso sistema di regole su cui si basa una trattativa contrattuale, togliendo valore a quel sistema di relazioni industriali che regola un settore produttivo (non va infatti dimenticato che la trattativa per **la stipulazione di un contratto collettivo ha una sua globalità, costruita attraverso reciproche concessioni per giungere poi ad un punto di incontro**; sarebbe del tutto irrazionale, come osservato dalla Corte Costituzionale, *“isolare una singola clausola e valutarla indipendentemente da un contesto della trattativa assai più ampio”*, così Cort. Cost. 9 marzo 1989, n. 103). **Il problema vero è semmai riuscire ad accertare se le tante associazioni sindacali c.d. minori**, che siglano un cospicuo numero di contratti collettivi, **esprimono nei propri statuti e nell'azione/organizzazione interessi che possono essere ricondotti all'art. 39 Cost.** (G. Pigliararmi, *La funzione del consulente del lavoro*, Adapt University Press, 2020, p. 170 e ss.). Ma su questo fronte, non si registrano passi da parte della prassi amministrativa, né tantomeno da parte della giurisprudenza. Non va infatti dimenticato che molte delle organizzazioni “alternative” a quelle più rappresentative intravedono nella stipula dei contratti collettivi concorrenti con i CCNL leader solo un obiettivo intermedio, essendo interessati in realtà a tutta una serie di servizi che ruotano attorno ad un sistema associativo e che possono essere fonte di profitto (certificazione, formazione, costituzione di patronati etc.; sul punto v. G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, ed. Bonomia University Press, 2020, p. 69).

La circolare, inoltre, pone l'attenzione anche sul confronto della **retribuzione globale nei CCNL** che, secondo l'Ispettorato, è **composta da “particolari elementi fissi della retribuzione e da quelli variabili”** quando questi *“siano considerati come parte del trattamento economico complessivo definito dal contratto collettivo nazionale di categoria”*. È solo in questa ipotesi che la retribuzione variabile rientra nel TEC. Peraltro, nel confronto della retribuzione globale di un qualsiasi contratto collettivo con quella del CCNL leader, gli ispettori dovranno fare attenzione non solo ai minimi tabellari ma, a titolo esemplificativo, **anche alle mansioni che potrebbero essere distribuite in maniera diversa** (ad esempio raggruppando mansioni corrispondenti a più livelli retributivi, in un unico livello inferiore), al numero di mensilità, agli scatti di anzianità.

Davanti a questo scenario, **si complica notevolmente la gestione del personale, in particolare per i consulenti del lavoro, che nel rispetto delle scelte datoriali**, da un lato, e col dovere di non ledere i diritti dei lavoratori costituzionalmente tutelati, dall'altro, **dovranno operare un continuo raffronto con il CCNL leader** qualora l'impresa scelga di applicare un contratto collettivo siglato da sindacati minori o di non applicarne nessuno (in questo senso, si veda G. Pigliararmi, *op. cit.*, pp. 153-154).

La circolare, infine, **elenca una serie di materie** che, a differenza di quelle precedentemente indicate, **ritiene siano esclusivamente riservate ai CCNL leader** e pertanto non possono essere oggetto di regolazione da parte di quei contratti collettivi sottoscritti da sindacati minori. Secondo l'INL le c.d. **materie riservate** sono rappresentate dalla disciplina dell'**orario di lavoro** prevista dal d.lgs. 66/2003, dalla disciplina delle principali **tipologie contrattuali**, dalla deroga ad alcune previsioni legali rimesse ai contratti di cui all'art. 51 del d.lgs. 81/2015 (in particolare, le **collaborazioni** coordinate e continuative (art. 2, comma 2 lett. a), le “*ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore*” (art. 3), le ipotesi di ricorso al **lavoro intermittente** (art. 13), i limiti di durata e i limiti quantitativi del **contratto a tempo determinato** (artt. 19 e 23), l'individuazione delle **attività stagionali** (art. 21), la disciplina del **contratto di apprendistato** (art. 42 e ss.) etc.). Anche questo passaggio lascia spazio a qualche critica.

Anzitutto, da questa esemplificazione restano esclusi gli **accordi di prossimità ex art. 8 del decreto-legge n. 138/2011** e il contratto di riferimento nelle gare di appalto **pubblico ex art. 30, comma 4 del d.lgs. 50/2016**, istituti questi che pacificamente sono sempre stati ritenuti “accessibili” alle sole organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (e alle loro articolazioni locali) e ciò per le evidenti implicazioni (socialmente pericolose) che un'interpretazione estensiva potrebbe comportare (in un caso, la stipula di accordi in deroga alla legge da parte di sindacati poco affidabili; nell'altro, un'evidente alterazione del principio di leale concorrenza nell'aggiudicazione degli appalti). Inoltre, non si comprende perché l'Ispettorato da un lato ritiene che la disciplina dell'orario di lavoro ex d.lgs. n. 66/2003 sia una materia riservata a determinati sistemi contrattuali; dall'altro, invece, include nelle materie non riservate – e quindi disponibili per i sindacati c.d. minori – la disciplina dello straordinario (che è uno dei tanti aspetti dell'orario di lavoro), con il solo limite di rispettare i parametri previsti dal CCNL leader.

In sintesi, dunque, sembra **l'INL voglia salvaguardare il pluralismo sindacale, dando peso nel riconoscimento dei benefici normativi e contributivi anche a quegli accordi che**, seppur stipulati da soggetti totalmente privi di una rappresentatività sindacale o datoriale, **mantengano delle tutele retributive e normative minime pari o superiori a quelle previste dai CCNL leader.**

Nonostante le criticità evidenziate, i chiarimenti forniti possono avere **due effetti positivi**: **a)** da un parte, viene fornita un'opzione interpretativa tesa a rendere più chiaro il quadro degli istituti normativi che il datore di lavoro deve riconoscere ai propri lavoratori sulla base del CCNL leader; **b)** dall'altra, la circolare potrebbe avere ripercussioni importanti sul sistema di relazioni industriali governato dai sindacati minori che nell'ambito delle prossime trattative dei rinnovi contrattuali potrebbero (in realtà, dovrebbero) allineare gli accordi sui punti indicati dall'Ispettorato. Il tutto al netto della giurisprudenza (di merito), che potrà confermare la legittimità di questa interpretazione, nonostante sia in costante balia tra interpretazioni consolidate e soggettivismi giudiziari.

## La sospensione contributiva del Decreto Ristori tra incertezze interpretative e istanze sindacali: la “reazione” (o lo sciopero?) dell’ANCL\*

*di Francesco Lombardo, Giovanni Pigliararmi*

L’art. 13 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. Decreto Ristori) ha disposto la sospensione dei versamenti relativi ai contributivi previdenziali e assistenziali **“dovuti per la competenza del mese di novembre 2020”** in favore dei datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dal D.P.C.M. del 24 ottobre 2020. Tale sospensione si applicava anche ai premi per l’assicurazione obbligatoria. Facendo espressamente riferimento al termine “competenza”, **sembrerebbe che il legislatore abbia voluto fare riferimento ai contributi maturati nel mese di novembre 2020, da versare entro il giorno 16 del mese successivo.**

Tuttavia, l’art. 11 del decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149 (c.d. Decreto Ristori bis) ha successivamente normato la sospensione dei versamenti contributivi prevedendo, questa volta, che la stessa fa riferimento ai versamenti **“dovuti nel mese di novembre 2020”**. La differenza tra “competenza del mese” e contributi “dovuti nel mese” non è meramente lessicale ma comporta che il riferimento della sospensione non sia riferita più ai contributi maturati a novembre e dovuti entro il 16 dicembre, ma ai contributi di ottobre, da pagare entro il 16 novembre.

**Questi dubbi interpretativi sono stati affrontati anche dalla circolare 12 novembre 2020, n. 128 emessa dall’INPS**, chiarendo che i contributi ai quali fa riferimento l’art. 11 sono **quelli in scadenza nel mese di novembre e non quelli maturati nel mese di novembre**, da versare entro il 16 dicembre 2020. Tuttavia, la circolare ha aumentato le incertezze sul versante della platea delle aziende destinatarie della misura.

Infatti, in tale circolare si legge che *“ai sensi del comma 2 del citato articolo 11 del decreto-legge n. 149/2020, sono altresì destinatari della sospensione dei termini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, in scadenza nel mese di novembre 2020, i datori di lavoro privati la cui sede operativa è ubicata nelle c.d. zone arancione e rossa, che svolgono come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nell’Allegato 2 al decreto-legge n. 149/2020”*.

Successivamente, venerdì 13 novembre 2020, l’INPS, con circolare n. 129, annulla e sostituisce la circolare del giorno precedente, precisando che *“ai sensi del comma 2 del citato articolo 11 del decreto-legge n. 149/2020, sono altresì destinatari della sospensione dei ter-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

*mini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, in scadenza nel mese di novembre 2020, i datori di lavoro privati la cui unità produttiva od operativa è ubicata nelle c.d. zone rosse, che svolgono come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2 al decreto-legge n. 149/2020".*

L'Istituto, quindi, inizialmente aveva incluso le c.d. zone arancioni al fine di individuare l'area territoriale in cui occorre che il datore di lavoro avesse sede operativa per beneficiare della sospensione, omettendo invece di fare riferimento anche all'unità produttiva. Peraltro, in questa prima circolare, la n. 128/2020, l'INPS aveva anche elencato espressamente, oltre alle zone rosse, anche le regioni "arancioni" interessate quali: "**Abruzzo, Basilicata, Liguria, Toscana, Umbria, Puglia e Sicilia**".

Diversamente, nella circolare successiva, la n. 129/2020, che ha sostituito la circolare n. 128, si legge, invece, che "*agli effetti della sospensione dei termini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali in scadenza nel mese di novembre 2020, secondo la previsione dettata dall'articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 149/2020, gli ambiti territoriali sono individuati dall'Ordinanza del Ministro della Salute del 4 novembre e del 10 novembre 2020, come segue: zona rossa: **Calabria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano***".

**Il celere "cambio di passo" da parte dell'Istituto, a parere di chi scrive, è (forse) stato determinato da una lettura dell'art. 11, comma 2 del decreto-legge n. 149 in combinato disposto con l'art. 3 del D.P.C.M. del 3 novembre.** Si legge, infatti, nella prima disposizione citata che la sospensione dei contributi è disposta anche in favore dei datori di lavoro privati che abbiano **unità produttive od operative** nelle aree caratterizzate da **uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto**. Le aree caratterizzate da alto rischio sono proprio quelle di cui all'art. 3 del D.P.C.M. del 3 novembre e cioè le c.d. zone rosse, che vengono identificate di volta in volta anche dal Ministro della salute.

**La pubblicazione di due circolari contrastanti tra di loro hanno ingenerato non pochi problemi agli intermediari** (in particolare, i **consulenti del lavoro**), sui quali si riversa l'ingente lavoro di denuncia e di sistematizzazione dei dati relativi alle imprese e ai lavoratori prima della trasmissione alla pubblica amministrazione (INPS), che si limita solo ad un controllo e una verifica. In questa prospettiva, al di là dei problemi interpretativi che tanto la normativa che la prassi amministrativa hanno sollevato, **a rilevare** – e a porre dei problemi di non poca rilevanza in termini di tutela della persona che lavora – **è in questa vicenda anche la cronologia degli atti che si sono succeduti**. Infatti, il c.d. "Decreto Ristori" è stato emanato il 28 ottobre 2020, il successivo "Decreto Ristori bis" è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 9 novembre 2020, mentre le modalità operative per richiedere la sospensione della contribuzione sono arrivate soltanto con la circolare INPS di giovedì 12 novembre 2020, poi sostituita e modificata dalla circolare n. 129 pubblicata venerdì 13 novembre 2020.

In altri termini, quindi, **i consulenti del lavoro hanno potuto avviare le procedure per sospendere i versamenti contributivi solo venerdì pomeriggio**, avendo un solo giorno lavorativo di scarto rispetto alle scadenze (perentorie) fissate per il 16 novembre 2020. Sulla questione, è intervenuta l'**Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro** che, in quanto sindacato unico dei consulenti del lavoro, ha denunciato, in un comunicato del 14 novembre, la difficile situazione in cui versano gli studi professionali dei consulenti nel dover far fronte, oltretutto all'incertezza interpretativa concernente tali misure, **anche alle esigue tempistiche “concesse” dall'INPS per l'applicazione delle modifiche introdotte, con non poche ricadute sulla salute e la sicurezza dei professionisti e dei propri collaboratori.**

**La situazione che si è venuta a delineare va ben oltre la mera protesta di una categoria professionale**, prestando il fianco ad alcune riflessioni che, sebbene in una prospettiva *de iure condendo*, potrebbero contribuire ad **un riposizionamento in termini giuridici del lavoratore autonomo che svolge funzioni di intermediazione con la pubblica amministrazione.**

La circostanza che vede da un lato l'INPS dettare “la tabella di marcia” e dall'altra un esercito di professionisti che “deve” rispettarla senza alcuna contropartita, lascia pensare che l'asimmetria e l'inferiorità rispetto ad un determinato soggetto non è tratto peculiare solo della figura del lavoratore subordinato (**P. Ichino, *Il percorso tortuoso del diritto del lavoro tra emancipazione dal diritto civile e ritorno al diritto civile*, in RIDL, 2012, I, p. 62**, il quale ne esclude anche l'intrinsecità). Al contrario, la prassi dimostra che vi sono situazioni in cui **il professionista va incontro ad una compressione di diritti costituzionalmente protetti** (*in primis*, il diritto alla salute, a seguire quello di percepire un giusto e sufficiente compenso per il lavoro svolto anche nell'interesse della pubblica amministrazione) generata tuttavia da un soggetto – la pubblica amministrazione – con la quale, almeno formalmente, non vi è nessun rapporto di tipo contrattuale.

Tuttavia, la “reazione” del sindacato dei consulenti del lavoro non sembrerebbe ascrivibile ad una mera istanza associativa, di natura extra-sindacale, in quanto la contestazione delle dubbie procedure telematiche individuate dall'INPS, dopo non poche contraddizioni, proviene anche dal fatto che **i consulenti sono costretti a seguire le operazioni in tempi stretti e definiti dalla pubblica amministrazione, subendo in altri termini decisioni che hanno una carica e una ricaduta lesiva sull'attività di lavoro dei professionisti.** In questa prospettiva, l'azione dell'ANCL, volta a promuovere un “disallineamento operativo” rispetto alle indicazioni unilaterali dell'Istituto, potrebbe essere mirata a pretendere un coinvolgimento della categoria nella organizzazione della tempistica relativa alle procedure e, quindi, volta a rideterminare un equilibrio nel rapporto di fatto che si instaura tra il professionista intermediario e l'INPS. Se così è, l'azione sarebbe volta a tutelare la libertà e l'uguaglianza (sostanziale) tra le parti del rapporto (sia pure di fatto) e quindi a tutelare interessi che scaturiscono direttamente dall'attività di lavoro. Per tale ragione, quest'azione può essere ricondotta nel cuore dell'art. 39 Cost. e quindi **qualificata come azione sindacale.**

Tuttavia, il problema resta sul perché l'INPS dovrebbe prestare attenzione a queste dinamiche di tempo e di organizzazione se tra consulente intermediario e pubblica amministrazione (INPS) non intercorre (o non è facilmente individuabile) una relazione di tipo contrattuale. Questa perplessità potrebbe essere superata se, come fatto in alcuni studi (**Centro Studi ANCL (a cura di), *Il professionista intermediario. Nuovi diritti tra telelavoro e pubblica amministrazione*, Libreria Forense, 2014**; più di recente, sulla questione torna **G. Pigliararmi, *La funzione del consulente del lavoro*, Adapt University Press, 2020, p. 12 e ss.**), si tenta di intravedere la sussistenza, sia pure timida, di un rapporto tra i due soggetti con reciproci obblighi e diritti, nei fatti per nulla dissimile da quello instaurato dalla pubblica amministrazione con altri soggetti o liberi professionisti (**CAF, patronati, medici**), ai quali riconosce anche dei compensi per la trasmissione della documentazione.

Un punto di partenza, nella prospettiva appena illustrata, può essere quello di rilevare come **l'INPS si avvalga in modo sostanziale della categoria professionale dei consulenti del lavoro, dei loro mezzi tecnici e logistici**, garantendo così la diffusione capillare degli adempimenti su tutto il territorio. Questa figura professionale, infatti, nasce per frenare gli abusi a danno del sistema previdenziale che si è andato sempre più consolidando e per coadiuvare le imprese all'adempimento contributivo, sempre più complesso (**G. Pigliararmi, ult. op. cit., pp. 51 e 81**), pur sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro.

Inoltre, organizzando l'Istituto tutto il funzionamento del servizio telematico e improntandolo al rispetto prevalentemente delle proprie circolari e delle proprie note procedurali interne, **i consulenti sono obbligati a conformarsi a tali procedure, essendo peraltro essi stessi destinatari, anche formalmente, di questi atti**. Se, in via interpretativa, l'INPS, come è accaduto, stabilisce nelle circolari le tempistiche da rispettare e le modalità procedurali, in un certo senso **sta anche scandendo il tempo e coordinando gli adempimenti che poi gli intermediari dovranno seguire**. È sotto questo profilo che potrebbe emergere ancora di più il rapporto di soli obblighi che viene ad instaurarsi tra le parti, senza che però il consulente possa nulla eccepire in merito e senza che possa percepire nessun compenso per il lavoro di sistematizzazione dei dati. In passato, **questa etero-coordinazione di fatto che alcuni enti esercitavano sugli intermediari era riconosciuta in termini di diritto**; ad esempio, gli intermediari fiscali hanno percepito fino al 2012 il compenso di un euro *“per ciascuna dichiarazione elaborata e trasmessa mediante il servizio telematico”* (art. 3, comma 3 del D.P.R. n. 322/1998, poi abrogato dalla legge n. 183/2011). Anche se esiguo, quel compenso rappresentava la contropartita di un servizio svolto anche in favore della pubblica amministrazione ed evitava che in un rapporto così articolato rimanessero in vita solo obblighi e costi (per l'intermediario) senza alcun diritto da riconoscere (da parte della pubblica amministrazione).

**In conclusione, quindi, la reazione (o lo sciopero) dell'ANCL a non eseguire il servizio** di denuncia dei dati finalizzati ad accedere alle prestazioni del Decreto Ristori secondo le modalità determinate dall'INPS, perché lesive dei diritti dei pro-

fessionisti e anche dei contribuenti, potrebbe rappresentare l'inizio di un percorso, che possa anche sfociare in un processo di negoziazione che abbia ad oggetto la regolazione del rapporto di fatto di collaborazione che vi è tra consulenti e INPS, non ancora scandita dal diritto e quindi rilegata per il momento al regno del non-diritto.

## Misure in materia di lavoro nella Legge di Bilancio 2021\*

di Andrea Zoppo

Il 16 novembre 2020, il Consiglio dei Ministri, facendo seguito alla deliberazione del 18 ottobre 2020 ha definitivamente approvato il disegno di legge sul “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”. La manovra finanziaria ha iniziato l’iter parlamentare il 18 novembre 2020 approdando in Commissione Bilancio della Camera dei deputati e dovrà essere approvata definitivamente da entrambi i rami del parlamento entro il 31 dicembre 2020. Il disegno di legge si inserisce nel solco già tracciato dalla decretazione emergenziale e va ad integrare le misure e gli stanziamenti via via previsti.

Il provvedimento, come ogni legge finanziaria, presenta una sua eterogeneità e complessità intervenendo con misure ad hoc in materia di crescita e sostegno alle imprese, ai lavoratori, alle famiglie ed all’economia in generale. In particolare, in materia di lavoro il legislatore è propenso ad adottare le misure che seguono.

### ***Stabilizzazione a regime dal 2021 dell’ulteriore detrazione di lavoro dipendente (art.3)***

La norma prevede la **stabilizzazione della detrazione spettante ai percettori di reddito di lavoro dipendente** stabilita dall’art. 2 del decreto-legge 5 febbraio 2020 n. 3. Nello specifico quest’ultimo stabilisce una detrazione di imposta lorda sul reddito delle persone fisiche spettante ai titolari di reddito di lavoro dipendente: la detrazione è pari a 600 euro per redditi complessivi dai 28.000 euro e decresce fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 40.000 euro. La detrazione ha carattere temporaneo (dal 1° luglio al 31 dicembre 2020) dal momento in cui è stata stabilita una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali.

### ***Incentivo occupazione giovani (art.4)***

Viene modificata la disciplina della riduzione dei contributi previdenziali in favore dei datori di lavoro privati che assumano a tempo indeterminato nel biennio 2021-2022 con la finalità di promuovere l’occupazione giovanile. Viene stabilito **un esonero contributivo nella misura del 100% per un periodo massimo di 36 mesi e nel limite massimo di 6000 euro per le assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in tempi indetermina-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

ti con riferimento ai soggetti che alla data di prima assunzione incentivata non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età. L'esonero non spetta a datori di lavoro che abbiano proceduto o procedano nei nove mesi successivi alla assunzione a licenziamenti per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. L'esonero non si applica alle prosecuzioni di contratto ed è riconosciuta per un periodo di 48 mesi per gli assunti in determinate aree geografiche (Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Sardegna).

#### ***Disposizioni in materia di esonero contributivo per le donne (art.5)***

SI riconosce, in via sperimentale, **un esonero contributivo del 100% nel limite massimo di 6000 euro annui per le assunzioni di lavoratrici donne nel biennio 2021-2022**. Le assunzioni devono comportare un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese ed il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti. L'efficacia della disposizione è subordinata alla autorizzazione della Commissione Europea nei limiti delle condizioni stabilite con il c.d. Temporary Framework adottato il 29 marzo 2020 la cui durata è stata prorogata al 21 giugno 2021.

#### ***Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (c.d. Decontribuzione Sud) (art.27)***

L'articolo prevede una forma **di esonero dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro privati con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente e con esclusione di premi e contributi spettanti all'Inail**. La norma trova la sua giustificazione nelle fragilità strutturali della domanda di lavoro dipendente nel **Sud Italia**, in particolare nelle regioni di Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Sardegna. La misura era **già stata introdotta dall'art. 27 del decreto-legge n. 104/2020** (c.d. decreto "Rilancio") che aveva introdotto un taglio del 30% dei contributi, con la legge finanziaria per il 2021 si mira ad estendere la misura fino al 31 dicembre 2029 secondo la seguente modulazione: 30% dei complessivi contributi versati sino al 31 dicembre 2025, 20% dei complessivi contributi versati per gli anni 2026-2027, 10% dei complessivi contributi versati per gli anni 2028-2029. Anche questa misura è concessa nel rispetto del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19.

#### ***Trattamenti di CIGS per cessata attività (art. 46)***

L'articolo **proroga per il 2021 e il 2022 l'efficacia della disposizione normativa prevista dall'art. 44 del decreto-legge n. 109/2018**, che prevede la possibilità accedere ad un intervento di CIGS per le imprese che cessino attività e nel caso sussistano determinati presupposti (concrete prospettive di riassorbimento occupazionale, possibilità di interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata). Il periodo

massimo complessivo del trattamento è fissato in 12 mesi, l'accordo deve essere stipulato presso il Ministero del Lavoro e viene stabilito un limite di spesa per il 2021 di 200 milioni di euro e 50 milioni per il 2022.

***Rinnovo dei contratti a tempo determinato (art. 47)***

**La disposizione proroga i termini, già stabiliti dall'art. 93 del decreto-legge n. 34/2020 nel 31 dicembre 2020, al 31 marzo 2021 entro cui è possibile rinnovare o prorogare per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato**, anche in deroga alle condizioni e alle disposizioni sulla durata massima stabilite dall'art. 19 del D.Lgs. n. 81/2015. L'art. 19 stabiliva la sussistenza di esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, o di esigenze di sostituzione di altri lavoratori, o di esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

***Settore call center (art. 48) e finanziamento indennità per fermo pesca obbligatorio e non obbligatorio (art. 49)***

La norma prevede una **proroga per l'anno 2021 delle misure di sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti dalle imprese di call center**. Nello specifico, viene prorogata la misura prevista dal comma 7 dell'art. 44 del D.Lgs. n. 148/2015, nel limite di spesa di 20 milioni di euro a valere sul fondo sociale per l'occupazione e la formazione. L'art. 44 stabilisce un'indennità, pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, riconosciuta appunto ai lavoratori del settore dei call center non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario d'integrazione salariale.

La disposizione dell'art. 49 prevede, invece, il **finanziamento di un'indennità onnicomprensiva pari a 30 euro giornalieri per l'anno 2021 per ciascun lavoratore dipendente da impresa nel settore della pesca marittima**, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca in caso di sospensione del lavoro derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio. Gli stanziamenti sono pari a 12 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per l'occupazione e formazione.

***Sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese sequestrate o confiscate (art.50)***

Viene prevista la proroga, per gli anni 2021-2023, del **trattamento di sostegno al reddito, pari al trattamento di integrazione salariale, a favore dei lavoratori sospesi dal lavoro o ad orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate e confiscate, sottoposte ad amministrazione giudiziaria**. Viene stabilita la soglia di 1 milione per ciascuna annualità a valere sempre sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

***Trattamenti di CIGS per le imprese con rilevanza economica strategica (art. 51)***

La norma prevede di prorogare per gli anni 2021-2022 le disposizioni già previste dal comma 1 dell'art. 22-bis del D.Lgs. n. 148/2015. Questa disciplina stabilisce la possibilità per le imprese con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che abbiano esaurito la disponibilità di utilizzo della CIGS prevista dalla normativa e in presenza di complessità dei processi di riorganizzazione o di risanamento aziendale o di gestione degli esuberi occupazionali, **di richiedere un ulteriore periodo di CIGS in deroga ai limiti previsti dal decreto n. 148/2015**. L'ulteriore periodo di CIGS può avere una durata di 12 mesi in caso di riorganizzazione aziendale o di contratto di solidarietà oppure di 6 mesi in caso di crisi aziendale nei limiti di spesa di 130 milioni per il 2021 e 100 milioni per il 2022 a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

***Piani di recupero occupazionale (art. 52)***

Viene previsto **uno stanziamento di nuove risorse di 52 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, per gli anni 2021-2022 per il completamento dei piani di recupero occupazionale nelle aree di crisi industriale complessa**, destinate ai trattamenti di CIGS e di mobilità.

***Sistema duale (art. 53)***

L'articolo prevede un **incremento per gli anni 2021-2022 delle risorse destinate all'integrazione della quota prevista per i percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore**. Obiettivo della disposizione è quello di implementare il sistema duale come strumento fondamentale di raccordo tra formazione e mondo del lavoro nell'ottica di favorire l'occupazione giovanile.

***Nuovi trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga. Esonero dal versamento dei contributi previdenziali. (art. 54 commi da 1 a 10 e da 14 a 16)***

I primi 7 commi dell'articolo disciplinano la **concessione di ulteriori 12 settimane di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga** di cui agli articoli da 19 a 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia", con causale Covid-19. Le ulteriori 12 settimane devono essere **collocate nel periodo tra il 1° gennaio 2021 e il 31 marzo 2021 per i trattamenti di Cassa integrazione ordinaria e nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2021 per i trattamenti di assegno ordinario e cassa integrazione in deroga**. I precedenti periodi di integrazione salariale precedentemente richiesti e autorizzati collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 1° gennaio 2021 sono imputati alle nuove 12 settimane previste. Viene previsto l'invio delle domande diret-

tamente ad INPS, a pena di decadenza entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e nel caso in cui il pagamento venga fatto direttamente dall'istituto il datore di lavoro è tenuto ad inviare all'istituto tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo dell'integrazione salariale entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale.

I commi 8 e 9 dell'art. 54 prevedono il riconoscimento dell'**esonero dal versamento dei contributi previdenziali** già previsto dal decreto-legge 14 agosto 2020, n.104 per un ulteriore periodo massimo di otto settimane fruibili entro il 31 marzo 2021 nel caso in cui i datori di lavoro privati non richiedano i trattamenti di integrazione salariale.

### ***Disposizioni in tema di licenziamento (art. 54 commi 11-13)***

I commi 11, 12 e 13 dell'art. 54 prevedono **un'estensione fino al 31 marzo 2021 del periodo entro il quale resta preclusa ai datori di lavoro la possibilità di avviare le procedure di licenziamento collettivo e di esercitare il recesso per giustificato motivo oggettivo**. Restano sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso già impiegato dall'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, contratto collettivo o clausola di contratto di appalto.

Viene stabilita una **deroga a queste preclusioni** o sospensioni nel caso in cui i licenziamenti siano motivati dalla **cessazione definitiva dell'attività dell'impresa**, conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione anche parziale dell'attività; nei casi in cui nel corso della liquidazione **non si configuri la cessazione di un complesso di beni e attività che possono configurare trasferimento d'azienda** o di ramo d'azienda ai sensi del 2112 c.c. o ancora **nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro**, limitatamente ai lavoratori che aderiscono all'accordo. A questi lavoratori è comunque riconosciuta la Naspi come previsto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 22/2015.

Contributo per il funzionamento di Anpal servizi S.p.A. (art. 55), Fondo per il finanziamento istituti di patronato e assistenza sociale (art. 56) e Fondo per le Politiche attive del lavoro (art. 57)

Vengono stabilite diverse proposte normative concernenti il **finanziamento** di:

- a) **Anpal Servizi** a decorrere dal 2021, con una voce di spesa di 10 milioni di euro;
- b) **istituti di patronato e assistenza sociale**, per un totale di 15 milioni di euro per il 2021. La misura si aggiunge allo stanziamento di 20 milioni di euro già prevista dal decreto-legge 104/2020;

c) **fondo per le politiche attive del lavoro**, rientrante nell'ambito del programma europeo React EU con una dotazione di 500 milioni di euro, al fine di favorire la transizione occupazionale mediante potenziamento delle politiche attive del lavoro.

Fondo caregiver (art. 59)

La disposizione prevede l'istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di un **Fondo destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver** familiare così come definito dalla Legge di Bilancio n. 205/2017. La dotazione del fondo è pari a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022, 2023.

### ***Opzione donna (art. 60) e Proroga Ape sociale (art. 61)***

L'art. 60 permette la **possibilità di fruizione del pensionamento anticipato delle donne estendendone la fruizione alle lavoratrici che abbiano maturato determinati requisiti entro il 31 dicembre 2020**, e sostituendo così il termine del 31 dicembre 2019. La normativa vigente, così come modificata da precedenti leggi nel 2015 e nel 2016, prevede per le lavoratrici dipendenti con almeno 57 anni di età (58 per le lavoratrici autonome) e 35 anni di anzianità la possibilità di optare per la liquidazione della pensione interamente calcolata con il sistema contributivo. L'attuale proposta normativa prevede, quindi, **l'estensione del regime sperimentale alle lavoratrici che maturino i requisiti contributivi e anagrafici entro il 31 dicembre 2020**.

L'art. 61 proroga a tutto il 2021 la c.d. **Ape sociale**, ulteriore opzione previdenziale prevista dalla legge di bilancio 2017, che permette la concessione di **un'indennità corrisposta sino al conseguimento dei requisiti pensionistici a favore di soggetti che abbiano compiuto almeno 63 anni di età** e che non siano già titolari di pensione diretta. L'indennità può essere percepita sino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia.

### ***Contratto di espansione interprofessionale (art. 62)***

Vengono prorogate al 2021 le disposizioni relative alla **applicazione sperimentale del contratto di espansione già previsto dall'art. 41 del decreto legislativo n. 148/2015** (all'epoca denominato contratto di solidarietà espansivo) e successivamente modificato nel 2019. In particolare, viene esteso per il solo 2021 alle aziende di qualsiasi settore che occupino almeno **500 dipendenti** (precedentemente il requisito dimensionale era di 1000 dipendenti). Vengono previsti stanziamenti di risorse pari a 36 milioni per l'anno 2021, 33 per il 2022, 7.5 per il 2023 con la finalità di favorire il riconoscimento di un'indennità mensile per tutto il periodo fino al raggiungimento del primo diritto a pensione a fronte di risoluzioni del rapporto di lavoro per lavoratori che si trovino a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione

di vecchiaia. La prestazione può essere riconosciuta anche per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali.

***Calcolo dei requisiti di anzianità ai fini pensionistici nel part time verticale ciclico (art. 63)***

La disposizione prevede che, nel caso di i titolari di **contratti di lavoro a tempo parziale verticale ciclico** (in cui alcune settimane non sono interessate da attività lavorativa) **venga riconosciuta per intero ai fini del diritto alla pensione**, pertanto il numero di settimane da assumere ai fini pensionistici si determina rapportando il totale della contribuzione al minimale contributivo determinato dall'art 7 comma 1 del decreto-legge 12 settembre 1983. L'intervento recepisce l'indirizzo giurisprudenziale attuale in base al quale anche le settimane non soggette ad attività lavorativa siano da includere nel computo dell'anzianità ai fini del trattamento pensionistico.

## Il peccato originale del reddito di cittadinanza\*

*di Francesco Seghezzi*

**L'urgenza oggi è quella di riformare rapidamente un modello che non funziona salvando il reddito minimo introdotto e che si è rivelato molto utile anche durante la pandemia, e scorporando tutta la parte di politiche attive.** Nel far questo il primo passaggio dovrebbe essere il prendere atto del fallimento del ruolo dell'Anpal e quindi procedere alla sua abolizione, seguita da una riqualificazione dei navigator e del loro inserimento nella struttura dei Centri per l'impiego. Ma soprattutto bisogna avviare un enorme sforzo per costruire ecosistemi territoriali entro i quali sviluppare delle politiche attive che non abbiano nell'attore pubblico l'unico perno.

**Fin dai giorni in cui si discuteva dell'introduzione del reddito di cittadinanza in Italia, della sua struttura e delle sue finalità, emergevano importanti criticità ignorate dagli estensori del provvedimento, per il carattere politico del provvedimento e per la fretta nella sua introduzione.** Oggi, quasi due anni dopo quella fase, Luigi Di Maio, ai tempi ministro del Lavoro e principale sostenitore dello strumento, sembra riproporre esattamente queste critiche. L'accettazione tardiva di quelle che erano fin dall'inizio evidenze innegabili ha generato non pochi problemi per le politiche del lavoro nel nostro paese.

**Il problema principale è stato racchiudere in un unico strumento, il reddito di cittadinanza, diverse funzioni e in particolare sia la lotta alla povertà (nel frattempo per niente abolita) sia le politiche attive del lavoro.** Nella mente degli ideatori quindi, la novità sarebbe stata proprio in uno strumento che da un lato supportava le persone in difficoltà economica potenziando le risorse già messe a disposizione dal Reddito di inclusione, creato tardi e con pochi finanziamenti, e, dall'altro, aiutava le persone che percepivano l'aiuto economico a trovare lavoro.

**La retorica costruita per presentare lo strumento, e probabilmente per renderlo più digeribile dagli elettori dell'altro azionista di maggioranza, la Lega di Matteo Salvini, ruotava tutta intorno alla rassicurazione che nessuno sarebbe stato "sul divano".** Una retorica influenzata da un'antropologia negativa della povertà che implicava un enorme sforzo, presentato come l'obiettivo principe dello strumento, per formare le persone, rimetterle in gioco, trovare loro un lavoro. Obiettivo che fin da subito è parso a molti irrealizzabile, almeno fino a quando non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

si fosse messa mano alle fondamenta del poco performante (eufemismo) sistema dei servizi per il lavoro in Italia.

**Per la fretta di introdurre subito il Reddito di cittadinanza senza alcuna sperimentazione, si è dato il via alla costruzione di un palazzo senza aver sistemato le fondamenta.** Il paradosso è stato quello di procedere alla costruzione parallela di palazzo e fondamenta ossia all'avvio dell'erogazione del reddito nello stesso arco di tempo in cui si iniziava a capire come selezionare i navigator e a come potenziare i Centri per l'impiego.

**La prima ammissione di colpa indiretta è stata l'introduzione, non certo prevista dalla norma, di una Fase 1 di erogazione del reddito e poi, successivamente, di una Fase 2 che doveva coincidere con l'avvio di tutto il sistema delle politiche attive.** Una distinzione che è stata fatta passare per normale e all'interno di un tradizionale processo di implementazione ma che in realtà tradiva il fallimento, già scritto sulla carta, di un provvedimento nato male. E il fallimento della Fase 2, che risuona nell'ammissione di Di Maio dei giorni scorsi, è la conferma di questo.

**Abbiamo quindi tenuto in vita, con importante dispendio di risorse e di energie, un malato che sapevamo destinato alla morte, e lo abbiamo fatto consapevolmente.** Quando la situazione politica è parsa invece favorevole, complice anche la pandemia, ad un allentamento delle posizioni ideologiche originarie, si è iniziato a staccare la spina, che resta però ad oggi ancora saldamente al suo posto.

**Ma non dobbiamo solo misurare l'estensione delle macerie, prime tra tutte le politiche attive del lavoro che, mai implementate veramente, sono state bloccate definitivamente dal reddito di cittadinanza, salvo che in poche regioni virtuose.** L'urgenza oggi è quella di riformare rapidamente un modello che non funziona salvando il reddito minimo introdotto e che si è rivelato molto utile anche durante la pandemia, e scorporando tutta la parte di politiche attive. Nel far questo il primo passaggio dovrebbe essere il prendere atto del fallimento del ruolo dell'Anpal (l'Agenzia nazionale per le politiche attive) e quindi procedere alla sua abolizione, seguita da una riqualificazione dei navigator e del loro inserimento nella struttura dei Centri per l'impiego.

**Ma soprattutto bisogna avviare un enorme sforzo per costruire ecosistemi territoriali entro i quali sviluppare delle politiche attive che non abbiano nell'attore pubblico l'unico perno.** Questo vuol dire coinvolgere imprese, sindacati, scuole, università, agenzie private. Una impresa tutt'altro che facile ma che significherebbe un cambio di rotta vero e significativo, perché purtroppo buona parte del palazzo va demolita, e non certo ricostruita con lo stesso progetto.

## **Politiche attive del lavoro, è necessario un approccio di sistema\***

*di Gianluca Meloni*

**Nel quadro delle misure finalizzate a contrastare le ripercussioni negative sull'economia nazionale causate dalla diffusione del Covid-19, il Governo ha istituito il Fondo Nuove Competenze (FNC),** secondo le previsioni contenute nell'art. 88 comma 1 del Decreto Legge n. 34/2020, nell'art. 4 del Decreto Legge n. 104/2020 e nel Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 9 ottobre 2020, a cui ha dato attuazione il provvedimento di Avviso dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive.

**Il Fondo Nuove Competenze è finanziato con le seguenti fonti di risorse:**

- a) 230 milioni a valere sul PON SPAO;
- b) 500 milioni a valere sulle risorse previste dall'art. 4 del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, dei quali 200 milioni di euro per l'anno 2020 e 300 milioni di euro per l'anno 2021.

Ulteriori eventuali conferimenti di risorse potranno essere disposti da Amministrazioni nazionali o regionali titolari di Programmi Operativi a valere sul Fondo Sociale Europeo, ai sensi dell'art. 88 comma 2 del Decreto Legge n. 34/2020. I conferimenti da parte di tali Amministrazioni potranno essere effettuati anche con risorse proprie.

**Nello specifico è previsto che le imprese e le rappresentanze sindacali dei lavoratori possano stipulare intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali destinare parte dell'orario di lavoro a percorsi formativi.** L'accordo collettivo deve essere concluso a livello aziendale o, in alternativa, a livello territoriale, rendendo così possibile l'accesso al Fondo anche alle micro e piccole imprese che non hanno esperienze di contrattazione integrativa al proprio interno.

**Il Fondo Nuove Competenze è stato istituito presso l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del lavoro,** secondo le disposizioni contenute nel Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150, articolo 9, il quale attribuisce all'ANPAL il compito di promuovere e coordinare i programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, di gestire i programmi operativi nazionali e di vigilare sui fondi interprofessionali per la formazione continua, nonché sui fondi bilaterali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

La procedura di accettazione prevede che, ai fini dell'**approvazione dell'istanza**, ANPAL richiede alle Regioni/Province Autonome interessate di esprimere, tenendo conto anche della programmazione regionale, un parere sul progetto formativo. Decorsi i 10 giorni dalla data di richiesta il parere si intende acquisito positivamente per silenzio assenso.

Per quanto attiene al **monitoraggio delle attività**, anche queste sono attribuite all'ANPAL, che dovrà provvedere a svolgere due diversi monitoraggi:

- Il monitoraggio delle risorse finanziarie, che dovrà avvenire con cadenza trimestrale, anche per fonte di finanziamento, dando comunicazione degli esiti a tutte le Amministrazioni interessate.
- Il monitoraggio fisico dei risultati raggiunti, attraverso la redazione di note informative periodiche che saranno pubblicate sul sito istituzionale di ANPAL.

**Riguardo agli aspetti sopra descritti, desta più di una perplessità l'attribuzione all'Anpal di tutti i compiti di valutazione e monitoraggio dei progetti presentati dalle aziende**, senza che siano previsti adeguati strumenti e strutture di analisi e verifica, relativamente a percorsi che richiederebbero una presenza di strutture e servizi (anche ai fini del supporto) più prossimi alle specifiche realtà produttive, rispetto ad un soggetto nazionale qual è l'Anpal.

Per quanto riguarda i **soggetti erogatori della formazione**, l'Avviso pubblico dell'Anpal indica che *“sono individuabili come soggetti erogatori dei percorsi formativi, tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente, sulla base di specifiche disposizioni legislative o regolamentari anche regionali, svolgono attività di formazione, ivi comprese le università statali e le non statali legalmente riconosciute, gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i Centri per l'Istruzione per Adulti (CPLA), gli Istituti Tecnici Superiori (I.T.S.), i centri di ricerca accreditati dal Ministero dell'Istruzione, anche in forma organizzata in reti di partenariato territoriali o settoriali. (...) Può svolgere il ruolo di soggetto erogatore della formazione la stessa impresa che ha presentato domanda di contributo, laddove l'accordo collettivo lo preveda.”*

Si tratta, con tutta evidenza, di soggetti che possono erogare percorsi formativi di qualità differente, alcuni dei quali (gli istituti secondari superiori) senza dubbio impreparati a fornire formazione al di là della specifica missione didattica ad esse attribuita, altri (in particolare gli Istituti Tecnici Superiori e le Università) che pur essendo qualificati e validi, sono fortemente vincolati a tempistiche e procedure di programmazione della formazione piuttosto rigide, nelle quali con difficoltà si possono inserire i percorsi formativi con le modalità descritti dal FNC. È necessario infatti ricordare come **le attività di sviluppo delle competenze devono concludersi entro 90 giorni (120 in caso di coinvolgimento dei Fondi interprofessionali) dalla data di approvazione della domanda da parte di ANPAL**; tra l'altro i tempi per la presentazione dei progetti sono particolarmente stretti (gli accordi devono essere sottoscritti entro il **31 dicembre 2020**).

**La possibilità di svolgere la formazione direttamente nella propria azienda è un elemento di forte criticità, e in assenza di criteri selettivi relativamente alle metodologie formative ed alle competenze dei formatori, rischia di rivelarsi inefficace o puramente formale.**

Riguardo ai **destinatari**, l'avviso afferma: *“sono destinatari del contributo tutti i datori di lavoro privati che, ai sensi dell’art. 88, comma 1 del richiamato Decreto Legge n. 34/2020, abbiano stipulato entro il 31 dicembre 2020 gli accordi collettivi di rimodulazione dell’orario di lavoro. Sono interessati dagli interventi i lavoratori dipendenti occupati nelle imprese ammesse a beneficiare dei contributi finanziari del FNC o in somministrazione, per i quali è ridotto l’orario di lavoro a fronte della partecipazione a percorsi di sviluppo delle competenze, previsti dall’accordo collettivo.”*

**L’investimento ai fini del miglioramento delle competenze dei lavoratori occupati è senza dubbio un fatto positivo, è tuttavia da evidenziare come la delega completa della progettazione della formazione alle parti sociali esclude la possibilità di percorsi individuali**, nei quali siano i singoli lavoratori a scegliere le opzioni formative e gli enti erogatori: a tale proposito, sarebbe stato opportuno prevedere, accanto all’attenzione prestata alle esigenze delle imprese, risorse da utilizzare per quei lavoratori che, seppure occupati, vivano situazioni di fragilità nel contesto aziendale, e intendano transitare a nuovi rapporti di lavoro o comunque rafforzare le proprie competenze al fine di essere maggiormente efficaci nella loro attività, oppure incrementare la propria occupabilità ai fini di avere nuove opportunità lavorative.

Sarebbe stato inoltre utile un accordo quadro nazionale, al fine individuare delle aree-obiettivo di sviluppo delle competenze all’interno del quale strutturare i percorsi formativi aziendali.

**È necessario sottolineare come, a fronte di un investimento rilevante nelle politiche attive a favore degli occupati, permanga una assordante mancanza di progettualità sul fronte dei soggetti inoccupati e disoccupati.** I pochi strumenti di innovazione prodotti negli scorsi anni sono stati accantonati, a iniziare dall’**Assegno di ricollocazione**: il Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4 ne ha modificato la normativa, limitandone l’erogazione ai soli percettori di reddito di cittadinanza e ai lavoratori in Cassa integrazione straordinaria (Cigs) purché i loro profili e ambiti siano previsti dall’Accordo di ricollocazione sottoscritto dalla loro azienda e dalle organizzazioni sindacali, sottraendo tale strumento agli altri disoccupati o inoccupati (anche percettori di NASPI da almeno 4 mesi, ai quali era destinato precedentemente alla modifica).

**È evidente come, a cinque anni dal Jobs Act e dall’istituzione dell’Anpal, il progetto di rafforzamento delle politiche attive del lavoro – dall’assegno di ricollocazione al meccanismo dell’offerta congrua, fino alla previsione dei livelli essenziali di prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale – sia ancora privo degli strumenti che dovrebbero darne pienamente corso.** L’obiettivo della realizzazione del **portale nazionale delle politiche del lavoro**

previsto è lungi dall'essere realizzato, e il Portale Anpal sembra ancora un contenitore destinato a restare estraneo alle reali esigenze del mercato del lavoro. Non solo: la realizzazione del portale rappresenta solo l'inizio di un percorso che dovrebbe portare alla realizzazione del *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*. Il **fascicolo elettronico del lavoratore è rimasto sulla carta**: è necessario che il legislatore ne individui le modalità operative di realizzazione in modo stringente, al fine di evitare che tale strumento non venga mai realizzato, come precedentemente accaduto con il libretto formativo del cittadino.

**Non sarà possibile raggiungere risultati stabili nel tempo se non si affronterà la tematica delle politiche attive secondo una logica di sistema, che coinvolga tutti gli attori in campo**: Anpal, servizi pubblici per l'impiego, agenzie per il lavoro, scuole, università, ITS, enti formativi. È necessario individuare obiettivi e meccanismi condivisi, i quali devono avere la flessibilità che consenta di declinare i percorsi in base alle caratteristiche individuali dei lavoratori e alle peculiarità regionali e locali: a tale proposito, è illusorio pensare che la soluzione sia soltanto nel riportare le politiche attive a livello centrale, in un tessuto produttivo, come quello italiano, fatto di vocazioni produttive locali, che spesso richiedono competenze e professioni strettamente aderenti al territorio.

**La realizzazione di politiche attive efficaci necessita della presenza di una rete di servizi pubblici e privati in grado di analizzare le competenze dei singoli lavoratori e di orientarli**: le politiche attive non possono essere rivolte a categorie generiche come accadeva in passato (donne, over45, inoccupati, under 30, ecc.). Ad esempio, un ingegnere informatico over 45 di Milano non può essere trattato allo stesso modo del tecnico delle ceramiche di Sassuolo o del geometra di Bari: occorrono percorsi di politica attiva che siano personalizzati, realizzati in modo sinergico con le strutture formative, a iniziare dagli enti formativi e dalle Università. Riguardo queste ultime, è necessario sottolineare che ad oggi l'università italiana non ha la flessibilità organizzativa, didattica e di costi necessaria per supportare i percorsi di riqualificazione dei lavoratori adulti.

**Un ulteriore elemento riguarda il legame tra politiche passive e politiche attive**: occorre superare definitivamente il paradosso dei sussidi privi di condizionalità, chiunque percepisce una indennità deve essere impegnato in percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro. A tale proposito e in tale direzione deve essere profondamente riformato il reddito di cittadinanza, a iniziare dalla netta distinzione tra il sostegno economico che si affianca alle politiche attive dal reddito di ultima istanza erogato a soggetti o nuclei familiari che non possono partecipare a tali percorsi.

**Le politiche attive del lavoro sono un elemento strategico per la ripresa economica del nostro paese nella fase difficile che seguirà la pandemia dovuta al Covid-19**, non solo perché indispensabili alla riqualificazione dei lavoratori e al rafforzamento delle loro competenze, ma anche perché – contrariamente ad una errata opinione diffusa – l'efficacia della collaborazione tra servizi per il lavoro, aziende e

mondo formativo può innescare un circolo virtuoso che può incidere positivamente sulla creazione di occupazione.

## Legge di Bilancio, apprendistato, esonero contributivo giovani: risposte ad alcuni quesiti\*

di Michele Fiorella, Giuseppe Montemarano

A seguito del webinar organizzato da ADAPT in collaborazione con Fiabilis Consulting Group – “[Incentivi occupazionali, giovani e apprendistato: le misure in discussione per il 2021](#)“, tenutosi lo scorso 10 dicembre, abbiamo ricevuto alcune domande e richieste di approfondimento, che trovano risposta in questo articolo. Le domande sono state parzialmente rielaborate per eliminare eventuali dati sensibili.

1. *Vorrei porvi un quesito in merito agli incentivi previsti per le aziende con un numero di dipendenti pari o inferiore a 9 dipendenti che assumono entro il 31 dicembre 2020 un giovane con il contratto di apprendistato di primo livello (ai sensi della L. n. 160/2019): è stata emanata la circolare INPS per le indicazioni operative a riguardo?*

Come già ricordato durante il *webinar*, il comma 8 dell’art. 1 della Legge di Bilancio 2020 (L. n. 160/2019) ha previsto un nuovo incentivo per le assunzioni in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (c.d. apprendistato di primo livello) avvenute entro il 31 dicembre 2020. Tale incentivo – previsto dal legislatore allo scopo di promuovere l’occupazione giovanile – è riconosciuto ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di lavoratori non superiore alle 9 unità, i quali potranno beneficiare di uno sgravio totale della contribuzione dovuta per dette assunzioni per i primi tre anni del rapporto, passati i quali tornerà in vigore l’aliquota a carico del datore di lavoro prevista per la generalità degli apprendisti (10% + 1,61% a finanziamento della NASpI).

**Rispondendo alla domanda pervenutaci di cui sopra, si può affermare che alla data odierna non si registra alcun atto amministrativo proveniente dall’INPS esplicativo delle indicazioni operative a riguardo.**

**Ma allora cosa sappiamo di questa agevolazione?** Fermi restando i presupposti soggettivi (imprese con non più di 9 lavoratori), nonché l’oggetto incentivante della misura stessa (sgravio contributivo totale per i primi 36 mesi), occorre sottolineare che ci troviamo sicuramente di fronte ad un regime di sottocontribuzione rispetto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

all'ordinario regime contributivo previsto per la generalità dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato – che secondo l'art. 1, comma 773, della L. n. 296/2006 (finanziaria 2007), per i datori di lavoro con organico non superiore ai 9 addetti, è pari all'1,5% della retribuzione imponibile nei primi dodici mesi del rapporto, al 3% a partire dal tredicesimo mese fino al ventiquattresimo e del 10% per i periodi successivi. Trattandosi, dunque, di una aliquota incentivante e non di certo “strutturale”, ne consegue che l'INPS è tenuto ad effettuare i controlli sul rispetto sia dei principi generali stabiliti dall'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015 (rispetto del diritto di precedenza, della previsione per cui l'assunzione non debba derivare da un obbligo preesistente stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, nonché della previsione per cui il datore di lavoro non debba avere in atto sospensioni del lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale), ma anche dei criteri derivanti dalla normativa europea (in particolare al rispetto delle norme sul “*de minimis*”, previste dal reg. UE 18 dicembre 2013, n. 1407). A ciò si aggiunge la necessità per il datore di lavoro di essere in possesso di un regolare DURC, propedeutico alla fruizione delle agevolazioni.

**Uno sgravio contributivo di questo tipo non rappresenta una assoluta novità nel nostro ordinamento, dal momento che fino al 2016 è stata applicabile la misura prevista dall'art. 22 della L. n. 183/2011**, la quale prevedeva in favore delle imprese con un organico fino a 9 dipendenti uno sgravio contributivo totale per le assunzioni in apprendistato (di qualsiasi livello) per i primi tre anni del rapporto. A tal fine, l'INPS è intervenuta con diversi atti chiarificatori, tra cui spicca sicuramente la [circolare n. 128/2012](#), che in assenza, dunque, di un atto dell'Istituto specificamente indirizzato all'incentivo di cui alla legge di Bilancio 2020 – data la medesima natura incentivante delle misure in questione – può esserci di aiuto per estrapolare le indicazioni che necessitano per una effettiva operatività dell'agevolazione.

Si auspica che tale inerzia da parte dell'INPS sia interrotta nei mesi a seguire, soprattutto perché nel testo del maxiemendamento approvato il 15 dicembre dal Senato, in sede di conversione in legge del Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020), è presente una norma che conferma anche per tutto il 2021 il medesimo incentivo per le assunzioni di apprendisti di primo livello. Più nello specifico, l'atto S. 1994. – [“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”](#), rifinanzia questo incentivo dedicato alle imprese di più piccole dimensioni ai commi 12 e 13 dell'articolo 15 bis.

2. *Un contratto a termine in scadenza il 31/12/20, instaurato il 01/01/2020 nel caso venga trasformato a tempo indeterminato con decorrenza 01/01/2021 beneficerebbe dell'agevolazione contributiva prevista dall'art. 4 della bozza della legge bilancio, o visto che il contratto a termine dura da più di 6 mesi potrebbe essere escluso ai sensi dall'art. 31 D. Lgs. n. 150/2015 comma 1 lett. a) per preesistenti obblighi di legge o di CCNL?*

**L'art. 4 della Legge di Bilancio per il 2021, in discussione in questi giorni, prevede un esonero totale dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, fino al limite di 6.000 euro annui, per nuove assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di giovani fino a 35 anni effettuate dal 1° Gennaio 2021 al 31 dicembre 2022. L'importo massimo dello sgravio sarà riparametrato su base mensile per un periodo massimo di 36 mesi (ampliato a 48 mesi per assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna).**

**La bozza del provvedimento richiama espressamente la Legge di Bilancio redatta nel 2017 che prevedeva un esonero molto simile.** È, infatti, in questa legge che troviamo la risposta a questo e a molti altri quesiti. In particolare, l'art.1, comma 104 richiama i principi generali di fruizione degli incentivi di cui all'art. 31 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 che menziona, tra gli altri, che gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva o se tale assunzione violi il diritto di precedenza.

**Il c.d. diritto di precedenza nei contratti di lavoro a termine è normato dal D.Lgs. n. 81/2015.** Il lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, ha prestato attività lavorativa per un periodo superiore a 6 mesi, ha diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi 12 mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine. Per l'esercizio del diritto di precedenza è necessario che il lavoratore manifesti per iscritto la propria volontà in tal senso al datore di lavoro entro 6 mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro.

**Fatta questa disamina, a nostro avviso nel caso di specie questo contratto a termine trasformato sarà beneficiario dell'esonero,** a patto che si verifichino tutte le altre condizioni previste dalla Legge di Bilancio, in quanto non violerebbe l'art. 31, comma 1, lett. a) del D.Lgs n. 150/2015 per preesistenti obblighi di legge o di contratto, a meno che alcuni CCNL non abbiano previsto un'automaticità della trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato dopo 6 mesi (cosa che non mi risulta) e non violerebbe nemmeno nessun diritto di precedenza (sul punto, cfr. art. 31, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 150/2015) in quanto la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato è giuridicamente differente dall'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, ma è la prosecuzione del medesimo contratto di lavoro al quale viene solo modificato il termine.

- 3. Attualmente sto lavorando presso un'azienda con un contratto a tempo determinato part-time che mi scade a fine anno. Fino a giugno scorso ero occupato da 7 anni in un'azienda a tempo pieno con un contratto a tempo indeterminato dal quale ho dato le dimissioni. Se l'azienda per cui lavoro attualmente decidesse di trasformare il mio rapporto di lavoro a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2021 la stessa avrà la possibilità di usufruire degli sgravi previsti dall'art. 4 della bozza della legge bilancio?*

**Gli sgravi previsti dalla Legge di Bilancio riguardano l'importo totale dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro** per nuove assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di giovani fino a 35 anni effettuate dal 1° Gennaio 2021 al 31 dicembre 2022.

**Per quanto riguarda l'importo, esso è pari ad un massimale di 6.000,00 annui** indipendentemente dalla percentuale di part-time.

**Oltre al rispetto dei principi generali di fruizione degli incentivi il testo di legge prevede ulteriori limitazioni.** Infatti, l'esonero non spetta ai datori di lavoro che abbiano proceduto, nei 6 mesi precedenti l'assunzione, né procedano, nei 9 mesi successivi alla stessa, a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. Sono inoltre escluse anche le prosecuzioni di contratto di apprendistato o le stabilizzazioni di studenti che abbiano svolto periodi di alternanza scuola-lavoro.

**Per quanto riguarda i precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato la norma fa un richiamo esplicito all'art. 1, commi da 100 a 105 e 107, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.** Anche in questo caso è in questo rimando di legge che troveremo la risposta al nostro quesito.

**Il comma 101 prevede che l'esonero spetta ai soggetti che non siano stati occupati a tempo indeterminato con il medesimo o con altro datore di lavoro,** fatto salvo il periodo residuo utile alla piena fruizione e cioè se per il medesimo esonero un datore di lavoro non ha usufruito di tutti i 36 mesi (o 48 in talune regioni) il nuovo datore di lavoro potrà utilizzare il periodo residuo.

**A tal proposito consigliamo di utilizzare sempre l'utility dell'INPS** che controlla, per codice fiscale interrogato, sia l'assenza di rapporti a tempo indeterminato nelle comunicazioni obbligatorie o nei flussi retributivi dell'INPS, sia l'elenco dei flussi e delle comunicazioni di rapporti a tempo indeterminato dal 1/1/2018.

Per tornare alla nostra domanda, segnaliamo, purtroppo, che anche in questo esonero nel caso in cui il soggetto abbia un rapporto a tempo indeterminato anche risolto molti mesi fa, l'azienda non potrà fruire dell'esonero in oggetto.

15.  
**PREVIDENZA**

## Ritenute fiscali in appalti e affidamenti: groviglio di documenti, controlli e sanzioni\*

di Pierluigi Rausei, Marco Barbizzi\*

Come noto con l'art. 4, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, è stato introdotto nel D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, l'art. 17-bis per disciplinare nuovi pesanti obblighi informativi e documentali a carico di appaltatori, subappaltatori e affidatari e altrettanti oneri di controllo e verifica a carico dei committenti per particolari tipologie di lavori (opere e servizi) appaltati/subappaltati/affidati.

In materia l'Agenzia delle Entrate è prontamente intervenuta dapprima con le risoluzioni n. 108 del 23 dicembre 2019 e n. 109 del 24 dicembre 2019, a seguire con il provvedimento del Direttore prot. n. 54730 del 6 febbraio 2020 di adozione dello schema di certificato di sussistenza dei requisiti del DURF e, infine, con le 35 pagine della Circolare n. 1/E del 12 febbraio 2020.

### Soggetti coinvolti

L'art. 17-bis, D.Lgs. n. 241/1997 prevede una serie di innovativi e gravosi obblighi di verifica riguardanti il versamento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente, in capo ai committenti di servizi ovvero di opere affidati ad un'impresa o a soggetti consorziati, mediante contratti di appalto, di subappalto o con altri rapporti negoziali comunque denominati, aventi come caratteristica essenziale un prevalente contenuto di manodopera, fenomeni di esternalizzazione c.d. *labour intensive*, che hanno per oggetto la realizzazione di opere o la prestazione dei servizi a basso tasso di "materialità", che cioè si contraddistinguono per il loro evolversi prevalentemente nel coordinamento organizzativo del personale impiegato.

Vi rientrano i contratti di cessione dei beni con posa in opera (se ricorrono i presupposti di applicabilità), mentre sono esclusi i contratti di lavoro autonomo (art. 2222 e ss. c.c.); inoltre, stante la rubrica stessa dell'art. 17-bis, D.Lgs. n. 241/1997, deve escludersi dal campo di applicazione la somministrazione lecita e regolare di manodopera effettuata da Agenzie per il lavoro debitamente autorizzate e iscritte al relativo Albo nazionale presso ANPAL, analogamente per quanto attiene al lavoro temporaneo portuale (legge n. 84/1994). Così la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

La norma si rivolge ai sostituti d'imposta fiscalmente residenti in Italia, che operano ritenute fiscali sui redditi di lavoro del proprio personale; il riferimento normativo è al combinato disposto di cui all'art. 23, comma 1, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e agli artt. 23, comma 1, e 73, comma 3, Tuir (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917). L'elenco completo dei *soggetti inclusi* è contenuto nella Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate (§2.1: enti, società, associazioni e persone fisiche residenti nel territorio dello Stato che esercitano imprese commerciali o agricole; persone fisiche residenti nel territorio dello Stato che esercitano arti e professioni; curatore fallimentare e commissario liquidatore residenti nel territorio dello Stato) e quello dei *soggetti esclusi* è nel §2.2 della stessa Circolare (soggetti non residenti senza stabile organizzazione in Italia; soggetti che si presumono residenti; soggetti residenti che non esercitano attività d'impresa o non esercitano imprese agricole o non esercitano arti o professioni; condomini; enti non commerciali per l'attività istituzionale di natura non commerciale).

### **Appalti e affidamenti ai quali si applica la norma**

Nell'art. 17-bis, D.Lgs. n. 241/1997, vi sono quattro condizioni che devono sussistere nel rapporto instaurato tra committente e appaltatore, subappaltatore o affidatario ed essere congiuntamente presenti, affinché operi la relativa disciplina:

- il corrispettivo complessivo annuo del contratto deve essere superiore a 200.000 euro: la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha chiarito che non si deve considerare l'importo indicato *tout court* nel contratto, ma esso va ragguagliato in ogni caso all'anno solare (1° gennaio-31 dicembre), facendo riferimento ai mesi e non ai giorni; per i contratti di durata pluriennale con prezzo predeterminato, il calcolo della soglia opera *pro rata temporis*. Con riferimento alle catene di soggetti la soglia è verificata unicamente nel rapporto tra originario committente – anche se non rientrante nell'ambito di applicazione della norma – e affidatario. Se l'appaltatore, il subappaltatore o l'affidatario ha in essere più contratti, per la verifica del superamento dei 200.000 euro devono essere sommati tutti i valori dei rispettivi contratti, fra le stesse parti, che incidono per le relative lavorazioni sull'anno di riferimento. Per i contratti a corrispettivo indeterminato, la Circolare n. 1/E/2020 ha chiarito che si deve seguire un criterio di cassa, per cui gli obblighi decorrono in relazione ai redditi da erogare dopo il superamento della soglia, relativamente ai pagamenti effettuati dal committente, e cessano alla scadenza dei contratti;
- le prestazioni lavorative interessate devono essere caratterizzate da prevalente utilizzo di manodopera (*labour intensive*), rispetto agli altri costi richiesti per la realizzazione dell'opera o del servizio (costi dei materiali, beni strumentali, servizi esterni ecc.), con un peculiare rilievo nei confronti di settori come la logistica, i servizi alle imprese in genere, l'alimentare, la meccanica, le pulizie e l'edilizia, solo per citarne alcuni in uno con la Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate. Per “manodopera” si intende tutta la manodopera, di lavoro intellettuale e manuale, per cui vige l'obbligo di versamento delle rite-

nute fiscali, e secondo la Circolare la “prevalenza” rileva esclusivamente i contratti misti di affidamento di opere e servizi e per i contratti di affidamento di opere, in quanto per i contratti di solo affidamento di servizi l'utilizzo della manodopera deve intendersi pressoché esclusivo; per determinare la prevalenza, occorre operare il rapporto che vede al numeratore la retribuzione lorda riferita ai percettori di reddito di lavoro e al denominatore il prezzo complessivo dell'opera o dell'opera e del servizio, dovendosi intendere sussistente la prevalenza se tale rapporto è superiore al 50%;

- le attività lavorative devono essere rese presso le sedi di attività del committente (esternalizzazioni endoaziendali); non solo sede legale e sedi operative, ma anche pertinenze, cantieri, reparti, terreni, unità produttive, uffici di rappresentanza, piattaforme, anche quando lontani dalla sede del committente; come precisato dalla Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate va considerato ogni “luogo comunque riconducibile al committente destinato allo svolgimento dell'attività d'impresa, agricola o professionale”;
- l'opera o il servizio devono richiedere l'utilizzo da parte del personale impiegato dall'appaltatore, dal subappaltatore o dall'affidatario di beni strumentali di proprietà del committente o in qualunque modo riconducibili ad esso; sul punto la Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate ha chiarito che i beni strumentali sono “ordinariamente” macchinari e attrezzature che permettono ai lavoratori di svolgere la propria attività, precisando però che “ciò non esclude che siano utilizzate altre categorie di beni strumentali”; la riconducibilità dei beni al committente può avvenire a qualunque titolo giuridico proprietà, possesso o detenzione; se i lavoratori utilizzano i beni strumentali di appaltatori, subappaltatori, affidatari o altri soggetti, l'utilizzo occasionale di beni strumentali riconducibili al committente non comporta il ricorrere della condizione di applicabilità.

### **Esclusioni e certificazione**

Ai sensi dell'art. 17-bis, comma 5, D.Lgs. n. 241/1997, sono escluse dagli obblighi previsti dalla norma le imprese appaltatrici, affidatarie o subappaltatrici dotate di specifici requisiti di affidabilità fiscale certificati dall'Agenzia delle entrate. L'impresa esclusa deve comunicare al committente, allegando l'apposita certificazione, l'effettiva sussistenza, nell'ultimo giorno del mese precedente a quello della scadenza prevista per la comunicazione del versamento delle ritenute, dei seguenti requisiti:

- esercizio dell'attività imprenditoriale, fiscalmente documentabile, da almeno 3 anni;
- regolarità nell'assolvimento degli obblighi dichiarativi e nella presentazione delle relative dichiarazioni;
- effettuazione dei versamenti fiscali, nel corso dei periodi d'imposta ai quali fanno riferimento le dichiarazioni dei redditi presentate nell'ultimo triennio, per un importo non inferiore al 10% dell'ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni; in base ai chiarimenti contenuti nella Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 per il calcolo si devono rapportare i complessivi ver-

samenti effettuati tramite modello F24 per tributi, contributi e premi assicurativi INAIL, nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nel triennio ai ricavi o compensi complessivi risultanti dalle stesse dichiarazioni.; peraltro, questo requisito risulterà particolarmente gravoso per la maggior parte delle imprese, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese, e in non pochi casi ostativo per le stesse ai fini del poter ottenere concretamente il DURF;

- assenza di iscrizioni a ruolo, accertamenti esecutivi o avvisi di addebito relativi alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive, alle ritenute e ai contributi previdenziali di importo superiore a 50.000 euro, i cui termini di pagamento sono scaduti oppure sono ancora dovuti pagamenti e non vi sono provvedimenti di sospensione.

Le imprese possono richiedere all'Agenzia delle entrate, quindi, la certificazione di sussistenza dei predetti requisiti, una sorta di "*Documento Unico di Regolarità Fiscale*" (DURF), che, come per il DURC (attestante la regolarità contributiva, previdenziale e assicurativa), ha validità per i 4 mesi successivi alla data del rilascio (art. 17-bis, comma 6, D.Lgs. n. 241/1997). Il modello di certificazione è stato adottato con provvedimento prot. n. 54730/2020. La sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 17-bis, comma 5, deve essere verificata dall'Agenzia delle entrate, sulla base delle risultanze del sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria (esistenza in vita da almeno 3 anni; regolarità degli obblighi dichiarativi; versamenti in conto fiscale non inferiori al 10% dei ricavi e compensi) o sulla base dei dati trasmessi dagli Agenti della Riscossione (assenza di debiti non soddisfatti). Il certificato è esente da imposta di bollo e tributi speciali ed è messo a disposizione dell'impresa (o di un suo delegato), presso qualunque ufficio territoriale della Direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate competente in base al domicilio fiscale dell'impresa (per i soggetti grandi contribuenti il certificato è messo a disposizione presso le Direzioni regionali), a partire dal terzo giorno lavorativo di ogni mese. La Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha precisato che se il committente è una pubblica amministrazione la sussistenza dei requisiti forma oggetto di una autocertificazione, in attuazione del DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

### **Adempimenti e verifiche**

Se il committente opera con imprese prive di DURF, nel contesto di appalti e affidamenti che rientrano nel campo di applicazione della norma, deve richiedere all'impresa che esegue l'opera o svolge il servizio esternalizzato la seguente documentazione (art. 17-bis, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 241/1997):

- deleghe di pagamento (modelli F24 quietanzati) attestanti il versamento delle ritenute fiscali per i lavoratori impiegati nelle lavorazioni (in fase di prima applicazione, fanno eccezione alla disciplina le ritenute relative alle retribuzioni pagate a gennaio 2020 per "cassa allargata", ma maturate nel mese di dicembre 2019, come chiarito dalla Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate);

- elenco nominativo dei dipendenti coinvolti nella realizzazione dell'opera o nello svolgimento del servizio, identificati tramite codice fiscale;
- *timesheet* in cui vengono evidenziate le ore di lavoro, le retribuzioni e le ritenute fiscali operate per ciascun lavoratore coinvolto nella realizzazione dell'opera o nello svolgimento del servizio.

L'impresa appaltatrice, subappaltatrice o affidataria ha l'obbligo di pagare le ritenute fiscali dei lavoratori impiegati, suddivise per committente, utilizzando il codice identificativo "09" denominato "committente". L'Agenzia delle entrate, nella risoluzione n. 109/2019, ha fornito appositamente il codice identificativo "09" che va indicato insieme al codice fiscale del committente nel modello F24, per consentire di effettuare i versamenti delle ritenute fiscali per i lavoratori utilizzati durante i lavori presso il singolo committente. Le modalità di compilazione dei campi della sezione "contribuente" del modello F24 possono così sintetizzarsi: nel campo "codice fiscale", va indicato il codice fiscale dell'impresa tenuta al versamento; nel campo "codice fiscale del coobbligato, erede, genitore, tutore o curatore fallimentare", va indicato il codice fiscale del committente, in uno con il codice identificativo "09", da riportare nell'apposito campo. La Circolare n. 1/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate ha poi precisato che la quota di ritenute alla quale non è applicabile l'art. 17-bis deve essere versata cumulativamente dall'impresa, con modello F24 separato, "senza far riferimento ad alcun committente".

Il versamento deve essere effettuato senza possibilità di compensazione di natura tributaria o contributiva; la compensazione è inoltre esclusa anche per il pagamento dei contributi previdenziali e dei premi INAIL, relativi ai dipendenti impiegati nell'opera o nel servizio (art. 17-bis, comma 8, D.Lgs. n. 241/1997). Sul punto la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha chiarito anzitutto che il divieto non è applicabile per i crediti maturati dall'impresa in qualità di sostituto d'imposta, precisando che invece i crediti tributari (IVA, imposte dirette), i crediti derivanti da agevolazioni e i crediti maturati per contributi e premi assicurativi obbligatori, non possono essere utilizzati ai fini del pagamento delle ritenute, ma possono essere compensati "con altri debiti tributari e contributivi dell'impresa, fermi restando gli eventuali specifici divieti previsti da altre disposizioni dell'ordinamento".

Anche con la precisazione contenuta nella Circolare n. 1/E/2020 la stretta sulle compensazioni va in direzione opposta ai principi di collaborazione e buona fede che hanno trovato il loro apice nella cosiddetta *tax compliance*: una soluzione legislativa, così penalizzante per le imprese, risulta in aperto contrasto con l'art. 8 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (*"Statuto del Contribuente"*), attuativa degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., le cui disposizioni costituiscono "*principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali*". Ne deriva che la soluzione operata dall'art. 17-bis, D.Lgs. n. 241/1997 appare in chiara violazione della legge n. 212/2000 e lesiva dell'integrità patrimoniale delle imprese coinvolte, poiché si vedranno congelate cospicue somme già anticipate all'Erario, non utilizzabili per adempiere alle obbligazioni tributarie, contributive e previdenziali notoriamente più onerose.

Peraltro, potrebbe apparire soluzione idonea, nonché coerente con lo “*Statuto del Contribuente*”, quella di sostituire lo stretto e inaccettabile regime di esclusione dalle compensazioni, almeno per quanto attiene all’IVA (coinvolta necessariamente per la portata generale della norma), con un sistema simile a quello della “*lettera di intenti*” per gli esportatori abituali (con dichiarazione di intenti da presentare all’Agenzia delle entrate in via telematica), evitando l’accumulo di un credito IVA concretamente non utilizzabile in maniera immediata da parte dell’impresa appaltatrice, subappaltatrice o affidataria operante in regime di *reverse charge*.

L’impresa appaltatrice, subappaltatrice o affidataria deve inoltre fornire al committente (e se sub-appaltatore anche all’appaltatore), entro i 5 giorni lavorativi successivi alla scadenza del versamento, copia delle deleghe di pagamento (F24 quietanzati) relative al versamento delle ritenute trattenute dall’impresa ai lavoratori impiegati nell’esecuzione delle lavorazioni.

Infine appaltatore, subappaltatore e affidatario devono fornire al committente (e se sub-appaltatore anche all’appaltatore) un elenco nominativo dei lavoratori impiegati nel mese precedente all’esecuzione dei lavori, evidenziando distintamente i seguenti dati per ciascun lavoratore: codice fiscale; dettaglio delle ore di lavoro prestate; ammontare della retribuzione corrisposta; dettaglio delle ritenute fiscali effettuate nel mese precedente, con separata indicazione di quelle relative ai lavori affidati dal committente (o se sub-appaltatore dall’appaltatore).

In base ai chiarimenti contenuti nella Circolare n. 1/E/2020 devono essere escluse le retribuzioni arretrate o differite e l’indennità di fine rapporto, mentre vanno incluse le trattenute a titolo di addizionali regionali e comunali all’IRPEF; inoltre l’orario ordinario e straordinario di lavoro prestato a favore del committente va rapportato all’orario complessivo di lavoro retribuito, comprendendo eventuali assenze retribuite, ferie, malattia e permessi retribuiti. Sempre secondo l’Agenzia delle Entrate in caso di pagamento delle retribuzioni effettuato il mese successivo a quello di riferimento del prospetto paga, si deve fare riferimento al secondo mese precedente.

Sulla base di tali documentazioni e informazioni, il committente deve verificare l’eventuale omesso o insufficiente versamento delle ritenute fiscali, rispetto ai dati risultanti in suo possesso. Secondo la Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 il committente deve verificare:

- se la retribuzione oraria corrisposta a ciascun lavoratore è manifestamente incongrua rispetto all’opera prestata, valutando la coerenza tra l’ammontare delle retribuzioni, gli elementi disponibili (ad es. contratti collettivi) e l’effettiva presenza dei lavoratori; e qui sembra di trovarsi di fronte a un vero paradosso: si affidano i controlli sulla regolarità (per congruità e corrispondenza) delle retribuzioni ai committenti, vale a dire proprio ai soggetti che, nella catena degli appalti e degli affidamenti, “impongono” ad appaltatori/subappaltatori/affidatari di abbassare i costi per tenere bassi i prezzi;

- se le ritenute fiscali per ciascun lavoratore siano manifestamente incongrue rispetto all'ammontare della retribuzione corrisposta, dovendo chiedere le relative motivazioni all'affidatario, tenendo presente che le ritenute fiscali non possono considerarsi manifestamente incongrue se sono superiori al 15% della retribuzione imponibile ai fini fiscali;
- se le ritenute fiscali sono state versate senza compensazione, ad eccezione dei crediti esclusi dal divieto.

Qualora il committente evidenziasse anomalie di versamento da parte dell'impresa appaltatrice, subappaltatrice o affidataria ha l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle entrate l'inadempimento entro 90 giorni, prevenendo così eventuali comportamenti illeciti da parte dei soggetti coinvolti, per i quali è inoltre prevista l'impossibilità, come detto, di compensare l'importo delle ritenute fiscali dovute con eventuali altre posizioni fiscali creditorie.

### **Sanzione amministrativa per committente e sospensione dei pagamenti per affidatario**

L'art. 17-*bis*, comma 3, D.Lgs. n. 241/1997, dispone che l'appaltatore, subappaltatore o affidatario che ha maturato il diritto a ricevere corrispettivi, ma non ha ottemperato all'obbligo di trasmettere al committente la documentazione e le informazioni richieste (deleghe F24 e dati sui singoli lavoratori impiegati) oppure ha omesso di versare o ha versato in misura non sufficiente le ritenute fiscali, si trova sospeso da parte del committente i pagamenti dei corrispettivi maturati (la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha precisato che il diritto a ricevere i corrispettivi "si intende maturato quando è certo, liquido ed esigibile").

La sospensione dura finché persiste l'inadempimento e, comunque, fino a concorrenza del 20% del valore complessivo dell'opera o del servizio o, se inferiore, per l'importo pari alle ritenute non versate. La Circolare n. 1/E/2020 ha chiarito che non rientrano nella sospensione i pagamenti già effettuati a titolo di anticipo. Non appena attua la sospensione, peraltro, il committente deve darne tempestiva comunicazione, in ogni caso entro 90 giorni, alla sede dell'Agenzia delle entrate territorialmente competente.

L'appaltatore, subappaltatore o affidatario che subisce la sospensione si vede preclusa qualsiasi azione esecutiva per il soddisfacimento del proprio credito, fino al momento in cui non abbia eseguito interamente il versamento delle ritenute fiscali dovute.

L'art. 17-bis, comma 4, D.Lgs. n. 241/1997, stabilisce che se il committente ha omesso di verificare la congruità e la corrispondenza delle ritenute fiscali dovute e versate da appaltatore, subappaltatore o affidatario, ovvero di sospendere i pagamenti dei corrispettivi da quello maturati in caso di omesso o insufficiente versamento, è obbligato al pagamento di una somma pari alla sanzione amministrativa irrogata all'appaltatore, subappaltatore o affidatario per la violazione degli obblighi di

corretta determinazione ed esecuzione delle ritenute e di corrispondente e tempestivo versamento delle stesse, senza alcuna possibilità di compensazione (artt. 2, 8, 13 e 14, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471). Peraltro, la Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha precisato che le uniche sanzioni sulla base delle quali viene calcolata la penalità per il committente riguardano la non corretta determinazione ed esecuzione delle ritenute, il tardivo versamento delle stesse e la violazione del divieto di compensazione.

Se l’inadempimento dell’appaltatore, subappaltatore o affidatario risulta soltanto di carattere documentale (come nel caso del mero mancato invio del *timesheet* col dettaglio dei dati riferiti ai lavoratori) a fronte di ritenute correttamente determinate ed eseguite, tempestivamente e integralmente versate, il committente non può divenire destinatario della penalità pecuniaria anzidetta (così anche Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020), posto che la reazione sanzionatoria prevista a carico del committente, dall’art. 17-bis, comma 4, D.Lgs. n. 241/1997, ha quale presupposto l’applicazione di una sanzione per errate, erroneamente eseguite, omesse o insufficienti ritenute.

La Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha anche precisato che la penalità pecuniaria a carico del committente deve essere qualificata alla stregua di sanzione amministrativa non tributaria, assoggettata pertanto non alle disposizioni del d.lgs. n. 472/1997, ma a quelle della legge 24 novembre 1981, n. 689. Alla luce di tale precisazione, quindi, sembra potersi immaginare l’ammissione del committente al pagamento della sanzione in misura ridotta (ai sensi dell’art. 16 della legge n. 689/1981), con estinzione dell’illecito.

### **Decorrenza degli obblighi e delle sanzioni**

L’intero impianto normativo analizzato, così evidentemente il relativo sistema sanzionatorio, peraltro, sono entrati in vigore il 1° gennaio 2020 e interessano anche i rapporti contrattuali già pendenti prima di tale data.

Quindi per l’applicazione della sospensione dei pagamenti e per il blocco delle esecuzioni, all’esito della prima verifica da parte del committente, rileva la data del 24 febbraio 2020, termine utile successivo alla scadenza dei 5 giorni previsti dalla legge per gli adempimenti informativi e documentali più sopra esaminati (essendo il 22 febbraio, data di scadenza effettiva dei 5 giorni, un sabato).

Peraltro, la Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 1/E/2020 ha previsto anche una sorta di “moratoria” per l’applicazione delle sanzioni al committente per la violazione dell’art. 17-bis, comma 4, nelle ipotesi in cui, per i primi mesi di applicazione della norma analizzata, ma comunque fino al 30 aprile 2020 e non oltre, appaltatore/subappaltatore/affidatario abbia determinato correttamente le ritenute fiscali ed effettuato regolarmente i relativi versamenti, senza utilizzare per ciascun committente deleghe distinte, se però al committente, sempre entro il 30 aprile, viene fornita tutta la documentazione prevista dalla norma.

## Ritenute fiscali in appalto: fra legge e prassi la patetica mazurka dell'illogicità\*

*di Andrea Asnaghi*

Se volessimo definire con amara eleganza la manovra ideata dall'art. 4 del D.L. n. 124 del 26.10.2019 (conv. in L. 157/2019) potremmo prendere a prestito una celebre espressione kantiana: “*un nido di pretese dialettiche*”.

Ma non kantiana bensì kafkiana è la situazione in cui si trovano le imprese ed i loro consulenti, alle prese con una legge a dir poco farraginoso ed istruzioni operative tardive ed incomplete (la circolare AE 1/2020 è stata emanata il 12 febbraio 2020, per adempimenti da realizzare entro il successivo 17 febbraio (tre giorni lavorativi dopo); né poteva essere altrimenti perché se è vero che da un pero non possono nascere mele, da una norma assurda non possono che discendere disposizioni operative disperatamente casuali ed ipotetiche. Senza contare, peraltro, l'applicazione “a macchia di leopardo” su tutta la Penisola, con sedi dell'Agenzia anche contigue che si comportano in modo del tutto differente l'una dall'altra.

Il tutto, per iniziare, con la solita violazione dello Statuto del contribuente (L. 212/2000), che nella norma in commento avviene in almeno due passaggi:

- è violato l'art. 3, comma 2 che stabilisce l'impossibilità di prevedere adempimenti a carico dei contribuenti prima di 60 giorni dall'entrata in vigore delle norme o dei provvedimenti di attuazione delle stesse;
- è violato altresì l'art. 8, comma 1 che prevede che l'obbligazione tributaria possa essere estinta anche per compensazione.

Ogni deroga allo Statuto del contribuente, ai sensi dell'art. 1 dello stesso, può essere effettuata solo espressamente, in altre parole si richiede al legislatore la coscienza (espressa) di intervenire per motivazioni gravi con modalità differenti rispetto a quelle previste dallo Statuto. Il che nel caso in questione manca del tutto.

Ma al di là di queste pur importanti annotazioni, e dell'estrema complicazione burocratica che consegue alla norma (praticamente alle aziende interessate è richiesto di tenere quasi una contabilità separata del personale per ogni singolo appalto), è la logica complessiva della soluzione normativa che non sta in piedi, perché la stessa non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

porterà presumibilmente i risultati sperati né alla lotta all'evasione (o al recupero fiscale) né alla penalizzazione del mondo della somministrazione illecita: in sostanza, una manovra complicata, opprimente ed inutile.

La norma infatti si propone il contrasto “all’interposizione illecita di manodopera”; tuttavia per la fattispecie, tutt’altro che inconsueta, esistono specifiche sanzioni proprie. Probabilmente anche a causa di una depenalizzazione improvvida del sistema sanzionatorio e di un mancato potenziamento del ruolo e delle funzioni ispettive, il fenomeno imperversa in modo irrefrenabile e la sua intercettazione latita. Però invece di perseguirlo di petto lo si prende – come vedremo, inefficacemente – alle spalle, con un irrigidimento normativo che colpisce indiscriminatamente.

Se si perdona il paragone-paradosso, è un po’ come se in una città in cui si rubano molte automobili si togliesse la patente di guida a tutti gli abitanti. Con l’unico risultato, a cui siamo spesso abituati, di danneggiare gli onesti lasciando ad imperversare gli scorretti (se uno non ha problemi a rubare un’auto, avrà forse problemi a guidare senza patente?).

Qui la soluzione operativa ha anche una pseudo-justificazione di natura tributaria: questi delinquenti – ce ne sono tanti ed alcuni anche famosi, e sono un vero cancro del tessuto economico italiano – non contenti di eludere la normativa sulla somministrazione illecita e/o fraudolenta, realizzano cospicui guadagni con la compensazione indebita di poste tributarie e contributive. Pertanto la norma in questione, come soluzione, vieta la compensazione e costringe tutti coloro con determinate caratteristiche (NB indipendentemente se siano effettivamente elusori, si spara nel mucchio) a produrre una documentazione onerosa che dovrà essere controllata dal committente.

Ma il meccanismo, come detto, ha punti di inefficacia clamorosa (senza possibilità di correzione perché è sbagliata in sé la logica di partenza) che sono ancor più acuiti dalle considerazioni contenute nella circolare 1/2020.

Elenchiamone succintamente alcuni.

1) *Si mischiano le fattispecie.*

Può, in astratto ma anche in concreto, sussistere (ai sensi dell’art. 29 del D. Lgs. 276/03) un legittimo appalto con le caratteristiche “sospette” individuate dalla legge (assenza di mezzi propri, esecuzione in luoghi del committente, prevalenza del costo della manodopera sull’opera complessiva). Tali appalti legittimi “*labour intensive*” verrebbero in sostanza penalizzati dalla norma in quanto in pericolosa compagnia con quelli illegittimi. In compenso, l’elusione a cui la norma si riferisce e che vorrebbe intercettare (l’evasione attraverso le compensazioni) non è assolutamente appannaggio dei contratti terzariizzati con quelle particolari caratteristiche: i prezzi al ribasso e le conseguenti elusioni si fanno in molte altre catene di esternalizzazione, comprese sicuramente quelle del settore pubblico (!). Quindi si colpisce a casaccio.

2) *I limiti economici individuati sono ridicoli e facilmente aggirabili.*

La soglia di allarme oltre cui si attuano i controlli è individuata in 200.000 euro annui.

Ora, se proprio si volevano colpire i somministratori illeciti, si doveva notare come questi spesso facciano somministrazioni episodiche o limitate a pochi elementi, con offerte “*cash and carry*” (non sono difficili da individuare, con una navigazione mediamente sapiente su un qualsiasi motore di ricerca spuntano come funghi), mentre il valore in questione è grossomodo riferibile al costo di circa 6/8 dipendenti annui; in caso di superamento della soglia predetta, all’elusore basterebbe spezzare i contratti con soggetti appaltatori differenti (che peraltro è tecnica *già usata oggi* per confondere le carte e rendere più difficili gli accertamenti ed i recuperi ispettivi). Quindi: poca intercettazione della maggior parte dei fenomeni elusivi e possibilità di aggiramento.

### 3) *Altre scappatoie*

Resisi conto della enormità di oneri messi in capo alle imprese, con la circolare 1/2020 (giustamente, nella logica complessiva, altrimenti la penalizzazione degli onesti avrebbe raggiunto condizioni obbrobriose) è stata esclusa dal divieto di compensazione una serie di codici di recupero legati alla attività del sostituto di imposta. Il che, tuttavia, vuol dire che gli evasori avranno a disposizione *quei codici* (a pag. 26 della circolare ne sono elencati circa una trentina) per continuare a fare compensazioni fasulle (anche qui basta notare che gli stessi codici sono usati anche oggi a tal fine).

Inoltre, se un appaltatore scorretto avesse un nucleo di lavoratori in cui supera, solo per un committente, il valore dei predetti 200.000 e un cospicuo numero di altri appalti in cui questo importo non è superato, per tutti gli altri lavoratori potrebbe continuare tranquillamente ad effettuare compensazioni inique.

### 4) *La falsa responsabilizzazione del committente.*

Al committente si impongono controlli, che però lo stesso non è in grado di fare nemmeno con la mole di dati ricevuti dall’appaltatore. La congruità, al contrario, è fissata “a braccio” in un 15 % della retribuzione imponibile ai fini fiscali (pag. 31 della circolare). La suddetta percentuale non si sa da dove l’abbiano pescata, ma è tutto l’insieme che rende comunque poco fattibile il controllo del committente. Oppure, lo rende al contrario, talmente ossessivo o penetrante da ingerire nella normale gestione dell’appaltatore.

### 5) *La soglia del 10 % dei versamenti.*

Uno dei parametri di esenzione è l’aver effettuato, per i tre anni a ritroso, versamenti sul conto fiscale pari ad almeno il 10 % del volume d’affari, considerando a tal fine tutti i versamenti sul conto fiscale, anche quelli a titolo contributivo.

La soglia è assurda. Facciamo un esempio per chiarire.

Diciamo che abbiamo un’attività *labour intensive* del valore (costo del personale ) di 1.000.000 di euro.

Diciamo che a questa attività consegue un volume d’affari di 1.300.000 (il ricarico del 30 % è tutt’altro che disprezzabile, di solito gli scorretti non ci arrivano perché

lucrano non sui prezzi, che devono tener bassi per essere concorrenziali, ma con l'evasione).

Il carico contributivo su tale costo sarebbe di circa 200.000 euro. Quello relativo alle ritenute fiscali valutabile in circa 100.000 euro. La parte Iva sarebbe intorno a 250.000 euro (abbiamo ipotizzato un'aliquota media, tenendo presente che non sono tutte uguali). La somma di tali debiti sarebbe 550.000 euro, mentre il 10 % di 1.300.000 è di 1300.000 euro. Quindi il legislatore considererebbe non sospetto chi regolarmente versa molto meno della metà del teorico dovuto (un invito ad evadere con moderazione ?).

#### 6) *E il dumping ?*

Allibisce che la norma, di contrasto all'intermediazione illecita, non tenga conto che uno dei fenomeni principali su cui si regge tale piaga è il dumping contrattuale, che non viene minimamente scalfito da quanto previsto. In pratica, uno Stato che pensa, e pure male, a sé stesso (le tasse) e non ai lavoratori ?

#### 7) *Un regalo alle mafie.*

Il colpire indiscriminatamente le aziende porterà anche un effetto particolarmente perverso: il divieto di compensazione e qualche presumibile azione di blocco dei pagamenti da parte dei committenti (molti lo usano strumentalmente anche ora) porterà soprattutto le imprese sane – le altre, come detto, si attrezzeranno in chiave di aggiramento – a difficoltà finanziarie tali da farle diventare ghiotta preda per il riciclo di denaro proveniente da attività illecite. È un fenomeno che dall'istituzione del DURC in poi, complice anche la crisi, si è osservato ripetersi sempre più frequentemente.

Potremmo continuare a lungo, ma speriamo di aver dato una sufficiente rappresentazione del fatto che si è cercato di risolvere un problema – esistente e molto, molto serio – con una soluzione rabberciata ed improvvisata, priva del minimo buon senso, che preoccupa ed appesantisce gli operatori seri e presumibilmente scalfirà in modo non sensibile chi vuol vivere di espedienti, soprattutto se è scientificamente attrezzato a farlo con il supporto di una schiera di professionisti (che solo per questo sarebbero da espungere a vita dal contesto professionale) che potrebbero ideare altri mille artifici oltre a quelli ingenui esposti nelle righe precedenti.

Non si vuole assolutamente negare che una grave situazione di irregolarità negli appalti e nelle esternalizzazioni in genere esiste. Tuttavia l'auspicabile messa in soffitta di questa norma inconcludente potrebbe, anzi dovrebbe, essere l'occasione per costruire forme di controllo veramente efficaci e mirate.

Le soluzioni alternative da mettere in campo – ci fosse una volontà politica diversa dalla propaganda e dagli slogan ad effetto – sarebbero molteplici.

Facendo parte del mondo professionale, chi scrive si permette, a chiusura di queste riflessioni, di considerarne una che a tale mondo si riferisce e che potrebbe essere efficace su molteplici fronti.

Basterebbe far *asseverare* da professionisti ordinistici (sottoposti a precise regole deontologiche) l'ingente mole di adempimenti e documentazione (versamenti compresi) del personale occupato nelle varie forme di esternalizzazione, con valore esimente rispetto alla responsabilità solidale. Insieme a ciò, obbligare alla certificazione dei contratti di esternalizzazione, non solo appalto, con l'esclusione di quelli di valore minimo, ed approfittare di tale passaggio per verificare, oltre alla genuinità del contratto, la strutturazione, la qualificazione e l'idoneità professionale dell'esecutore, ai sensi dell'art. 26 comma 1 del D. Lgs. 81/2008.

Ritornando all'asseverazione, da estendere certamente anche a tutto il settore pubblico, la stessa permetterebbe in un sol colpo:

- di sveltire e rendere efficaci le operazioni di controllo, specie se l'asseverazione proviene dal professionista che segue normalmente l'appaltatore;
- di assicurare la regolarità della filiera, garantendone l'autenticità e regolarità verso il committente, i lavoratori e gli Enti (anche sotto il profilo del *dumping* contrattuale e della sicurezza sul lavoro)
- di individuare i professionisti seri dai praticoni e dagli illusionisti (per usare degli eufemismi), mettendo questi ultimi fuori dal mercato.

Del resto soprattutto per questo ultimo aspetto, si assisterebbe in tal modo ad una seria ed opportuna inversione di tendenza rispetto alla situazione attuale: oggi la ricchezza di competenze del mondo professionale è votata troppo spesso alla produzione di adempimenti burocratici per conto dello Stato, con gravi costi per le imprese, e oltretutto spesso inutili come nel caso della norma in argomento. Contemporaneamente, d'altro canto, al professionista è spesso chiesto dal cliente un alleggerimento degli oneri (fino ai limiti dell'elusione, e talvolta anche oltre): d'altronde in rete imperversano e fanno furore escapologi e alchimisti fiscali della peggior fatta.

In entrambi i casi, comunque, anche al netto dei predetti criminali, c'è uno spreco ed un cattivo utilizzo di competenze professionali, che sarebbero più utili se rivolte ad una funzione di terzietà e garanzia.

In un Paese serio, si intende.

## **Un ulteriore passo verso l'universalizzazione delle tutele: il fondo di solidarietà bilaterale per attività professionali\***

*di Andrea Zoppo*

Sulla **Gazzetta Ufficiale n. 53 del 2 marzo 2020** è stato pubblicato il **Decreto Ministeriale del 2 marzo 2019 con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di comune accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze**, ha istituito il **Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali**.

Il Decreto rende operativo il **precedente accordo sindacale stipulato in data 3 ottobre 2017 tra Confprofessioni e le organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil**, con il quale è stato convenuto di costituire presso l'INPS il Fondo di solidarietà bilaterale per il settore delle attività professionali. Il decreto legislativo n. 148 del 2015, all'articolo 26, affida infatti alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale la stipula di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Scopo del fondo è quello di **garantire ai dipendenti del settore delle attività professionali che occupano mediamente più di tre dipendenti una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le causali previste dagli articoli 11 e 21 del decreto legislativo n. 148 del 2015**. Viene stabilito inoltre che, ai fini del raggiungimento dei requisiti dimensionali, vengano computati anche gli apprendisti (come d'altronde già previsto dall'articolo 26, comma 7 del decreto legislativo n. 148 del 2015).

### ***Amministrazione del Fondo e compiti del comitato di gestione***

La gestione del fondo è affidata ad un **comitato amministratore composto da 6 esperti** in possesso di determinati requisiti di professionalità ed onorabilità, **paritecamente designati** dalle parti firmatarie dell'Accordo del 3 ottobre 2017, dei quali 3 di nomina di Confprofessioni, tre di nomina da parte delle organizzazioni sindacali firmatarie e due rappresentati con qualifica di dirigente designati rispettivamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. La carica dei componenti del comitato, ai quali non spetta alcun emolu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10](#).

mento, indennità o rimborso spese, dura quattro anni e non può essere effettuata per più di due volte consecutive.

Le deliberazioni del comitato vengono assunte a maggioranza e, in caso di parità delle votazioni prevale il voto del presidente che è eletto dal comitato stesso tra i suoi componenti. Il Fondo, oltre ad avere obbligo di pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 148 del 2015 ha il compito di:

- a) predisporre i bilanci annuali, preventivo e consuntivo della gestione;
- b) presentare il bilancio tecnico di previsione ad otto anni basato sullo scenario macroeconomico coerente con il DEF più recente;
- c) proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione tali da garantire risorse continuative ed adeguate;
- d) fare proposte in materia di contributi o interventi;
- e) vigilare sull'affluenza dei contributi e all'ammissione agli interventi in relazione alle disponibilità finanziarie del Fondo.

### ***Finanziamento del Fondo***

Per il finanziamento del Fondo vengono stabilite **diverse tipologie di contribuzione:**

- 1) un **contributo ordinario dello 0.45%** di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore, calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali, **per tutti i datori che occupano mediamente più di tre dipendenti;**
- 2) un **contributo ordinario dello 0.65%** di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore, calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali, **per tutti i datori che occupano mediamente più di quindici dipendenti;**
- 3) un **contributo addizionale, a carico esclusivo del datore di lavoro, in caso della fruizione della prestazione pari al 4% calcolato in proporzione alle retribuzioni perse.**

Tutti e tre le modalità di finanziamento soggiacciono alle disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria. È il Fondo stesso a versare alla gestione di iscrizione del lavoratore la contribuzione correlata alla prestazione.

### ***Criteri e misure delle prestazioni***

Il Fondo, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le causali previste dagli articoli 11 e 21 del decreto legislativo n. 148 del 2015, eroga ai dipendenti del settore delle attività professionali che occupano mediamente più di tre dipendenti un assegno ordinario. Tra i destinatari dell'assegno **sono ricompresi anche i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.**

**L'importo dell'assegno è pari alla prestazione dell'integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, con i relativi massimali e viene erogato in presenza**

**del requisito minimo di anzianità contributiva presso l'unità produttiva per la quale è richiesta la prestazione pari a 90 giorni.** Durante il periodo di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione temporanea del lavoro, l'erogazione dell'assegno è subordinata alla condizione che il lavoratore non svolga altra attività lavorativa e si impegni in un percorso di riqualificazione.

Viene stabilita una **durata massima dell'assegno ordinario** pari a:

**a) dodici mesi nel biennio mobile per coloro che occupano in media sino a 15 dipendenti;**

**b) ulteriori 26 settimane, aggiuntive ai 12 mesi, per coloro che occupano in media più di 15 dipendenti e limitatamente alle causali connesse con gli interventi straordinari di integrazione salariale** (articolo 21, comma 1 del decreto legislativo n. 148 del 2015). In ogni caso la durata massima delle prestazioni non può superare i 24 mesi nel quinquennio mobile.

### ***Procedura di accesso ed esame congiunto***

Nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, il datore di lavoro è tenuto a **comunicare preventivamente alle articolazioni territoriali e nazionali delle parti firmatarie dell'accordo del 3 ottobre 2017 le cause della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, l'entità, la durata prevedibile e il numero di lavoratori interessati.** Segue un **esame congiunto (obbligatorio e non facoltativo** su richiesta di una delle parti come previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 148 del 2015) della situazione finalizzato al raggiungimento di un accordo tra le parti. La procedura deve concludersi entro 30 giorni dalla data della comunicazione ridotti a 20 per i datori che occupano più di 15 dipendenti.

Per dare seguito a percorsi effettivi di riqualificazione viene previsto che, a seguito della fase di comunicazione, **le parti contattino attraverso le strutture della bilateralità di settore i datori di lavoro interessati dalle misure del fondo per proporre percorsi di politica attiva.**

Nei casi oggettivamente non evitabili che rendano non differibile la sospensione o la riduzione dell'attività produttiva, il datore è tenuto a comunicare ai medesimi soggetti la durata prevedibile della sospensione o riduzione e il numero dei lavoratori interessati. Quando la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro sia superiore a sedici ore settimanali si procede, a richiesta del datore di lavoro o delle parti firmatarie dell'Accordo del 3 dicembre 2017, a un nuovo esame congiunto in ordine alla ripresa normale dell'attività produttiva. Tale procedura deve esaurirsi entro 5 giorni successivi a quello della richiesta.

L'accesso all'assegno ordinario avviene secondo i criteri di precedenza e turnazione e nel rispetto del principio della proporzionalità dell'erogazione. Le domande di accesso alla prestazione sono prese in esame dal comitato amministratore secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande e tenuto conto delle disponibilità del fondo.

### *Istruzioni operative finali*

Il decreto istitutivo, tra le disposizioni finali all'articolo 11, chiarisce **che dalla data di decorrenza del nuovo Fondo, coincidente con la data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e cioè il 2 marzo 2020, i datori di lavoro con più di 5 dipendenti non rientrano più nell'ambito di applicazione del FIS (Fondo Integrazione Salariale) ad esclusione delle prestazioni già deliberate**; per quanto riguarda i contributi eventualmente già versati al vecchio fondo questi restano acquisiti dal medesimo ferma restando la possibilità per il comitato amministratore, di concerto con l'INPS, il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Economia e Finanze di obbligare i datori di lavoro a corrispondere la quota di contribuzione necessaria al finanziamento delle prestazioni già deliberate.

**Affinché il Fondo sia reso operativo e possa iniziare ad erogare prestazioni, è necessaria però la costituzione del comitato amministratore (cfr. nota n. 29/530 del 28 gennaio 2016 del Ministero del Lavoro) e che, come accaduto a seguito della costituzione di altri Fondi bilaterali, venga emanata una circolare INPS che chiarisca i diversi aspetti procedurali e le specifiche modalità di versamento dei contributi tramite il flusso Uniemens.**

**Le parti sociali coinvolte, tramite l'istituzione del nuovo fondo, hanno voluto quindi perseguire la prospettiva dell'universalizzazione delle tutele già tracciata dalla legge n. 92 del 2012: abbassando la soglia dimensionale media da 5 a 3 dipendenti si è, infatti, allargata la platea di riferimento dei destinatari del nuovo assegno ordinario ad un numero notevole di attività (appartenenti ad un settore produttivo caratterizzato da frammentarietà e parcellizzazione) prima escluse da forme di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro.**

## L'emergenza sanitaria, Quota 100 e la necessità di un rimedio\*

*di Michele Dalla Sega*

Tra le difficoltà che il sistema sanitario nazionale si trova ad affrontare, di fronte alla pressione a cui sono sottoposte le strutture di tutto il nostro Paese per reggere l'impatto dell'emergenza Covid-19, è emersa con centralità una questione, che rende inevitabilmente più complessa questa fase. Il sistema italiano sta infatti facendo i conti con **gravi carenze di personale sanitario**, per far fronte al numero eccezionale di ricoveri in tutte le regioni della penisola.

Di fronte a un tale scenario, il governo ha emanato il D.L. n. 14/2020 che reca **“Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza Covid-19”**. Entrando nel merito del provvedimento, oltre a misure straordinarie per l'assunzione di medici specializzandi con incarichi di lavoro autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa, il D.L. dedica una specifica previsione, **l'art. 1, comma 6, al conferimento di incarichi di lavoro autonomo al personale medico e infermieristico in pensione**. All'interno di questa viene specificato un punto importante, che riguarda **coloro che abbiano avuto accesso alla pensione attraverso Quota 100**, la forma anticipata di pensionamento, introdotta in via sperimentale per il triennio 2019-2021, che permette ai lavoratori di andare in pensione qualora abbiano maturato il requisito anagrafico di 62 anni e contributivo di 38 anni. In riferimento a questa fascia di pensionati viene specificato che, **in caso di conferimento di incarichi, non varrà la regola dell'incumulabilità tra redditi e pensione prevista in merito dall'articolo 14 del D. L. n. 4/2019**.

**Per meglio comprendere la necessità di una tale previsione, è necessario analizzare la specifica disciplina sul tema**. All'interno del sistema italiano è sancita, in via generale e nel rispetto di alcuni limiti, la totale cumulabilità tra redditi di lavoro autonomo e dipendente e pensioni, fatte salve alcune specifiche eccezioni. Si è trattato di una graduale evoluzione della disciplina, dopo che in un primo periodo era stato previsto il divieto assoluto di cumulo.

Una parziale deroga è però stata introdotta nel 2019, con l'introduzione di Quota 100. Qualora il lavoratore scelga tale forma anticipata di pensionamento, il trattamento pensionistico è infatti incumulabile con i redditi di lavoro dipendente e autonomo per tutto il periodo per il quale il pensionato beneficia dell'anticipo pensionistico rispetto alla maturazione del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13](#).

con l'eccezione dei redditi derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5000 euro lordi annui, che sono invece cumulabili. Una stretta portata avanti, da un lato come forma di risarcimento per un esborso ingente da parte dell'Ente Previdenziale, in controtendenza con le ultime riforme in tema previdenziale, dall'altro per favorire quell'effettivo ricambio generazionale ipotizzato dai promotori della riforma. Nonostante tali condizioni meno convenienti, **l'adesione nel settore pubblico non è stata indifferente, e a farne le spese in maniera importante sono stati la scuola e proprio il servizio sanitario nazionale. Secondo quanto indicato dalla Fiaso, la federazione delle aziende ospedaliere e riportato dal Sole 24 Ore, nel periodo tra gennaio e maggio del 2019 hanno avuto accesso alla pensione con Quota 100 682 medici e 1009 infermieri delle aziende sanitarie pubbliche, con un aumento dei prepensionamenti del 16% tra i medici e del 20% tra gli infermieri.** Si tratta di dati che riguardano i dipendenti del servizio sanitario nazionale, dato che in merito ai convenzionati e ai liberi professionisti valgono le regole dell'Enpam, l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri.

**Tali numeri assumono ancora più peso alla luce delle attuali carenze di personale negli ospedali, e hanno portato il legislatore a una precipitosa marcia indietro, perlomeno temporanea e circostanziata, per permettere a questa fascia di medici e infermieri pensionati, di poter accettare gli incarichi di lavoro autonomo richiesti in questa fase nelle strutture ospedaliere per un periodo non superiore a 6 mesi e comunque entro il termine dello stato di emergenza.** L'INPS ha specificato, attraverso la circolare n. 41/2020 che gli interessati dovranno comunicare via posta elettronica alle strutture dell'Istituto competenti territorialmente di avere ripreso l'attività lavorativa in forma autonoma per l'emergenza, indicando la durata dell'incarico. Al termine dello stato di emergenza sanitaria, tale comunicazione andrà integrata compilando un apposito modulo e indicando l'attività tra le fattispecie reddituali cumulabili in virtù di espressa deroga normativa. Dettagli pratici di una **deroga che appare come risposta emergenziale a una situazione che a molti operatori del settore appariva peraltro già chiara, alla luce dei primi dati sui prepensionamenti, da ben prima che COVID 19 mettesse a dura prova le strutture sanitarie nazionali.**

## **Prestazioni EBER 2020: la bilateralità a favore di imprese e lavoratori dell'Emilia Romagna\***

*di Eleonora Peruzzi\**

**L'Ente bilaterale dell'artigianato per l'Emilia Romagna, fondato da Cna, Confartigianato, Casartigiani e Claii con Cgil, Cisl e Uil, ha recentemente pubblicato il Regolamento Regionale per il Fondo di Welfare Contrattuale per il 2020, le cui prestazioni sono erogate a favore dei lavoratori e delle imprese appartenenti ai settori artigiani aderenti. Diversamente dagli scorsi anni, ad oggi è possibile presentare le domande a partire dal 1° luglio.**

**Il Fondo Welfare è stato istituito mediante l'accordo interconfederale – inter-categoriale regionale del 27 settembre 2017 ed è fruibile dai dipendenti e dalle imprese operanti in molteplici settori artigiani: tessile-abbigliamento-calzature, lavanderie, chimica-gomma-plastica-vetro, legno e arredamento, lapidei, alimentazione e panificazione, grafica e comunicazione, ceramica, occhialerie, acconciatura ed estetica, pulizie, trasporto. Restano escluse le imprese che applicano il contratto collettivo dell'edilizia artigiani.**

**I contratti collettivi regionali, recependo il suddetto accordo interconfederale, hanno sostituito il premio variabile previsto dalla precedente contrattazione con il versamento previsto dalle Parti Sociali a favore delle prestazioni di welfare contrattuale per lavoratori e imprese e con il premio di produttività; diversamente per il settore metalmeccanico-odontotecnici-orafi e argentieri, che non ha ancora aderito all'accordo, resta in essere il premio variabile.**

**Peraltro quest'anno, in ragione del permanere della situazione di crisi determinatasi in conseguenza della pandemia e di una ripresa delle attività economiche ancora molto lenta, le associazioni di categoria e le organizzazioni sociali dell'Emilia Romagna per l'artigianato hanno posticipato da luglio ad ottobre 2020 l'erogazione del premio di risultato per i settori del tessile-abbigliamento-calzature, chimica-gomma-plastica-vetro, legno e arredamento, lapidei, alimentazione e panificazione, grafica e comunicazione. Di contro, per l'area metalmeccanica, è stata concessa la possibilità di rateizzare l'erogazione del salario consolidato a partire da giugno 2020 e con saldo da erogare inderogabilmente con la mensilità di settembre 2020.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

Le condizioni necessarie per poter fruire delle prestazioni elargite dal Fondo sono diverse. Per i lavoratori è necessario avere **un’anzianità di servizio aziendale di 90 giornate e aver superato il periodo di prova**, mentre per le imprese è necessario essere in regola con la contribuzione.

**Le prestazioni del Fondo si articolano in due distinte destinazioni: a) prestazioni per i dipendenti a carico del Fondo Welfare; b) prestazioni per le imprese a carico del Fondo Sviluppo Imprese.** Le prime possono essere fatte confluire in cinque pacchetti: maternità facoltativa, istruzione, non autosufficienza e assistenza, spese personali e di casa. Sarà l’impresa a presentare la domanda di prestazione ricevuta dal lavoratore, mediante la **piattaforma Abaco**.

Le seconde, a favore delle imprese, possono classificarsi in quattro macro aree: astensione per maternità, formazione, qualità ed infine linee di investimento per il miglioramento degli ambienti lavorativi, macchinari ed attrezzature, allestimento di automezzi, ristrutturazione, contenimento energetico e innovazione tecnologica.

## I lavoratori maturi nell'agenda del Governo: il contratto di espansione e il prepensionamento dei poligrafici\*

*di Stefano Rizzotti*

Nei primi giorni del mese di settembre, l'INPS ha reso pubblica la Circolare n. 98 del 3 settembre 2020 in cui vengono illustrati i profili normativi e operativi inerenti all'intervento straordinario di integrazione salariale che supporta il **contratto di espansione** previsto, in via sperimentale per il biennio 2019-2020, dall'articolo 41 del D. Lgs. 148/2015 e, un giorno dopo, il Messaggio n. 3227 del 4 settembre 2020 avente ad oggetto alcune indicazioni operative circa il **prepensionamento dei lavoratori poligrafici** di imprese stampatrici di giornali quotidiani e di periodici e di imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici e di agenzie di stampa a diffusione.

Tra il contratto di espansione e il prepensionamento dei poligrafici non sussiste in realtà alcun coordinamento normativo. Si tratta infatti di due provvedimenti distinti e separati. E tuttavia può essere di un certo interesse il tentativo di mettere a confronto le due fattispecie con l'obiettivo di ricavarne utili informazioni circa il **trattamento del "lavoratore maturo" da parte del decisore politico**.

Ricostruendo per cenni il **quadro giuridico**, il **contratto di espansione**, il cui riferimento normativo va rintracciato nell'art. 26-quater del D. L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, che ha novellato l'art. 41 del D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, è uno strumento che si rivolge alle imprese, con un numero di lavoratori superiori alle 1.000 unità (già rientranti nell'ambito di applicazione della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria), che si trovino nella necessità di iniziare **percorsi di reindustrializzazione e riorganizzazione**, con conseguenti modifiche dei processi aziendali necessari, **per recepire e sviluppare attività lavorative a contenuto più tecnico**.

Le aziende, al fine di percorrere la strada del contratto di espansione, devono necessariamente avviare una procedura di **consultazione sindacale**, secondo l'impianto previsto dall'art. 24 del già citato D. Lgs. n. 148/2015.

Il contratto dovrà successivamente essere sottoscritto in sede governativa con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e con le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale oppure con le loro rappresentanze sindacali aziendali o con la rappresentanza sindacale unitaria.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 settembre 2020, n. 35](#).

A sostegno del processo di sviluppo aziendale, la sottoscrizione del contratto di espansione rende possibile alle imprese di **immettere forze nuove nel proprio organico** e, parallelamente, avviare un **percorso di riqualificazione del personale**, finalizzato all'aggiornamento delle competenze individuali e collettive.

Con riguardo più specifico **ai lavoratori già in forza, che con difficoltà potrebbero essere utilizzabili in modo produttivo in conseguenza dello sviluppo tecnologico avviato**, le aziende hanno due opzioni perseguibili:

1. con i soggetti che si trovano **a non più di 5 anni dalla pensione** di vecchiaia o da quella anticipata e che hanno maturato il requisito minimo contributivo, è possibile concordare **un'uscita anticipata dall'azienda**, mediante la risoluzione dei rapporti di lavoro;
2. per i lavoratori che non hanno i requisiti per poter aderire allo scivolo pensionistico di cui prima, allo scopo di **garantire loro un'adeguata attività formativa finalizzata alla riqualificazione e all'aggiornamento delle loro competenze professionali**, l'impresa può procedere a **riduzioni orarie** tutelabili attraverso il ricorso al **trattamento straordinario di integrazione salariale**.

Per quel che concerne invece i **poligrafici** dipendenti di imprese editoriali in crisi è stato previsto il c.d. **scivolo del prepensionamento**. Infatti, dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2023 i lavoratori poligrafici di imprese stampatrici di giornali quotidiani e di periodici e di imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici e di agenzie di stampa a diffusione nazionale, le quali abbiano presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in data compresa tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2023, **piani di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale in presenza di crisi potranno chiedere il prepensionamento anche solo possedendo un'anzianità contributiva di 35 anni**, invece che un'anzianità contributiva di 38 anni come prevede la normativa attualmente in vigore.

Questo è stato, da un punto di vista normativo, previsto dall'articolo 1, co. 500 della c.d. Legge di Bilancio 2020, operando in deroga alla Riforma Fornero del 2011 con il quale dal 1° gennaio 2013 erano stati innalzati i requisiti contributivi di cui all'art. 37, comma 1, lettera a), della L. 416/1981. Quest'ultima disposizione prevede che i lavoratori poligrafici che possono vantare almeno 35 anni di anzianità contributiva a decorrere dal 1° gennaio 2014, 36 anni di anzianità contributiva a decorrere dal 1° gennaio 2016 e 37 anni di anzianità contributiva a decorrere dal 1° gennaio 2018, **possono optare per il trattamento di pensione, entro 60 giorni dall'ammissione alla cassa integrazione guadagni straordinaria**, ovvero, nel periodo di godimento del trattamento medesimo, entro 60 giorni dal maturare delle condizioni di anzianità contributiva richiesta (limitatamente al numero di unità ammesse dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

Si tenga conto che anche in relazione ai requisiti contributivi suddetti, opera il principio dell'adeguamento alla speranza di vita Istat (3 mesi dal 2013; 4 mesi nel 2016 e

5 mesi nel 2019) ed è per questo che al 1° gennaio 2019 l'anzianità contributiva utile si era innalzata a 38 anni.

Volendo mettere a confronto la fattispecie di portata più generale del contratto di espansione con quella più particolare del prepensionamento dei poligrafici, si riscontra come in entrambe il legislatore, **relativamente al tema della gestione dei lavoratori maturi in un contesto di crisi, sia propenso all'incentivazione dall'uscita del mercato del lavoro degli stessi**, andando a costruire degli impianti normativi che prevedono i c.d. scivoli.

Se però nel caso dei poligrafici, viene previsto il prepensionamento in caso di piani di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale in presenza di crisi, nel contratto di espansione sembrerebbe che si faccia un passo in più, sia da un punto di vista teorico che da un punto di vista pratico.

Sotto il profilo teorico, il passo in avanti fatto dal contratto di espansione può essere rintracciato nella previsione di un'incentivazione all'esodo dei lavoratori maturi non meramente a fronte di una situazione di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale in presenza di crisi (possibilità prevista per il prepensionamento dei poligrafici) ma anche in una **logica di necessità di intraprendere percorsi** di reindustrializzazione e riorganizzazione, con conseguenti modifiche dei processi aziendali necessari, per recepire e sviluppare attività lavorative a contenuto più tecnico (situazione non contemplata invece nel prepensionamento dei poligrafici).

Sotto il profilo pratico, l'aspetto "innovativo" del contratto di espansione rispetto al prepensionamento dei poligrafici si può rintracciare invece nel non prevedere solamente un anticipo alla pensione, ma **nell'introdurre la possibilità di una riduzione d'orario**, di fatto finanziata dal trattamento integrativo legato all'attivazione della cassa integrazione, per quei lavoratori che non possono aderire allo scivolo pensionistico **al fine di garantire loro un'adeguata attività formativa** finalizzata alla riqualificazione e all'aggiornamento delle loro competenze professionali.

Ciò che emerge in conclusione dal confronto dei due provvedimenti è che, in un'ottica di **gestione degli older worker** e più in particolare in una visione di attivazione di **strumenti di age management**, il soggetto pubblico **predilige anzitutto costruire piani di incentivazione al prepensionamento** e, solo secondariamente, si adopera nel trovare strumenti alternativi, come ad esempio una riduzione dell'orario di lavoro del lavoratore connessa ad un'attività di formazione e riqualificazione dello stesso.

## Riforma delle pensioni: i primi punti fermi\*

*di Michele Dalla Sega*

Con la ripresa degli incontri tra la Ministra del Lavoro e le parti sociali e l'approvazione dello schema della legge di bilancio 2021, il cantiere della riforma delle pensioni è tornato in maniera importante al centro del dibattito, dopo i mesi in cui i confronti tra le parti su un intervento strutturale sono stati "congelati", per lasciare spazio alla ricerca di risposte più specifiche di fronte al dilagare dell'emergenza sanitaria e occupazionale.

Un primo segnale importante è arrivato dall'incontro del 14 ottobre tra Nunzia Catalfo e Cgil, Cisl e Uil sul dossier previdenziale, in cui le parti si sono confrontate sui principali nodi aperti, anche alla luce delle profonde variabili che la diffusione della pandemia ha portato con sé e che hanno reso ancora più complesso il dibattito. A conferma di ciò, è stata introdotta, come tema centrale dell'ultimo confronto, **la necessità di sterilizzare gli effetti del calo del Pil sulle pensioni**, in maniera tale che la riduzione del Pil legata all'emergenza epidemiologica non porti al blocco delle rivalutazioni dei montanti contributivi e a una rideterminazione, più negativa del solito, dei coefficienti di trasformazione, incidendo eccessivamente sugli importi dei trattamenti previdenziali che saranno liquidati nei prossimi anni. Un altro passaggio importante è stato inoltre dedicato al **trattamento ai fini previdenziali del lavoro part time**, dato che si è discusso dell'equiparazione a livello pensionistico del part-time verticale a quello orizzontale.

Il confronto si è spinto poi su due specifiche misure di pensionamento anticipato, **Ape Sociale** e **Opzione Donna**, che **puntualmente** sono state **ricomprese nel disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2021**, approvato dal Consiglio dei ministri di domenica 18 ottobre. Nel **primo caso**, è stata **estesa al 2021 la misura** sperimentale introdotta per la prima volta dalla legge di bilancio del 2017, che prevede **l'erogazione di un'indennità da parte dell'INPS a specifiche tipologie di lavoratori con particolari esigenze di tutela** (disoccupati, invalidi, soggetti che assistono parenti disabili, addetti a mansioni gravose) che abbiano compiuto almeno 63 anni di età, possiedano 30 anni di contributi (36 per i lavoratori impiegati nelle attività usuranti) e non siano già titolari di pensione diretta, **fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia**. Nel **secondo caso**, la manovra ha invece **esteso** alle lavoratrici dipendenti nate nel 1962 e alle autonome nate nel 1961 **la possibilità di accedere**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39](#).

all'opzione di pensionamento anticipato con 35 anni di contributi e, rispettivamente, 58 o 59 anni di età anagrafica, a seconda che si tratti di lavoratrici dipendenti o autonome.

**Si tratta di primi passaggi che riportano il tema previdenziale al centro del dibattito, anche se rimangono ancora sullo sfondo le principali questioni** sulle quali le parti avevano costruito una precisa agenda prima che la pandemia stravolgesse l'ordine dei lavori. **Non si hanno infatti, in primo luogo, particolari novità riguardanti una riforma strutturale del sistema previdenziale, in vista del superamento di quota 100**, che non sarà rinnovata, dopo la scadenza prevista per il 31 dicembre 2021, come ha dichiarato lo stesso Presidente del Consiglio. In questi termini, l'obiettivo, condiviso dalle parti, è quello di scongiurare il rischio del c.d. "scalone" di 5 anni con un ritorno ai requisiti previsti nel 2011 dalla riforma Fornero, ma, al di là delle diverse opzioni in circolazione anche in questa fase, al momento **manca un accordo politico sulle effettive modalità di attuazione.**

Così come, appaiono al momento ancora **defilati** i discorsi riguardanti **due temi** la cui trattazione è inevitabilmente influenzata dagli effetti del Covid. Da un lato, il tema della **previdenza complementare**, sul quale il confronto per individuare strumenti efficaci che diano un nuovo impulso alle adesioni ai fondi negoziali è reso ancora più difficile dall'incertezza dei mercati finanziari, che può incidere negativamente sui rendimenti medi delle forme complementari, rendendole meno appetibili ai lavoratori. Dall'altro lato, la sfida già in salita per individuare una **pensione di garanzia per i giovani**, di fronte a carriere lavorative discontinue, appare oggi ancora più ardua per il crollo dell'occupazione giovanile.

**I primi segnali arrivati dal disegno di legge di bilancio 2021, però, non vanno sottovalutati. Opzione donna e Ape sociale**, al di là del minor impatto mediatico rispetto a misure-simbolo quali Quota 100, nel novero delle opzioni di pensionamento anticipato, nel 2019 hanno riscosso un determinato successo, in termini di adesioni, tra i soggetti coinvolti dalle misure. Come presentato dall'Osservatorio sulla Spesa Pubblica e sulle entrate di Itinerari previdenziali, al 31 dicembre 2019, a fronte delle 228829 domande di accesso a quota 100, in linea con le previsioni, vi sono state 117265 richieste per l'Ape sociale (di cui 54.774 concesse) e 26.676 per Opzione Donna (di cui 17.943 concesse), in entrambi i casi con un **afflusso superiore alle attese**. Inoltre, **le due forme anticipate di pensionamento, portano con sé alcuni elementi che potrebbero essere centrali anche nelle soluzioni future e strutturali**. Da una parte, infatti, **Opzione donna** rappresenta un esempio di forma di pensionamento per la quale la **maggiore flessibilità in uscita** viene **compensata** da una **riduzione dei costi per lo Stato**, riconnessa al ricalcolo esclusivamente col sistema contributivo del trattamento pensionistico. Dall'altra parte, **l'Ape Sociale** prevede **soluzioni flessibili ad hoc rivolte alle categorie più deboli**, che colleghino l'accompagnamento verso l'età pensionabile allo stato di bisogno delle categorie considerate. In questa direzione, **appare importante la discussione riguardante l'ipotesi di estenderne l'accesso** a una platea, ancora da individuare,

di quei lavoratori “fragili” che si trovano maggiormente a rischio nel portare avanti a lungo la propria attività lavorativa, a causa delle patologie di cui soffrono.

**In conclusione, di fronte alle richieste**, pervenute da più parti, **di una riduzione drastica e generalizzata dei requisiti ordinari di accesso al pensionamento senza penalità nel calcolo del trattamento finale**, sulla scia dell’esperienza di Quota 100, **appare difficile pensare di riuscire a garantire la sostenibilità complessiva del sistema**, aumentando ulteriormente l’esborso da parte dello Stato e il peso di tali misure sulle prossime generazioni. **Più opportuno apparirebbe quindi, per le parti sociali e il governo, negoziare soluzioni che garantiscano comunque una maggiore flessibilità** – fondamentale per evitare di tornare ai rigidi vincoli della riforma del 2011 – **senza però gravare eccessivamente sul bilancio pubblico, e rispondano, in maniera ancora più incisiva, alle esigenze di tutela delle categorie maggiormente bisognose. Priorità che lo scoppio della pandemia ha messo ulteriormente in luce.**

## Gestione separata Inps, enti di previdenza privatizzati e libere professioni\*

di Andrea Zoppo

Lo scorso 28 luglio la Commissione lavoro della Camera dei Deputati ha iniziato l'esame in sede referente di una proposta di legge (A.C. 1823) in materia di **obbligo contributivo dei liberi professionisti appartenenti a categorie dotate di una propria cassa di previdenza**. La proposta di legge consta di un solo articolo e si pone l'obiettivo di riordinare l'intricata legislazione previdenziale dei professionisti esercenti attività libero-professionale ma non iscritti alle Casse di previdenza privatizzate di riferimento. Le **diverse normative previdenziali stratificate** nel corso del tempo hanno, infatti, contribuito a creare un **vasto contenzioso interpretativo in materia, dovuto alla doppia imposizione contributiva alla quale il lavoratore-contribuente era sottoposto, in parte dalla cassa di appartenenza e in parte dalla gestione separata INPS**.

Il disegno di legge rivela la sua concreta utilità nei confronti di quei soggetti **che svolgono attività di lavoro dipendente (pubblico o privato) ed esercitano per professione abituale, benché non esclusiva, anche attività di lavoro autonomo** che non richiede iscrizione ad un albo professionale, oppure attività di lavoro autonomo il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad un albo professionale, ma che non è soggetta al versamento contributivo alla cassa di categoria (in base a fattispecie di esclusione previste dall'ordinamento previdenziale privatizzato).

**In particolare, la proposta di legge in esame è volta ad integrare le disposizioni dell'art. 18, comma 12 della legge n. 111/2011, a sua volta norma di interpretazione autentica dell'art. 2, comma 26 della legge n. 335/1995 istitutiva della c.d. Gestione separata INPS.** L'art. 2 prevede nello specifico che *“a decorrere dal 1 gennaio 1996, siano tenuti all'iscrizione alla apposita Gestione separata, presso l'INPS, finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2”*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

L'art. 18, comma 12 della legge n. 111/2011 ha chiarito la portata applicativa dell'art. 2, comma 26 nella direzione di escludere l'iscrizione alla Gestione separata dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, **attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali e cioè le attività non soggette a versamento contributivo agli enti previdenziali di diritto privato di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 (in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) e al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 (in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione).**

La proposta di legge in esame interviene su un ampio contenzioso amministrativo e giurisprudenziale e trova il suo fondamento anche nella nota **“Operazione Poseidone”** con la quale INPS, a partire dal 2010, **ha avviato attività di accertamento di crediti contributivi relativi ai soggetti iscritti alla Gestione Separata in qualità di liberi professionisti.** L'attività accertativa nasce dall'incrocio tra le banche dati dell'INPS e quelle dell'Agenzia delle entrate; indagine generata dal fatto che risultava mancante la contribuzione alla Gestione separata da parte dei soggetti che avevano dichiarato redditi provenienti da attività di arti e professioni. Verificata la natura del reddito e accertato il mancato versamento della contribuzione presso altre Casse previdenziali autonome (quali ad esempio Cassa forense o Inarcassa) si è proceduto all'invio degli avvisi di accertamento per diversi anni di imposta, a partire dal 2005.

**L'INPS, attraverso varie circolari tra cui la n. 72/2015, la n. 99/2011 (sul punto v. anche il messaggio INPS n. 709/2012), ha delineato la propria posizione in merito affermando che se un soggetto esercita, per professione abituale, ancorché non esclusiva attività di lavoro autonomo che non richiede l'iscrizione a un albo professionale oppure attività di lavoro autonomo il cui esercizio è subordinato all'iscrizione a un albo professionale, ma che non è soggetta al versamento contributivo all'ente di categoria (in base alle fattispecie di esclusione previste dall'ordinamento pensionistico, come ad esempio stabilito dall'art. 7, comma 5 dello Statuto INARCASSA che esclude esplicitamente l'obbligo di pagamento del contributo soggettivo per gli ingegneri e gli architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato), sorge l'obbligo di iscrizione presso l'apposita gestione separata.**

**Nel corso del tempo, sia le operazioni di accertamento dell'INPS che le relative circolari interpretative hanno dato la stura ad un significativo contenzioso giurisdizionale che ha portato la giurisprudenza delle corti di merito su posizioni opposte a quelle dell'INPS, come la Corte di Appello di Palermo (sent. n. 626/2018) che ha escluso dall'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di tutti i soggetti comunque tenuti a corrispondere a Casse ed enti previdenziali privati dei contributi, quale che ne sia la tipologia e natura. Anche la Corte di Appello di Bari (sent. n. 1925/2018) ha escluso l'obbligatorietà dell'iscrizione, se l'attività professionale non è stata svolta in modo prevalente e abituale.**

La Corte di Cassazione, in diverse pronunce (cfr. **sent. n. 30345/2017**; **sent. n. 32167/2018**), ha invece ribaltato l'impostazione delle Corti di merito disponendo, in particolare nella prima sentenza citata, **l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di coloro che svolgono attività di ingegnere contemporaneamente all'attività di lavoro subordinato pubblico o privato per il quale esista altro rapporto previdenziale**, sulla scorta del fatto che il versamento alla Gestione separata è giustificato dalla mancata tutela previdenziale delle attività lavorative, che resterebbero scoperte sulla base dello statuto delle Casse.

L'articolata situazione sin qui descritta ha portato alcuni sistemi di rappresentanza, soprattutto di architetti e ingegneri dipendenti-liberi professionisti, in coordinazione con il rispettivo ordine di appartenenza, ad interpretare e articolare proposte per cercare di risolvere l'ingarbugliata situazione di contenzioso stratificatasi nel corso del tempo.

L'articolato della proposta di legge A.C. 1823 andrebbe a specificare e chiarire ulteriormente **il contenuto interpretativo del comma 12 dell'art. 18 della legge n. 111/2011** prevedendo una volta per tutte che *“Non possono, quindi, essere iscritti presso la gestione separata dell'INPS i liberi professionisti appartenenti a categorie già dotate di una propria cassa di previdenza alla data di entrata in vigore della citata legge n. 335 del 1995, con riferimento ai redditi percepiti a seguito dell'esercizio dell'attività prevista dal rispettivo albo professionale”*. La specifica costituirebbe quindi una **norma di interpretazione autentica per cercare di colmare le contraddizioni e i problemi creati dalla ondivaga giurisprudenza di merito**. La *ratio* originaria della norma che istituiva la Gestione separata era infatti quella di creare una apposita soluzione previdenziale per le collaborazioni coordinate e continuative *ex art 409 c.p.c.* e per venditori a domicilio e **soltanto in via residuale per le categorie di liberi professionisti ancora prive di una propria cassa di previdenza che non avessero aderito ad una delle opzioni di cui all'art. 3 della n. 103/1996** (e cioè alle forme di previdenza istituite dalle categorie professionali). Da questa vicenda, potrebbe sorgere una più ampia riflessione **tesa al ripensamento della funzione degli enti previdenziali privatizzati dei liberi professionisti, nonché dei destini della discussa e controversa Gestione separata Inps, che proprio quest'anno compie 25 anni di età dalla sua creazione**.

16.

**RAPPRESENTANZA  
E RAPPRESENTATIVITÀ**

## Il sentiero stretto della rappresentanza all'epoca del Covid-19\*

di *Andrea Ferrazzi*

**Fabbriche aperte o chiuse? Prima la salute delle persone o dell'economia? I luoghi di lavoro sono sicuri o possono essere zone di contagio del COVID-19? In questi giorni frenetici e drammatici, con continui e repentini cambi di scenario e di narrazioni, è difficile orientarsi nel labirinto delle scelte possibili.** Le istituzioni giocano la loro partita, tra senso di responsabilità di fronte a una crisi senza precedenti e fisiologica attenzione al consenso, in una escalation di restrizioni. Con una comunicazione macchiata da errori grossolani e forti contraddizioni. I cittadini hanno reagito dapprima ignorando l'emergenza, affollando spiagge, negozi e piste da sci, e poi adeguandosi, purtroppo sempre con qualche eccezione, alle misure e al motto *#iorestoacasa*.

**In mezzo, i corpi intermedi dello Stato. Categorie economiche e organizzazioni sindacali. Che si sono scontrate e confrontate sull'ipotesi di un blocco totale delle attività economiche.** Fabbriche comprese. Dopo le prime proteste e scioperi effettuati o solo minacciati, il Governo ha convocato le parti sociali che, dopo un'ampia discussione, sono riuscite a condividere il testo di un protocollo che garantisca sia la continuità produttiva, sia la sicurezza dei lavoratori. Ovviamente questo non è bastato per spegnere le preoccupazioni di chi, quotidianamente, si trova in prima linea, di chi sta in produzione o in un cantiere e non può beneficiare dello smart working. Ma è stato comunque una prova di maturità, per tutti. Non è facile trovare un punto di equilibrio tra esigenze diverse, tra fattori che, comunque, insieme contribuiscono alla stabilità economica e quindi sociale del Paese, nel pieno di una crisi che è anche di nervi.

**Adesso, però, è fondamentale compiere un ulteriore passo in avanti: costruire un clima sociale positivo,** per affrontare l'emergenza e, in un secondo momento, la ricostruzione sulle macerie politiche, economiche e sociali che questa crisi provocherà. È questa la sfida più importante per i corpi intermedi.

**Non c'è spazio (non ci deve essere) per divisioni tra "noi" (noi chi?) e "loro" (loro chi?), per chi vorrebbe recuperare tra le piaghe della storia del Paese vecchie contrapposizioni ideologiche e di classe.** Il Novecento è finito. Non c'è spazio (e non ci deve essere) per la nostalgia, che genera spesso rabbia e frustrazio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

ne. Non c'è spazio (e non ci deve essere) per le strumentalizzazioni, per chi, anche in questa situazione di sofferenze umane, vorrebbe recuperare la centralità smarrita, rispolverando vecchi schemi e slogan del passato, arrivando addirittura a soffiare sul fuoco delle paure collettive. Non c'è spazio (e non ci deve essere) per chi pensa di non ascoltare la voce degli altri, le preoccupazioni e il disorientamento di fronte a una situazione inedita, accentuata da un sistema di informazione e comunicazione che, per sua natura, si alimenta di impulsi emotivi che viaggiano veloci nel web, a scapito della razionalità e spesso della verità. Non c'è spazio (e non ci deve essere) per chi vorrebbe arroccarsi nel proprio giardino, a difesa dei propri interessi egoistici o di parte.

**È il momento di costruire ponti, non steccati o muri. Ciò vale in generale, ma – si diceva – vale soprattutto per quei corpi intermedi che, oggi più che mai, sono chiamati ad una prova di grande responsabilità.** Va recuperato lo spirito di comunità di olivettiana memoria, che molti studiosi ancora valorizzano. È il caso dell'economista Raghuram Rajan, secondo il quale “una buona comunità moderna supporta i propri membri pur essendo al tempo stesso aperta, inclusiva e dinamica”, “aiuta a definire chi siamo” e “ci conferisce un senso di potere, la possibilità di creare il nostro futuro di fronte a forza globali”.

**Il coronavirus si sta abbattendo su di noi con la forza di un uragano. Dobbiamo allora trovare il nostro “occhio nel ciclone” e, come suggerisce Thomas L. Friedman, questo non può che essere una comunità sana.** “Le persone inserite in una comunità – scrive – si sentono protette, rispettate e collegate (...) e quella sensazione è più importante che mai, perché sentirsi protetti, rispettati e collegati in una comunità sana genera fiducia (...) quando le persone si fidano le une delle altre possono pensare a lungo termine. Dove c'è un'atmosfera di fiducia, si è più inclini a collaborare e a sperimentare – ad aprirsi agli altri, a nuove idee e approcci innovativi – (...) e non si spreca energia a fare il processo ad ogni errore”.

**Se c'è una sfida che i corpi intermedi, categorie e sindacati, devono giocare in questa crisi è dunque proprio quella di contribuire alla costruzione di comunità sane, generando un clima sociale positivo, orientato alla cooperazione e alla fiducia reciproca, contro la rabbia, l'ansia e le paure.** Solo così vinceremo il virus e usciremo da questa situazione più forti.

Come ogni crisi, anche questa può offrire nuove opportunità. Sta a noi coglierle.

## Una concertazione di facciata\*

*di Francesco Nespoli*

L'elaborazione politica che dovrebbe condurre al rilancio dell'economia conferma l'ambivalenza dei rapporti tra esecutivo e parti sociali. Sono almeno quattro le vicende nelle quali pare di poter leggere **l'esaurimento della fase di confronto fattivo che aveva caratterizzato l'emergenza**, soprattutto sul piano della salute e sicurezza e del rientro al lavoro.

**Nell'iter di conversione del Decreto Rilancio si è assistito ad un dietrofront dell'esecutivo che ha disatteso le richieste delle imprese e di parte del sindacato sul capitolo del lavoro a tempo determinato.** Il Decreto Rilancio stabiliva la possibilità fino al 30 agosto 2020 di rinnovare o prorogare anche in assenza delle causali i contratti a tempo determinato già in essere al 23 febbraio 2020. La task force guidata da Colao aveva poi proposto di derogare ulteriormente al Decreto Dignità rimuovendo temporaneamente i vincoli per tutti i contratti in scadenza nel 2020 o scaduti dopo l'inizio del lockdown. Proposte condivise da Cisl e Confindustria, che erano sembrate simbolicamente troppo care per il Movimento 5 Stelle. Alcune dichiarazioni del Ministro Gualtieri avevano però lasciato intendere che un'intervento in questo senso fosse possibile. Invece nella conversione in legge del decreto, l'estensione a tutto il 2020 è sostituita da una deroga più circoscritta e controversa, che consente di estendere i contratti solo per un periodo pari alla sospensione dell'attività lavorativa a causa del Covid-19.

Un secondo segnale si ritrova nel Programma Nazionale di Riforma del 3 luglio, il quale rilancia il progetto di un **salario minimo e della legge sulla rappresentanza**, ossia i capitoli storicamente più minacciosi per l'autonomia collettiva e oggetto della sfida della politica almeno dalla riapertura della Sala Verde annunciata da Matteo Renzi nel settembre del 2014.

Si pensi poi all'istituzione di una **commissione di esperti voluta dal Ministero del Lavoro per istruire una riforma degli ammortizzatori sociali**. Iniziativa che ha subito provocato la reazione di Cisl e Uil che hanno rivendicato una certa esperienza in materia e quindi l'opportunità di un confronto in sede istituzionale.

Completano il quadro i post coi quali il ministro del lavoro Nunzia Catalfo ha rilanciato l'obiettivo di **“di dare ai rider un contratto collettivo nazionale di lavoro”**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29](#).

“Teri ho proposto – scrive Catalfo – che sia il mio ministero la sede istituzionale di confronto fra le parti sociali. Sono certa che con un dialogo aperto e costruttivo si possa giungere alla stipula di un accordo collettivo in grado di assicurare ai rider un quadro di tutele certe ed effettive che permetta loro di lavorare con dignità...”.

È dal giugno 2018 che **la politica prova a mettersi alla guida di un intervento nel campo del lavoro dei ciclofattorini**. “Decreto dignità” era il nome affibbiato proprio alla prima bozza, fatta circolare dall’allora ministro del lavoro Di Maio, di un decreto “in materia di lavoro tramite piattaforme digitali, applicazioni e algoritmi”. Il c.d. Decreto riders era invece arrivato dopo un’anno di promesse e di annunci con la firma di Mattarella al Decreto “per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali” che interveniva, tra le altre cose, su retribuzione e assicurazione sanitarie dei rider. Nel testo convertito in legge, pubblicato in Gazzetta il 2 novembre 2019, un emendamento al decreto stabiliva un periodo di sei mesi per la scrittura di un contratto collettivo che consenta di individuare le modalità di pagamento della prestazione lavorativa.

La nuova convocazione del ministro Catalfo potrebbe quindi apparire come una nuova apertura ai sindacati, motivata anche dalla scadenza dei termini per il rinvio alla contrattazione collettiva. Ma a ben vedere rende anche chiaro il **tentativo di ricondurre a proprio vantaggio la richiesta proveniente dalle parti sociali di una nuova concertazione**. In questo senso può essere letta la scelta di convocare le parti sociali a uno specifico tavolo anche sulle altre questioni aperte (ammortizzatori sociali inclusi). Scelta che produce i suoi effetti concreti innanzitutto sulla comunicazione. Tanto che il ministro Catalfo ha diffuso via social la fitta programmazione di incontri che saranno ospitati dal suo dicastero.

Una concertazione di facciata insomma, percepita anche dal segretario della Cisl Annamaria Furlan, che intervistata da Repubblica ha osservato che «C’è stato un momento di forte confronto e condivisione tra governo e parti sociali quando si è trattato di fare i protocolli sulla sicurezza. [...] Da allora, invece, solo annunci ed anche gli Stati Generali sono stati solo un momento di confronto ma senza risultati concreti».

A voler assegnare alla mossa del nuovo tavolo riders una finezza strategica ulteriore, si può osservare come l’argomento sia più insidioso che accomodante per i sindacati, perché batte su **uno dei capitoli dimenticati dal sindacato durante la pandemia**, almeno a livello della comunicazione pubblica. In generale è la questione della tutela del lavoro autonomo ad essere rimasta esclusa dall’agenda dal sindacato, nonostante l’emergenza abbia offerto **l’occasione per tematizzare meglio il principio di una universalizzazione delle tutele per la persona che lavora, a prescindere della posizione contrattuale**. Obiettivo al quale si è ormai allineata anche la Cgil di Landini, pur nella sua prospettiva di sindacato di classe. Obiettivo che però è andato perso nell’insistenza con la quale si è ribadita la necessità di estendere gli ammortizzatori sociali già finanziati e il blocco dei licenziamenti. Qualcuno nelle file del Movimento 5 stelle deve averlo notato.

## Alcune considerazioni su un articolato sistema di rappresentanza\*

di *Andrea Zoppo*

La CIU, Confederazione Italiana di Unione delle professioni intellettuali, costituisce nel panorama della rappresentanza italiano un composito sistema di rappresentanza. Essa è l'erede sociopolitica della **Unionquadri**, organizzazione sindacale sorta nel 1975 per rappresentare gli interessi delle **elevate professionalità quali quadri, dirigenti, professionisti, ricercatori e consulenti**. Peculiarità del sistema di rappresentanza è quello di raggruppare differenziate professionalità elevate svolte sia in forma subordinata, che autonoma, che societaria sotto forma di *cooperative del sapere* ([1]). L'associazione, come previsto dall'art. 1 dello Statuto, è costituita i sensi dell'art. 39 Cost. ed ha quindi carattere sindacale, per quanto la modalità di adesione sia piuttosto articolata: possono aderirvi le associazioni, i sindacati, le organizzazioni interregionali e territoriali che operino conformemente agli scopi e finalità previste dallo statuto; le singole persone fisiche che prestano la propria attività nell'ambito del lavoro intellettuale, subordinato o autonomo tramite le Delegazioni territoriali; ed infine in qualità di soci aggregati, le associazioni, le organizzazioni e gli enti o le persone fisiche che operino nei settori della formazione, dell'aggiornamento professionale o culturale dei soggetti la cui finalità e scopo sia quello dello statuto.

Un elemento di distonia con il presunto carattere eminentemente sindacale, proclamato nell'art. 1 dello Statuto della CIU, è dovuto al fatto che all'interno della Confederazione tra gli schemi di adesione presenti vi sia, oltre che un modello di adesione per persone fisiche, per sindacati, per professionisti italiani residenti all'estero, per professionisti stranieri residenti in Italia, per liberi professionisti italiani, anche un modello di adesione per le aziende ([2]).

L'obiettivo principale del sistema, come si evince dallo Statuto della Confederazione, è quello di diffondere la cultura delle **sinergie professionali con un'azione coordinata di differenti professionalità tramite diversi strumenti quali la rete e la cooperazione in modo tale da alimentare la solidarietà orizzontale quale risposta all'individualismo contemporaneo**. L'ulteriore finalità promossa dalla CIU è quella di promuovere un'azione di rappresentanza delle elevate professionalità nello scenario di una sempre maggiore autoimprenditorialità nei passaggi e nelle transizioni occupazionali che caratterizzano l'attuale mondo del lavoro e nel contesto di una progressiva integrazione delle strutture professionali di matrice italiana

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29](#).

nelle realtà economiche e produttive dei paesi in cui le alte professionalità rappresentate operano.

La CIU è stata sostenitrice dell'approvazione del Decreto Ministeriale 8 Febbraio 2013, n. 34, in attuazione dell'art. 10, comma 10 della legge n. 183/2011, che disciplina le regole ed il funzionamento delle Società tra Professionisti (STP) e della legge n. 4 del 2013 per il riconoscimento delle professioni non ordinistiche.

### ***L'articolazione interna e le proposte della Confederazione per il mercato del lavoro***

**L'articolata composizione si riflette inevitabilmente a livello organizzativo tramite la divisione in sei agenzie sindacali** (Quadri delle aziende di diritto privato, Quadri delle pubbliche amministrazioni, Agenzia dei professionisti dipendenti indipendenti e delle associazioni, Agenzia dei pensionati, Agenzia dei Ricercatori, Agenzia delle Piccole Imprese e delle Cooperative del sapere) e in tre dipartimenti (Professionisti Junior, Professionisti Stranieri, Donne quadro ed elevate professionalità femminili).

**Ogni Agenzia sindacale cerca di promuovere diverse azioni e modelli.** Con riferimento alle aziende, l'Agenzia sindacale dei quadri aziendali rimprovera all'attuale ordinamento le perduranti arcaiche logiche sindacali e contrattuali che costringono il sistema produttivo alla stagnazione e all'immobilismo. Si cerca al contrario di promuovere un **sistema non centralizzato, basato sulle specificità per età genere e ruoli** affinché possa esservi una puntuale articolazione del lavoro, delle retribuzioni, delle prerogative di ogni categoria e funzione adattando queste materie al contesto territoriale e produttivo. L'articolazione della contrattazione cui la CIU mira è quindi basata sulle specificità generazionali (**contrattazione per fasce d'età**), **sul genere attraverso appendici contrattuali che rispecchino i bisogni del crescente gruppo di donne quadro e sull'assistenza contrattuale** (da promuovere obbligatoriamente per legge tramite una contrattazione sindacalmente assistita dati gli importanti interessi messi in gioco dalle elevate professionalità) per avere una **maggior personalizzazione del proprio profilo contrattuale** ([3]).

Per quanto riguarda il comparto pubblico la CIU è impegnata per una pubblica amministrazione orientata a migliorare la sua produttività, l'efficienza e qualità dei servizi forniti al cittadino. Ulteriore punto è quello della internazionalizzazione del sistema Italia per fornire supporto alle reti economiche locali e alle piccole e medie imprese per avere opportunità di espansione. Una delle figure centrali per promuovere queste reti, a parere della CIU, è proprio quella del **quadro del pubblico impiego tramite un suo riconoscimento mediante estensione della legge n. 190 del 1985 e delle sue prerogative anche nel settore pubblico.**

A livello territoriale conta diverse delegazioni regionali, provinciali e territoriali operando come interlocutori delle istituzioni e degli organismi locali e fornendo assistenza costante agli iscritti. La Confederazione avendo carattere sovranazionale è

presente all'estero con delegazioni in molteplici paesi sia di area europea che extra-europea, con l'obiettivo di superare le difficoltà di integrazione delle strutture professionali italiane nel paese ospitante e i **relativi problemi quali doppia fiscalità, ricongiungimenti pensionistici, previdenza sociale e riconoscimento dei titoli di studio e professionali.**

Inoltre, la Confederazione sostiene anche numerose proposte per **le microimprese (riconoscimento e trasformazione del tecnico professionista in manager, logica del coaching per i microimprenditori, nuove forme societarie pluriprofessionali)**, per i pensionati e per i soggetti c.d. della terza età (**promozione dell'invecchiamento attivo, exit strategy per i professionisti senior e logica di mentorship per i giovani professionisti**), per i ricercatori (**promozione di uno spazio europeo della ricerca attraverso la c.d. Carte dei ricercatori, garanzia di un adeguato status normativo e di trattamento della figura del ricercatore, definizione della figura del ricercatore nel settore privato e riforma generale del quadro normativo che permetta alla categoria di riacquisire un ruolo centrale nella gestione delle attività produttive private e pubbliche**), per i professionisti italiani all'estero (superamento delle difficoltà classiche dei professionisti che operano all'estero, ricongiungimento contributivo-previdenziale dei periodi lavorativi all'estero COM 2010 – 365/CE, evitare la doppia fiscalità, riconoscimento dei titoli di professionali nei diversi paesi per l'esercizio dell'attività direttiva 2005/36/CE, costituzione di cooperative europee del sapere).

**La CIU è membro del CESE (III Gruppo-Diversità Europa in rappresentanza delle libere professioni)**, il Comitato Economico e Sociale Europeo, organo consultivo dell'Unione Europea che fornisce consulenza qualificata alle diverse istituzioni UE quali la Commissione Europea, il Consiglio Europeo, il Parlamento Europeo. Allo stesso modo la CIU è stata nominata **membro del CNEL per la consiliatura 2018-2022, qui in rappresentanza della categoria lavoratori dipendenti.**

### *L'attività sindacale della CIU*

**La CIU nella sua articolazione interna consta di molteplici associazioni sindacali, professionali, artigiane, datoriali e di PMI aderenti quali FEDERDAT** (Confederazione generale Europea dei datori), **USIL** (Unione sindacati lavoratori), **CESAC** (Confederazione europea dei servizi dell'artigianato e del commercio), **AILP** (Associazione italiana lavoratori e pensionati), **FENAPEC CLAAI** (Federazione Pensionati CLAI), **ANAP CONFARTIGIANATO** (Associazione Nazionale Anziani e Pensionati) **FEDimprese**, **FenImprese**, **FederDipendenti**, **FED.AR.COM** (Federazione autonoma rappresentanti, commercianti, operatori del turismo ed artigiani), **ASNPD** (Associazione Sindacale Nazionale dipendenti INPS), **ESAARCO** (Esercenti agricoltura artigianato e commercio), **UAI** (Unione Artigiani Italiani e delle PMI), **CONFIL** (Confederazione Italiana Lavoratori), **Confasset** (Confederazione sindacale lavoratori e pensionati), **Confimprenditori**, **CONFASI** (Confederazione autonoma sindacati italiani), **CONFALP** (Confederazione delle Associazioni di La-

voratori e Pensionati), Fenapi (Federazione nazionale autonoma piccoli imprenditori), Confeuro, CSE (Confederazione indipendente sindacati europei), FLP (Federazione lavoratori pubblici e funzionari pubblici), Eurocoltivatori, Fe.Pro.Pe. CONFELP (Confederazione Europea Lavoratori e Pensionati), UNILAVORO PMI, FIDEF (Federazione Italiana degli Enti e Scuole di Istruzione e Formazione).

**L'articolata struttura e le adesioni multisetoriali alla confederazione si riflettono inevitabilmente sull'ambito di applicazione e sull'insistenza settoriale dei diversi contratti e accordi sottoscritti.** Si va dal CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese metalmeccaniche, orafe, argentiere installazione impianti ed affini della piccola e media impresa e della cooperazione (la cui caratteristica distintiva è di esser firmato dai sindacati SNAPEL CIU e SALI con l'associazione datoriale FEDImprese, aderente al tempo stesso alla CIU facendo così venir meno inevitabilmente il carattere e l'essenza stessa del sindacalismo basato sulla logica del conflitto e della contrattazione), al CCNL del settore socio sanitario ed assistenziale, al CCNL per il personale medico delle case di cura private (firmato anche da UGL e dove la CIU è presente sia in rappresentanza della parte datoriale che della parte sindacale).

Una importante novità nel panorama contrattuale è rappresentata dall'aver sottoscritto, quale parte sindacale, un CCNL nell'ambito delle relazioni industriali CISAL-ANPIT denominato CCNL per dirigenti, quadri, impiegati e operai del Terziario avanzato (anche in tal caso emergono anomalie tra le parti sottoscriventi il CCNL, specialmente in relazione a quelle datoriali; tra le tante, Confimprenditori la quale è stipulante fra le datoriali, e contestualmente socia di CIU, che nel suddetto contratto è invece parte sindacale). Questo CCNL mira ad incentrare la classificazione del personale sui criteri dell'E.Q.F. (*European Qualifications Framework*) e al tempo stesso promuove un contratto collettivo unico per tutte le categorie di operai, impiegati, quadri e dirigenti nell'ottica di una visione unitaria degli interessi aziendali e dei lavoratori pur tenendo conto delle diverse competenze e responsabilità delle categorie. **Da una breve disamina, oltre alle anomalie già precedentemente evidenziate, si può dedurre che l'azione di rappresentanza di CIU si estrinsechi quindi su diversi settori tramite la sottoscrizione di molteplici CCNL insistenti sulla medesima area contrattuale o nell'aggregarsi nella stipula a sigle di scarsa rappresentatività quali Cisal.**

**La CIU è al tempo stesso parte costituente di diversi sistemi bilaterali costituiti dai CCNL sottoscritti, quali l'ENBIC**, Ente Bilaterale Confederale costituito nell'ambito del sistema di rappresentanza ANPIT-CISAL; **l'EBILAV**, Ente Bilaterale costituito da FEDERDAT, UNSIC, FLAITS, CONSIL; Fondo Conoscenza – Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la Formazione Continua promosso da FENAPI e CIU; EUROSALUTE, quale Fondo di assistenza sanitaria e socio-sanitaria nato dalla sottoscrizione degli Accordi interconfederali ratificati fra Confederazione AEPI, per parte datoriale, e le organizzazioni dei lavoratori CIU-Unionquadri, C.S.E., FIRAS-SPP, F.L.A.I. Trasporti, CONSIL, S.I-C.E.L., Sindacato CLAS, UIC.

Dall'analisi fin qui condotta sulla CIU si può evincere come il quadro di riferimento e l'azione sindacale della CIU-Unionquadri, organizzazione di rappresentanza emergente, **sia molto variegato ed articolato e spesso presenti alcune anomalie (se non addirittura contraddizioni) e atipicità nell'azione contrattuale, nel rapporto con le parti stipulanti i diversi accordi, nell'ambito di insistenza/applicazione dei contratti sottoscritti e nella costruzione dei relativi sistemi bilaterali** (Fondi sanitari integrativi, fondi interprofessionali ed enti bilaterali multisettoriali). Anomalie queste che potrebbero mettere in discussione la genuinità dell'interesse sindacale di cui la Confederazione si dichiara portatrice.

## NOTE

([1]) Il concetto evoca una proposta e un modello di società cooperativa progettato CIU e Legacoop per creare sinergie tra gli operatori delle microimprese e le cooperative di professionisti per acquisire e fornire servizi professionali in un'ottica multidisciplinare. La proposta mirava alla creazione di un modello societario che coniugasse personalità della prestazione professionale, l'appartenenza ai vincoli dell'ordine di riferimento con la collaborazione professionale, il dialogo interdisciplinare/pluricategoriale e le opportunità imprenditoriali che un modello cooperativo multiprofessionale può offrire (cfr. [legacoopbasilicata.it](http://legacoopbasilicata.it)).

([2]) Per consultare le diverse possibilità di adesione cfr. [ciuonline.it](http://ciuonline.it). La quota associativa può essere trattenuta sulla retribuzione per i lavoratori dipendenti.

([3]) Per una disamina più approfondita di queste tematiche si rimanda al Libro Rosa [\*Donne Quadro, professionals: la contrattazione di genere e per fasce di età\*](#).

## La posizione delle parti sociali e della rappresentanza di fronte allo snaturamento del lavoro agile\*

di *Andrea Zoppo*

Sin dall'inizio dell'emergenza coronavirus si è assistito ad uno "snaturamento" della funzione originaria della modalità di esecuzione della prestazione lavorativa agile così come disciplinata dall'art. 18 della legge 81/2017. L'originale impianto normativo regolava l'istituto con lo scopo di "incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" pur rimanendo all'interno di una cornice giuridica subordinata, ma organizzando la modalità di esecuzione per fasi cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario e luogo di lavoro. Veniva inoltre fatto salvo il principio di alternanza tra interno dei locali aziendali ed esterno senza una postazione fissa pur rimanendo entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

L'originario impianto partiva pertanto con un'impostazione regolativa piuttosto "leggera" basata su un accordo individuale stipulato per iscritto che non escludeva però interventi integrativi da parte della contrattazione collettiva sia di carattere nazionale che, soprattutto, di carattere aziendale. È proprio nel tessuto aziendale e di prossimità che sono sorte le prime pionieristiche iniziative volte a disciplinare nuove particolari modalità alternative di esecuzione della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali e sempre più incentrate sull'autonomia e sui risultati finanche in assenza di una normativa di carattere nazionale (per una rassegna si rimanda a "Guida Pratica al lavoro agile dopo la legge 81/2017", E.Dagnino, M.Menegotto, L.M. Pelusi, M.Tiraboschi; ADAPT University Press, 2017; "Il lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi. *Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati [www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it)*", Emanuele Dagnino, Paolo Tomassetti, Clara Tourres, Michele Tiraboschi, Working Paper n. 2/2016, ADAPT University Press).

La normativa emergenziale, tramite i D.P.C.M. e decreti legge emanati sin dall'inizio del gennaio 2020 ha contribuito a mutare non solo la natura dello strumento, ma anche la disciplina normativa di riferimento. Il primo decreto emanato per rispondere all'emergenza, il n. 6/2020 convertito in legge n.13/2020 ha previsto che la modalità lavorativa agile potesse essere applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza di accordi individuali nell'ambito delle aree considerate a rischio, fermo restando l'obbligo di informativa di cui all'art 23 della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

legge 81/2017. Il successivo decreto legge 19 del 25 marzo 2020, con la finalità di contenere e contrastare il rischio sanitario derivante dalla diffusione del virus, ha predisposto l'adozione di diverse misure tra cui anche il lavoro agile in deroga alla disciplina vigente. Il successivo decreto c.d. "Rilancio" convertito in legge n.77 il 17 luglio 2020 ha previsto che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14 abbiano diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali, rispettando però gli obblighi informativi andando a configurare una sorta di "diritto al lavoro agile".

**Alla luce dell'apparente snaturamento del controverso istituto del lavoro agile tra parti sociali, giuslavoristi, ministero del lavoro**, rappresentanti dei lavoratori e delle imprese e finanche sindaci (vedasi E. Dagnino, *Lo smart working oltre la dimensione contrattuale. Brevi riflessioni sul caso Milano*, Bollettino ADAPT 31 agosto 2020, n. 31) **è sorto un confronto circa la necessità di una nuova regolamentazione dell'istituto nonostante la normativa sia piuttosto recente**. Forte impulso a questa impostazione è stato dato dal Ministero del lavoro dove si è deciso di convocare un apposito tavolo di confronto con le parti sociali: secondo il dicastero del lavoro infatti, la normativa, seppur non risalente nel tempo, avrebbe la necessità di essere rafforzata e aggiornata alla luce della diffusione che ha avuto lo strumento. **L'impostazione ministeriale sembrerebbe contemplare il ruolo della contrattazione collettiva quale strumento indispensabile per modulare gli interventi alle singole realtà specifiche**, vorrebbe rimettere al centro il già disciplinato diritto alla disconnessione, e sembrerebbe voler superare il meccanismo dell'accordo individuale su cui si è basato sino ad oggi tutta la disciplina dell'istituto (escluso ovviamente il periodo emergenziale durante il quale si è permesso di ai datori di lavoro di ricorrere al lavoro agile con decisione unilaterale tramite un meccanismo semplificato valido per tutta la durata dello stato di emergenza, attualmente in scadenza al 15 ottobre).

**Con la finalità di tutelare l'originario istituto del lavoro agile, i suoi principi ispiratori di semplicità e adattabilità applicative è stato promosso da una serie di giuslavoristi, rappresentanti, sindacalisti, esperti in ambito di lavoro**, consulenti aziendali un Appello al Governo per rilanciare il lavoro agile, no iper regolazione, più spazio alla contrattazione. Finalità dell'appello è quello di ispirarsi alla originaria filosofia dello smart working definita dall' Osservatorio Digital Innovation della School of Management del Politecnico di Milano come "una nuova filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati". (In tal proposito M. Corso, "*Sfide e prospettive della rivoluzione digitale: lo smart working*", DRI n.4/2017). Parere dei sottoscrittori dell'appello è che la legislazione attuale consenta già di demandare al livello organizzativo aziendale la definizione del suo funzionamento sia in merito alle categorie, al numero di beneficiari che ad ogni altro aspetto organizzativo.

**Medesima impostazione sembrerebbero (sia concesso utilizzare il condizionale poiché la situazione è in fieri) aver assunto le parti sociali sia sindacali che datoriali in materia.** Consultando documenti, rapporti o audizioni parlamentari svolte in materia (per una rassegna si rimanda a Bollettino ADAPT 3 giugno 2020, n. 22, sezione “Studi, ricerche, documenti istituzionali”) si evince come vi sia una uniformità di intenti da parte delle principali Confederazioni nel **demandare allo strumento della contrattazione collettiva o della regolamentazione aziendale la disciplina specifica dell’istituto** (e quindi le fasce orarie, i tempi di riposo e di disconnessione, i giusti carichi di lavoro, la strumentazione, il coordinamento con gli attori territoriali e gli enti di prossimità). Unanime sembrerebbe essere anche l’opinione sindacale e delle imprese su ciò che dovrebbe essere in realtà lo smart working per mettere in evidenza come quello svolto **sinora sia piuttosto una remotizzazione delle attività, un mero spostamento del luogo di lavoro, un home working indotto dalla situazione emergenziale e non un vero e proprio mutamento di filosofia dal momento in cui viene solo parzialmente aperta una breccia nel muro paradigma subordinato.**

**Nonostante l’assenza di una posizione unitaria di CGIL CISL e UIL** in materia di lavoro agile tutte le confederazioni in sede di audizione parlamentare sul decreto Legge n.34/2020 (l’ultima normativa che ha operato in modo incisivo sull’istituto) hanno espresso la propria opinione. La CGIL ha sottolineato come, a differenza di quanto accaduto per la sottoscrizione dei Protocolli sulla sicurezza che hanno consentito gradualmente la riapertura concordata delle attività economiche, nel caso dello **smart working si sia scelta la strada dell’unilateralità**. Infatti introducendo una deroga alla legge giustificata dalla situazione emergenziale non è stato previsto alcun ruolo alla contrattazione e alle parti sociali. Ulteriore focus messo in luce dal sindacato è la conseguenziale problematica sociale della cura dei figli, totalmente scaricata sulle spalle dei genitori, in particolare delle lavoratrici madri. Per agire in una prospettiva più ampia e coordinata, anche con altri attori sociali territoriali **il sindacato di Corso D’Italia propone di uscire dalla fase emergenziale dando piena applicazione al dettato normativo originario e alla contrattazione collettiva.**

Stessa impostazione ha assunto la CISL, che, nel **rimarcare il ruolo dell’autonomia collettiva e della contrattazione propone di recuperare la ratio originaria dell’istituto ripristinando l’accordo individuale** e avanzando l’idea di incentivi mirati per aziende che regolamentino l’istituto con accordo aziendale. Centrale anche in tal caso è il ruolo dello strumento della contrattazione per sfruttare le potenzialità e ridurre le criticità dell’istituto che sono emerse durante la fase di utilizzo obbligato ed estemporaneo.

**La UIL ha espresso forte perplessità sui rischi connessi al ricorso della modalità lavorativa agile**, in particolare delle donne lavoratrici, il cui cumulo di lavoro presso la propria abitazione si somma al lavoro di cura e proprio per questo necessita di una approfondita contrattazione tra le parti. Anche a parere del neosegretario Bombardieri **il lavoro agile deve divenire una costante ma necessita alla sua**

**base di una forte contrattazione sull'organizzazione del lavoro**, sul diritto alla disconnessione, sui costi connessi all'infrastruttura tecnologica.

**Il fronte datoriale non si è espresso con notazioni rilevanti sulle prospettive di riforma poiché molte associazioni per loro tradizione sono meno propense alla promozione dello strumento** (si pensi al settore commercio o artigianato). Alcune associazioni rappresentanti il settore digitale, (strutturalmente più propense all'utilizzo di nuove forme organizzative del lavoro) **si sono spinte in richieste di semplificazione o proroghe per le procedure attualmente in uso.**

Volendo trarre una conclusione, che inevitabilmente è in totale evoluzione dal momento in cui la discussione sulle prospettive di riforma è appena iniziata, possiamo dire che il focus messo in evidenza dalle parti sociali sia quello di **riconduurre gran parte della materia nel solco della contrattazione collettiva**. Ed è forse proprio questa una delle sfide che attende il moderno sindacato e le parti sociali: **quella di cercare un equilibrio tra erosione della dimensione collettiva del lavoro (specialmente in certe tipologie di moderni lavori e il fenomeno del lavoro agile ne è un esempio calzante) e continua tensione all'individualizzazione del rapporto di lavoro.**

17.

## **RELAZIONI INDUSTRIALI**

## Valorizzare personale e sindacato per la competitività delle piccole imprese\*

*di Andrea Signoretti*

**Le piccole imprese manifatturiere svolgono un ruolo cruciale nel nostro paese, sia sul piano economico che sociale (si consideri ad esempio il numero di occupati).** La grande maggioranza di tali aziende sono controllate e gestite direttamente da imprenditori-manager espressione di proprietà familiari, il che implica una loro maggiore vulnerabilità alla competizione internazionale rispetto alle aziende di più grandi dimensioni che possono contare su maggiori risorse organizzative e finanziarie.

**Una competizione internazionale che richiede grande attenzione ai costi, una qualità costante e tempi di consegna certi che non rappresentano spesso i punti di forza delle piccole imprese manifatturiere.** In un simile contesto, modelli organizzativi quali la lean production risultano particolarmente importanti per migliorare la performance aziendale attraverso l'utilizzo di specifiche tecniche analitiche, produttive e di gestione delle risorse umane. Tanto più nel caso italiano, dove le aziende di piccole dimensioni sono attive in settori maturi all'interno dei quali un modello organizzativo efficiente difficilmente può essere sostituito da sostanziali innovazioni tecnologiche o di prodotto per conseguire una maggiore competitività. Il problema è rappresentato dal fatto che anche quando le piccole imprese decidono di adottare il modello lean non riescono a portare a termine con successo il cambiamento organizzativo, se non in pochi casi. Diverse sono le barriere che si frappongono all'adozione del modello, e che si possono ricavare da un'analisi interdisciplinare della letteratura riguardante i processi di produzione, il management, la gestione delle risorse umane e le relazioni industriali.

**Attraverso uno studio di caso multiplo ho cercato di delineare un modello empirico che evidenziasse le pratiche che consentono alle aziende familiari il superamento degli ostacoli al cambiamento lean.**[1] Più precisamente, sono state coinvolte cinque aziende di piccole dimensioni (che dovevano rispettare diversi criteri in termini dimensionali, di proprietà aziendale, di gestione, ecc. per rappresentare effettivamente le piccole imprese familiari italiane) operanti in Piemonte e nel settore metalmeccanico. Inoltre, tali imprese dovevano aver applicato con successo il modello della lean production. Al riguardo, la ricerca ha confermato i significativi miglioramenti registrati dalle imprese che hanno introdotto la lean production sul

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

piano della riduzione dei costi, dell'affidabilità dei tempi di produzione e della qualità dei prodotti. In questa relazione, mi concentrerò su alcuni dei risultati più importanti emersi dallo studio in relazione alla gestione delle risorse umane e al rapporto imprese-sindacati.

**Un elemento centrale alla base della lean production è rappresentato dal coinvolgimento del personale.** L'importanza della partecipazione attiva di lavoratori e lavoratrici è legata a diversi aspetti, ma è sicuramente da ricondursi al fatto che le persone direttamente impegnate nelle attività lavorative sviluppano una conoscenza pratica e tacita di straordinaria importanza per il miglioramento dei processi aziendali. Il compito dei manager consiste quindi nel far emergere e valorizzare questa conoscenza attraverso il ricorso a diversi strumenti come cassetta dei suggerimenti, circoli di qualità, riunioni di team, ecc. Questi suggerimenti e osservazioni dal basso favoriscono la realizzazione del principio lean del miglioramento continuo che è alla base del costante rafforzamento incrementale della competitività aziendale, e consentono anche di evidenziare e risolvere eventuali problemi di ergonomia e/o sicurezza. Se il coinvolgimento del personale è un elemento centrale della lean production, è altrettanto vero che esso risulta di difficile applicazione in imprese di piccole dimensioni dove il proprietario-gestore ha spesso una concezione monista dell'organizzazione, in base alla quale si ritiene che la competenza e la responsabilità decisionale debbano spettare esclusivamente all'imprenditore anche nel momento in cui i temi trattati riguardano il benessere dei dipendenti. Lo studio evidenzia come la soluzione trovata alla tensione innescata dalle due spinte contrastanti rappresentate da partecipazione del personale e controllo aziendale da parte della proprietà consista sostanzialmente nell'inserire gli input del personale all'interno di sistemi analitici precisi e oggettivi che ne verifichino gli effetti sul piano produttivo, lasciando la decisione definitiva circa la loro adozione o meno nelle mani e nella responsabilità del management. In tal modo, l'imprenditore può essere rassicurato rispetto al fatto che i suggerimenti oltre che rispondere alle idee o esigenze delle persone vadano nella direzione del miglioramento produttivo e non implicino perdite di tempo e di produttività.

**Un secondo punto è relativo alle relazioni industriali, che sono raramente considerate negli studi sulle piccole imprese in quanto il sindacato risulta essere poco presente al loro interno.** In realtà, nel caso italiano e non solo, le rappresentanze sindacali sono attive anche in questa categoria di imprese, anche se spesso in quelle di maggiori dimensioni rispetto al *range* considerato che va da 1 a 50 dipendenti. Inoltre, la concezione monista del proprietario-gestore non è compatibile con la presenza di un'organizzazione autonoma che può avanzare posizioni critiche rispetto all'operato dell'imprenditore. Nella ricerca svolta tre erano le imprese sindacalizzate, e in due di queste le organizzazioni sindacali svolgevano un ruolo importante nel favorire l'implementazione del cambiamento organizzativo in ottica lean grazie anche al riconoscimento del loro ruolo da parte del proprietario-gestore. In particolare, le rappresentanze sindacali attraverso la contrattazione collettiva o confronti periodici con la direzione provvedevano a prevenire o risolvere problemi legati all'intensità di lavoro. Una delle questioni che più spesso si presentano per il

personale con l'implementazione della lean production consiste infatti nell'incremento eccessivo dei tempi di produzione, generato dalle costanti attività di miglioramento continuo dove i suggerimenti provenienti da lavoratori e lavoratrici possono essere utilizzati strumentalmente dal management.

Non si tratta, tuttavia, di un problema esclusivo del personale, poiché l'incremento eccessivo dei ritmi di lavoro produce nel tempo malcontento e resistenza al cambiamento che possono portare a boicottare il processo di implementazione della lean production, come mostrato da diverse ricerche. La rappresentanza degli interessi del personale favorisce così l'implementazione della lean riducendo i rischi a essa associati.

**La ricerca svolta, qui molto sinteticamente riportata e solo rispetto ad alcuni temi, mira a testimoniare come le piccole imprese non siano ineluttabilmente destinate a non poter utilizzare modelli produttivi formalizzati che si sono dimostrati efficienti e in grado di incrementare la competitività aziendale.**

Certamente ci sono difficoltà specifiche (qui ne sono citate solo alcune relative al ruolo del personale e delle relazioni industriali) che non facilitano l'adozione di tali modelli, nella fattispecie la lean production. Tuttavia, lo studio ha evidenziato come tali ostacoli possano essere superati garantendo crescita e prosperità alle aziende e al personale attraverso il riconoscimento dell'importante contributo che lavoratori/lavoratrici e sindacato possono apportare (anche) rispetto all'attuazione del cambiamento organizzativo in ottica lean. In questo modo, le competenze del personale verrebbero riconosciute possibilmente anche sul piano economico. Considerata la diffusione delle piccole imprese manifatturiere a proprietà e gestione familiare nel nostro tessuto economico, questi risultati non possono che far ben sperare affinché tali processi si estendano ad altre realtà produttive.

## NOTE

[1] Per l'articolo completo si veda "[Overcoming the barriers to the implementation of more efficient productive strategies in small enterprises](#)", *Employee Relations*, 2019

## L'eccidio delle Fonderie riunite di Modena: una ricorrenza importante per una Repubblica fondata sul lavoro\*

di Emanuele Dagnino

Il 9 gennaio scorso era la ricorrenza del settantesimo di un evento che ha segnato non soltanto la città di Modena, ma anche i primi anni di quella Repubblica fondata sul lavoro, secondo quanto solennemente statuito all'art. 1 della – di poco precedente – Costituzione. Si tratta del c.d. eccidio delle Fonderie Riunite: nel corso di uno sciopero generale organizzato a seguito di un licenziamento di massa e alla riapertura delle Fonderie a seguito di una serrata verificatasi nel contesto di un prolungato e ruvido contenzioso tra i sindacati e la proprietà, la polizia apre il fuoco e giunge all'uso della forza contro i manifestanti provocando sei vittime. È il momento più drammatico, il culmine, di una serie di tragici eventi in cui la conflittualità del lavoro era sfociata in una violenza che aveva prodotto vittime tra i lavoratori (*Da Melissa a Modena*, titola un libretto prodotto dalla CGIL quale supplemento alla rivista Lavoro del 15 gennaio 1950, che si concentra sugli ultimi mesi di un biennio molto controverso).

La vicenda – oggetto di poesie (come quella di Rodari, *Il bambino di Modena* del 1950) e di canzoni (*La strage delle Fonderie*, dei Modena City Ramblers) – è stata ricostruita e analizzata da molti, data la sua importanza storica nelle prime fasi della Repubblica (si segnala, in particolare, L. Bertucelli, *All'alba della Repubblica. Modena, 9 gennaio 1950. L'eccidio delle Fonderie Riunite*, Unicopli, 2012).

Dalla prospettiva di un giuslavorista, tornare a riflettere su questa tragedia in occasione di questo significativo anniversario è occasione per comprendere quali siano state le difficoltà e quale sia stato il prezzo affinché il fondamento lavorista della Costituzione potesse trovare una trasposizione dalla Carta alla vita delle relazioni economiche e sociali. Offre, altresì, l'opportunità di andare più a fondo all'interno delle diverse disposizioni lavoristiche della Costituzione, dall'affermazione (ed interpretazione) del diritto al lavoro (di cui all'art. 4 Cost.) di cui è fortemente intriso il dibattito che ha preceduto e seguito quell'evento, alla posizione costituzionale sul conflitto e sugli strumenti della dialettica tra le parti sindacali e quelle datoriali, con un art. 40 che sancisce il diritto di sciopero e la riconduzione, avvenuta a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29/1960, della serrata ad una mera libertà rientrante nel più ampio principio di libertà sindacale con riferimento agli strumenti del conflitto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020, n. 2.](#)

(nell'occasione fu sancita l'incostituzionalità dell'art. 502 co. 1 del Codice Penale, che vietava la serrata a fini contrattuali).

Grandissimo valore ha per questo percorso di consapevolezza sulla vicenda e sul suo fondamentale significato, la bella mostra organizzata presso AGO Fabbriche culturali, aperta fino al 20 marzo, proprio nell'ex-ospedale di Modena che aveva raccolto le salme delle vittime, e che attraverso un apparato fotografico e documentale e grazie a proiezioni video consente di conoscere e capire la storia di quell'avvenimento e le profonde implicazioni sociali, politiche e anche giuridiche ad esso connesse.

## Studi professionali ed emergenza da Covid-19: una rassegna dei primi accordi sindacali\*

*di Andrea Zoppo*

L'espandersi del virus COVID-19 su tutto il territorio nazionale e il continuo aumento dei casi di contagio hanno portato il Consiglio dei Ministri ad emanare nel giorno 11 marzo un DPCM, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha disposto il blocco di una serie di attività sull'intero territorio nazionale. Vengono tassativamente indicate secondo un criterio merceologico le attività commerciali al dettaglio che possono continuare ad esercitare (tra cui la vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1 del DPCM).

L'art. 1, comma 7 del Decreto ha disposto che le attività produttive e **le attività professionali possono continuare ad essere esercitate purché vengano rispettati determinati requisiti** (attuazione del massimo utilizzo di modalità di lavoro agile, incentivazione di ferie, congedi retribuiti o altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva, assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio, rispetto di misure di distanza interpersonale, sanificazione dei luoghi di lavoro); ciononostante molte attività professionali hanno subito un calo drastico di lavoro e sono state costrette ad optare per una sospensione o chiusura dell'attività.

Tuttavia, il giorno 2 marzo, è stato istituito da Confprofessioni e dalle organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil presso l'INPS il **Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali** per assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa ed allargare la platea di beneficiari aggiungendo così un ulteriore tassello alla universalizzazione delle tutele (per una descrizione della funzione del fondo, v. A. Zoppo, *Un ulteriore passo verso l'universalizzazione delle tutele: il fondo di solidarietà bilaterale per attività professionali*, in *Bollettino ADAPT*, 9 marzo 2020). Ciononostante, questo fondo **non è ancora operativo e non può erogare prestazioni giacché non è stato ancora costituito il Comitato amministratore del fondo presso l'INPS**.

Allo stato attuale, per i professionisti, gli strumenti e gli ammortizzatori sociali per affrontare l'emergenza sono diversi e variano in base alla collocazione geografica dell'attività. Le parti sociali e le organizzazioni comparativamente più rappresentative delle regioni inizialmente più colpite dall'emergenza epidemiologica, (e cioè

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) sulla base di quanto disposto dagli artt. 15 e 17 del D.L. 2 marzo 2020, n. 9, hanno sottoscritto degli **Accordi-Quadro per l'accesso e le modalità di presentazione delle domande di cassa integrazione ordinaria, di assegno ordinario e indennità per i lavoratori autonomi.**

Le modalità e le procedure per la presentazione dell'accordo sindacale per la CIGD variano in base alle tre regioni. In Regione Lombardia viene previsto un **accordo sindacale standard** facente parte degli allegati dell'Accordo quadro per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga. L'accordo deve attestare l'esistenza di un pregiudizio che giustifichi il ricorso alla CIGD, prevedendo che il trattamento previsto nell'accordo sindacale non potrà superare la durata prevista dal D.L. n. 9/2020, a partire dal 23 febbraio 2020. Le domande (contenenti denominazione e ragione sociale, codice fiscale, matricola Inps, sede operativa compresi indirizzo, numero civico, comune, CAP, numero dei lavoratori interessati) **possono essere presentate anche da eventuale soggetto con potere di firma** (incluso responsabile delle procedure concorsuali, funzionario dell'associazione datoriale delegato dal datore di lavoro, consulente del lavoro delegato dal datore di lavoro) del soggetto richiedente.

**Confprofessioni Lombardia, Filcams-Cgil Lombardia, Fisascat-Cisl Lombardia e Uiltucs Lombardia hanno concordato una modalità di consultazione sindacale** (per i comuni al di fuori di quelli indicati nell'allegato 1 del DPCM 1° marzo 2020) che prevede l'accesso agli ammortizzatori sociali per i datori di lavoro che applicano il CCNL degli Studi Professionali seguendo **le modalità semplificate tramite l'invio di un modello di richiesta**. I modelli verranno condivisi in tempo reale con le organizzazioni sindacali per il successivo esame congiunto. Esperita la fase di esame congiunto o trascorsi i 5 giorni lavorativi dall'invio della richiesta i datori di lavoro potranno procedere con la presentazione della domanda telematica alla Regione Lombardia.

**In Regione Veneto** è stata prevista una **procedura semplificata tramite informativa agli enti bilaterali e alle OO.SS. che attivano la procedura sindacale da esperire entro 5 giorni lavorativi**. In mancanza della definizione il datore di lavoro può presentare l'istanza CIGD allegando l'evidenza dell'informativa data alle OO.SS., fatta salva l'entrata in vigore di norme semplificatrici. L'informativa deve attestare l'esistenza di un pregiudizio per l'attività aziendale e per i lavoratori coinvolti che giustifichi il ricorso alla CIGD.

**In Emilia-Romagna**, invece, i datori di lavoro possono presentare la domanda attraverso il sistema informativo reso disponibile dall'agenzia per il lavoro regionale, anche attraverso i soggetti abilitati dalla normativa nazionale, allegando l'accordo e il modulo di autodichiarazione sul rispetto dei requisiti di accesso reso disponibile dall'agenzia. **Le domande già compilate con le informazioni inserite nel SARE** (il Sistema Informatico per la Semplificazione Amministrativa in Rete della Regione), dovranno essere stampate attraverso l'apposita funzionalità e dovranno successivamente essere firmate dal legale rappresentante dell'impresa. La domanda cartacea, in regola con la vigente normativa in materia di bollo, dovrà essere inviata esclu-

sivamente via posta elettronica certificata all'indirizzo: [arlavoro.servipl@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:arlavoro.servipl@postacert.regione.emilia-romagna.it). Infine, sarà l'agenzia ad inviare all'INPS il provvedimento di autorizzazione in via telematica.

***Ulteriori misure attualmente disponibili per fronteggiare l'emergenza COVID-19 nel comparto studi professionali: il contributo dell'Ente bilaterale nazionale per l'attuazione dello smart working***

Il DPCM del 1° marzo 2020 (art. 4 comma 1 lett. a) e il DPCM del 4 marzo 2020 (art. 1 lett. n) intervengono sulle modalità di accesso semplificate al lavoro agile. Le modifiche hanno previsto, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, **la possibilità unilaterale da parte dei datori di lavoro, di attivare la modalità di lavoro agile anche in assenza di accordi individuali**. Allo stesso modo il DPCM dell'11 marzo 2020 (art. 1, comma 7 lett. a) raccomanda l'attuazione del massimo utilizzo per i datori di lavoro della suddetta modalità per le attività che possono essere svolte dal proprio domicilio o con modalità a distanza.

Per andare incontro a tali esigenze del settore, **EBIPRO, l'Ente bilaterale nazionale per gli studi professionali, è intervenuto in favore degli iscritti alla bilateralità che applicano il CCNL Studi professionali con uno specifico contributo per l'attivazione dello smart working**. È stato stabilito un rimborso massimo di 500 euro in favore dei datori di lavoro **in regola con i versamenti alla bilateralità di settore** (ivi compresi i contributi alla cassa di assistenza sanitaria CADIPROF) e con un'anzianità contributiva di almeno 6 mesi continuativi al momento dell'acquisto. L'importo massimo è da intendersi per dipendente e ciascun datore di lavoro può richiedere al massimo 5 contributi.

Vengono stabilite **modalità di presentazione delle domande semplificate**, proprio in virtù delle recenti modifiche attuate dai decreti governativi, tra cui la ricevuta semplificata di accordo di *smartworking* scaricabile dal sito [Cliclavoro](#).

***Indennità per lavoratori autonomi e professionisti esercenti attività nei comuni di cui all'allegato 1 al DPCM del 1° marzo 2020 o ivi residenti o domiciliati.***

L'art 16 del D.L. 2 marzo 2020, n. 9, ha previsto **in favore collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale e dei lavoratori autonomi o professionisti** ivi compresi i titolari di attività di impresa che svolgano la loro attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nei comuni individuati nell'allegato 1 al DPCM del 1° marzo 2020 **un'indennità mensile di 500 euro per un massimo di tre mesi e parametrata all'effettivo periodo di sospensione dell'attività**. L'indennità non concorre alla formazione del reddito. **L'Accordo-Quadro della regione Lombardia ha previsto che le domande possano essere presentate anche da eventuale soggetto**

**con potere di firma (incluso funzionario associazione datoriale, consulente del lavoro) delegato dal soggetto richiedente.**

La situazione, con riferimento a quanto fin qui descritto, è ovviamente in totale evoluzione e si attendono delucidazioni, chiarimenti, sia da parte degli di soggetti istituzionali quali l'INPS che da parte del Governo.

## Relazioni industriali, qualche proposta concreta per il dopo-Covid-19\*

di Marco Menegotto

La drammaticità del momento impone scelte difficili, rapide e fondate sull'urgenza, in una tensione tutta rivolta alla risoluzione dei problemi socio-sanitari più impellenti nel minor breve tempo possibile. Non mancano però voci, neppure troppo sommesse, che invitano a guardare sin da ora al "dopo-Covid"; lo fanno da un punto di vista macroeconomico, tra gli altri, Mario Draghi e il Presidente Mattarella nella sua "ultima considerazione". Andranno azionate leve (investimenti, finanziamenti, incentivi, garanzia di liquidità) di medio-lungo termine in grado di sostenere le imprese e soggetti economici in genere che siano in grado così di accompagnare quella ricostruzione che non "dovrà lasciare indietro nessuno". E così, a cascata: occupazione, reddito da lavoro, consumi.

Lo si dovrà fare con un certo grado di **coordinamento centrale, senza però gettare la sabbia dell'eccesso di formalismo e burocrazia nell'ingranaggio, lasciando invece la giusta dose di agibilità ai diversi livelli di prossimità degli interventi** (M. Sacconi, *Il mio canto libero – Cento unità di crisi (virtuali) per la tutela del lavoro*). E in questo contesto protagoniste saranno le parti sociali, con i molteplici sistemi multi-livello di relazioni industriali diffuse nel nostro tessuto produttivo (di beni, ma anche di servizi).

Non ci si può neppure dimenticare di come, nel medesimo periodo, **dovranno affrontarsi i rinnovi di alcuni tra i principali CCNL, i cui negoziati sono oggi, giocoforza, pressoché congelati**. Nel solo settore industriale: metalmeccanici, legno-arredo, gomma-plastica, alimentare, tessile-abbigliamento-moda. Ed il meccanismo di incremento salariale (distribuire ricchezza solo laddove sia prodotta) delineato dal Patto della Fabbrica, basato sull'IPCA valutato a consuntivo, non potrà che riservare amare sorprese.

**Risultano poi in vigore 11.061 accordi aziendali e territoriali** (ultima rilevazione ministeriale del 31 marzo) che prevedono un pagamento di un premio tendenzialmente l'anno successivo (2021) rispetto a quello di maturazione (2020), in relazione ad indicatori riferibili ai fondamentali aziendali. Nelle medesime intese viene diffusamente preso in considerazione pure il livello medio collettivo dell'assenteismo, che non potrà che risultare assai elevato, nonostante si preveda normalmente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13](#).

L'esclusione dal computo di malattie lunghe, infortuni. Date le prospettive **avranno terreno fertile le richieste, di parte sindacale, di intervenire con accordi di manutenzione di tali intese**, anche in forza di tipiche clausole di chiusura in cui ci si impegna a rivalutarne criteri/impianto in caso di stravolgimenti di mercato o di contesto. **Richieste, temo, difficilmente assecondebili.** Anche laddove l'azienda fosse in grado di erogare il premio, **come potranno riscontrarsi i requisiti per l'applicazione della tassazione agevolata (10%)** e conseguente possibilità di conversione in beni e servizi welfare?

In questo frangente sicuramente **gioverebbe una deroga parziale e temporaneamente limitata** ai soli premi maturati nell'anno in corso e pagati entro il 2021 rispetto alla stratificazione di disposizioni di legge (dalla legge di bilancio per il 2016 in avanti) e da complessa prassi amministrativa (decreti ministeriali, circolari e risposte ad interpelli dell'Agenzia delle Entrate). In altri termini, si potrebbe prevedere la **detassazione lineare (ovvero senza applicazione degli stringenti requisiti di "incrementalità" degli indicatori)** delle somme maturate in base agli accordi in vigore – e a relative intese modificative degli stessi –, con conseguente facoltà (ove contrattualmente prevista) della conversione delle stesse in misure di welfare.

Anche con riferimento al **lavoro agile**, che per assurdo risulta formalmente ricompreso – con tutte le difficoltà interpretative/applicative del caso – tra gli indicatori per la c.d. detassazione, sin dal D.M. 25 marzo 2016, può azionarsi una qualche leva di incentivazione (parallela e/o sostitutiva rispetto a taluni bandi regionali in circolazione). Potrebbe prevedersi un incentivo, in termini di **decontribuzione e/o defiscalizzazione, per coloro che ne hanno fruito nel periodo di emergenza (23 febbraio – 31 luglio 2020)**, senza condizionalità e con applicazione diretta del beneficio. Il costo massimo dell'operazione è calcolabile in base alle **dichiarazioni di attivazione** (portale Cliclavoro), che sarebbe anche requisito per l'ottenimento dell'incentivo. **Unico vizio: dalle stesse non si può certamente evincere il livello di reale utilizzo.** Neppure viene in soccorso, in termini di certezza, l'indicazione contenuta nel LUL (non c'è specifica, i più utilizzano la "P" di presente oppure la fascia oraria normalmente applicata in azienda). Si renderà quindi necessario ricorrere alle autocertificazioni, **prevedendo tetti massimi sul piano individuale e della singola azienda.** Ampie critiche si attendono sul punto: è una misura drastica, forse "a pioggia", ma è innegabile il tentativo di sostenere le attività laddove abbiano contribuito, a vari livelli, a mantenere attivo il sistema produttivo del Paese, anche se a basso giro. Nei limiti dell'oggettivamente rilevabile e – per una volta – correndo consapevolmente il rischio dell'abuso.

Un rapidissimo cenno meritano poi i **numerosi contratti a termine, anche in somministrazione, in scadenza in questo periodo d'emergenza**, stretti nella morsa tra l'incalzante crisi economica, i divieti di legge di attivare contratti a termine (dunque anche proroghe) in costanza di ammortizzatori sociali e l'invalidante disciplina del decreto dignità che non lascia scampo ad alcuna prospettiva futura di riassunzione a termine. Anche qui, consapevoli del rischio di ripetersi, sarà risolutiva

– in assenza di interventi di legge *ad hoc* – la contrattazione collettiva di **prossimità**: intese ex art. 8 finalizzate al mantenimento dei livelli occupazionali.

I primi saranno forse **timidi tentativi di innalzare il reddito netto di chi ha lavorato ed in parte alleggerire il peso del costo del lavoro per le imprese**. Certo, mi si dirà, sarebbe limitato a determinate categorie (solo l'1% nell'agricoltura ha contrattato un premio), aree geografiche (oltre il 70% degli accordi è stipulato nelle regioni del Nord Italia) o mansioni (chi può accedere al lavoro agile?) e ne usciranno penalizzati coloro che per decreto, o per scelta necessitata, hanno chiuso. Il secondo, un **tentativo comunque limitato a realtà ove le relazioni industriali sono distese e consentono di affrontare le questioni con sano pragmatismo e scarsa retrospettiva ideologica**.

Ma sarebbe comunque di più del timido segnale che per ora si è potuto permettere il sistema pubblico.

## Coronavirus. Molti lavori da rivalutare costruendo nuove relazioni\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Di fronte all'inedita e imprevedibile crisi economica e sociale che stiamo vivendo il lavoro deve assumere una centralità nuova.** Il problema, tuttavia, è quello di capire come tradurre concretamente questa riscoperta dei lavori – a partire da quelli più umili e invisibili sino ad arrivare ai medici e infermieri in prima linea – in un cambiamento strutturale anche nella quotidianità dei luoghi di lavoro. E di come farlo prima che il progressivo ritorno alla normalità finisca per riportare le cose all'ordine ereditato dal Novecento industriale che ha fatto del lavoro un puro fattore economico al punto da essere facilmente sostituibile con macchine e tecnologie avanzate. Si tratta di riscrivere ora, in vista della ripresa e senza rinviare ai logori dibattiti sul futuro del lavoro, le scale di priorità.

**Rivalutare cioè come calcoliamo e remuneriamo il valore aggiunto e la qualità del lavoro.** Potremmo per esempio partire dai due milioni di lavoratori domestici, in larga parte senza tutele contrattuali e senza ammortizzatori sociali, per chiederci se la cura della persona e l'assistenza alla famiglia sia da valutarsi solo in termini economici paragonandola a un tradizionale rapporto produttivo dell'industria come rapporto tra ore lavorate e beni prodotti.

**E potremmo poi subito porre l'attenzione a quello che chiamiamo settore primario, l'agricoltura, e che tuttavia abbiamo a lungo trascurato e abbandonato per poi accorgerci oggi che le filiere produttive che arrivano all'industria alimentare e alla grande distribuzione spesso si reggono su manovalanze di invisibili.** E questo ragionamento lo potremmo affidare *in primis* a noi stessi, come consumatori finali, attenti al costo di quello che compriamo senza però pensare al costo e al valore di produzione che 'impone' come legge di mercato, modelli organizzativi che si fondano sullo sfruttamento di persone che abbiamo ora imparato a conoscere e apprezzare perché ci forniscono beni di prima necessità che abbiamo sin qui dato per scontati. Uno dei primi elementi da prendere in considerazione, per evitare eccessive astrazioni, è dunque quello di far emergere dalla informalità proprio quei lavori oggi più necessari che fino a ieri abbiamo fatto finta di non vedere.

**Ci troviamo oggi a contare proprio su quelle figure che abbiamo per decenni marginalizzato. E qui la soluzione non può essere solamente normativa, le**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

**leggi ci sono e basterebbero a garantire standard equi.** Occorre creare un vero sistema di relazioni contrattuali e personali che governi e tuteli un mercato regolare dei lavoratori domestici, di cura, dell'agricoltura, dei servizi alla persona. Un sistema che si appoggi anche alla rinnovata sensibilità nei confronti di questi lavoratori che sta maturando in questi mesi.

**C'è poi tutta un'altra fetta di lavoro che soffre e vive tutto il peso dell'incertezza e delle contraddizioni del momento. Sono quei lavoratori occupati sia nelle fabbriche che nei servizi che si trovano tra l'incudine del timore di perdere il lavoro a causa di chiusure obbligate che ormai proseguono da diverse settimane e il martello della salute.** Anche all'interno di questo complesso dilemma il ruolo delle relazioni contrattuali e personali è centrale per diversi motivi e a diversi livelli. Da un lato importante è stato il Protocollo firmato nei primi momenti dell'emergenza per dettare condizioni generali di sicurezza nei luoghi di lavoro, così che fossero chiari gli standard richiesti. Dall'altro le rappresentanze di imprese e lavoratori, in virtù della loro prossimità alle singole realtà produttive possono ora districarsi meglio di norme nazionali nelle differenze organizzative e logistiche dei singoli settori in linea con le loro peculiarità.

**Per questo vanno sostenuti e accompagnati quegli accordi aziendali che hanno come oggetto proprio le procedure che consentono una riapertura in sicurezza coinvolgendo, laddove presenti, i sindacati anche come garanti di queste procedure.** Si tratta dell'unica strada perché la ricostruzione di un sistema duramente colpito passi dalla ricostruzione dei rapporti tra le parti. Laddove il sindacato non è presente è possibile muoversi in una logica territoriale di accordo tra le parti. Questo chiede una grande responsabilità a tutti, certi però che sbagliare questa fase, con imprudenze più o meno consapevoli, rischierebbe di riconsegnarci allo scenario di inizio marzo. Scenario che nessuno, imprese e lavoratori, possono permettersi.

## **Accordo di Programma per la ripartenza dell'industria del vetro: il dialogo sociale per far fronte alle sfide dell'emergenza\***

*di Massimo Noviello*

All'esito di un confronto costruttivo ed articolato, il 23 aprile scorso Assovetro – l'associazione degli industriali del vetro del sistema Confindustria – ha sottoscritto con le Segreterie Nazionali delle organizzazioni sindacali di categoria Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil un Accordo Nazionale di Programma per l'adozione di misure preventive anti-contagio, al fine di garantire la ripresa in sicurezza delle attività produttive del settore vetro e lampade.

L'accordo è frutto di una lunga e consolidata tradizione di dialogo sociale, che ha indotto sin da subito le Parti ad impegnarsi nella gestione condivisa dell'emergenza.

Già il 14 marzo scorso, infatti, è stato sottoscritto tra le stesse Parti un Avviso congiunto nella forma di appello alla responsabilità di tutti – imprenditori, dirigenti, lavoratori ed organizzazioni sindacali – a fare ciascuno la propria parte, per far fronte all'inaudita sfida del Covid-19.

Due sono gli elementi fondamentali che ispirano l'accordo: coniugare un'ordinata ripresa/prosecuzione delle attività con la tutela della salute dei lavoratori, assicurandone il massimo livello di protezione, e la forte raccomandazione alla più ampia condivisione con le rappresentanze sindacali delle modalità della ripresa e delle misure da adottare.

Sul fronte della tutela della salute dei lavoratori, abbiamo potuto contare sulle esperienze maturate dalle nostre aziende che, d'intesa con le rappresentanze sindacali, hanno adottato, già prima del Protocollo condiviso del 14 marzo, le misure appropriate per adattare il processo produttivo e l'organizzazione del lavoro alla straordinarietà della situazione. Tali misure sono state poi puntualmente inserite nei Protocolli aziendali attuativi del Protocollo nazionale condiviso.

La scelta della via della condivisione con il sindacato è il portato del nostro consolidato sistema di relazioni industriali, fondato sul rispetto ed il riconoscimento reciproco delle Parti e sul dialogo responsabile e continuo. In coerenza con la nostra tradizione, anche nell'Accordo di programma assume grande importanza il confronto preventivo sulle modalità della ripresa o della prosecuzione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17.](#)

dell'attività produttiva e la più ampia condivisione tra tutti i soggetti coinvolti (direzione aziendali, RSU, RLS e medico competente).

**Questo patrimonio di esperienze ha costituito la base, insieme alle indicazioni delle autorità, per individuare le linee guida condivise, impartire indirizzi alle aziende, ai lavoratori e alle rappresentanze sindacali, orientare decisioni e comportamenti efficaci in questa fase così difficile e superarla insieme.** La maggiore criticità è stata realizzare una sintesi efficace, adeguata a tutte le imprese che costituiscono il panorama eterogeneo di settore, che conta aziende molto differenti tra loro per collocazione geografica, per tipologia di produzione, impiantistica e per dimensione. Fanno parte, infatti, dell'industria del vetro, aziende di tutte le "taglie", dalle filiali italiane di grandi multinazionali a vetrerie di media e piccola dimensione, anche di natura padronale. Si differenziano per destinazione di mercato e per tipologia di produzione: produzione e trasformazione di vetro piano per l'edilizia, l'*automotive e i trasporti*, produzione di contenitori per l'industria alimentare, la farmaceutica, la cosmetica, la profumeria, gli oggetti e le suppellettili per la casa, produzione di lana e filati per l'isolamento in edilizia e per il rinforzo nelle infrastrutture e di un'ampia gamma di materiali compositi, i tubi di vetro, fiale e flaconi per il settore farmaceutico, le lampade e i display, il vetro artistico.

**Gran parte dei processi di produzione sono a ciclo continuo – h 24 per 365 giorni all'anno.**

In questo variegato panorama, le attività considerate essenziali, al servizio dell'industria alimentare e della farmaceutica, ovvero funzionali a filiere considerate tali, in queste settimane hanno continuato a lavorare, anche se in alcuni casi a regime ridotto; le altre, non appartenenti alle categorie autorizzate a proseguire, hanno interrotto completamente.

**Gli impianti di lavorazione del vetro sono localizzati secondo una distribuzione piuttosto capillare su tutto il territorio nazionale:** abbiamo dovuto tener conto delle misure specifiche adottate o in via di adozione da parte delle diverse Regioni e particolarmente per le aree decretate focolai dell'epidemia.

Consapevoli di queste differenze, le Parti stipulanti – nel quadro dello scrupoloso rispetto delle linee guida concordate – hanno lasciato tuttavia alle aziende ed alle rappresentanze sindacali aziendali e/o territoriali la facoltà di adottare soluzioni condivise confacenti alle rispettive specificità.

**Le misure previste, in continuità con l'Accordo condiviso del 14 marzo, attingono alla gestione ed all'organizzazione del lavoro nel periodo di emergenza, di cui abbiamo acquisito familiarità nelle ultime settimane:** l'informazione ai lavoratori, le raccomandazioni comportamentali, la pulizia dei luoghi di lavoro e delle singole postazioni, la disponibilità di prodotti per garantire l'igienizzazione, la assegnazione e l'utilizzo dei DPI, la gestione degli spazi comuni in funzione del rispetto del distanziamento sociale prescritto, gli interventi organizzativi (gestione degli orari di lavoro, dei turni e delle trasferte, il lavoro a distanza, il ricorso a sistemi informatici per la comunicazione interna, la formazione, le riunioni,

gli spostamenti interni, gli accessi ai locali di comune utilizzo, mense, spogliatoi, aree di riposo, lo svolgimento di particolari operazioni di lavoro ...), l'accesso e la permanenza in azienda da parte di soggetti esterni, la gestione di eventuali casi positivi in azienda. Regole, indirizzi, *best practices*, metodologie e schemi di riferimento, la cui efficace applicazione è compito dei responsabili aziendali di concerto con i rappresentanti dei lavoratori.

**Arrivando in leggero anticipo sull'Aggiornamento del Protocollo condiviso Governo – Parti Sociali del 24 aprile – così come era già accaduto il 14 marzo per il nostro Avviso congiunto rispetto alla prima edizione del Protocollo – ne abbiamo in qualche modo anticipato talune disposizioni:** abbiamo raccomandato la distribuzione delle mascherine a tutti i dipendenti; abbiamo riconfermato il ricorso allo smart working; abbiamo richiamato l'attenzione sulla mobilità casa-posto di lavoro, nella consapevolezza che per un efficace contenimento del contagio, oltre a creare le migliori condizioni di sicurezza nelle fabbriche, occorre responsabilizzare tutti circa i comportamenti di prudenza da osservare anche fuori dai luoghi di lavoro; l'attenzione ai soggetti più fragili, presumibilmente più esposti al rischio; il richiamo alla puntuale collaborazione con le Autorità.

**Le Parti sono impegnate a sorvegliare l'attuazione dell'Accordo e ad appor-  
tarvi gli aggiornamenti che l'evoluzione continua delle disposizioni del Go-  
verno, delle Regioni e delle Autorità renderanno necessari.** L'Accordo di Pro-  
gramma del 23 aprile e l'Avviso Congiunto del 14 marzo confermano la capacità  
delle nostre Aziende e dei Rappresentanti dei lavoratori di affrontare insieme, effica-  
cemente, anche le più grandi difficoltà, capacità sperimentata peraltro in numerose  
precedenti occasioni.

## **Meat-up ffire. Dentro le relazioni industriali: il caso della filiera della carne in Europa\***

*di Stefania Battistelli, Piera Campanella,  
Giulio Centamore, Davide Dazzi, Daniela Freddi*

Si chiama **Meat Up Ffire** e rappresenta l'acronimo di «*Fairness, Freedom and Industrial Relations across Europe: Up and Down the Meat Value Chain*»: è un progetto di ricerca – finanziato dalla Commissione Europea, **DG Employment and Social Affairs (VS/2018/0014)** – che ha coinvolto sociologi, economisti, giuristi, sindacati provenienti da Belgio (Università di Hasselt), Danimarca (Università di Copenaghen; Nnf), Germania (Università di Erlangen), Italia (Università di Urbino Carlo Bo; Ires E.R., Flai-Cgil) e Polonia (Università di Łódź; Scuola di Economia di Varsavia), con l'obiettivo di indagare le caratteristiche strutturali, l'occupazione, i rapporti di lavoro e le relazioni industriali nella filiera di produzione della carne europea.

Si tratta di un obiettivo di un certo interesse, soprattutto ora che l'emergenza pandemica impone una rinnovata attenzione alla questione dell'alimentazione nel quadro delle più generali interazioni tra uomo, animali ed ecosistemi<sup>1</sup>. Come noto, l'attività agroindustriale moderna, in specie quella di produzione della carne, del tutto essenziale, ad oggi, nell'ambito della filiera agroalimentare, è da qualche tempo sotto i riflettori, perché accusata, da un lato, di contribuire allo sviluppo di infezioni virali e batteriche, sovente trasmissibili anche all'uomo, dall'altro, di favorire il cambiamento climatico, così aggravando i rischi per la biodiversità e la salute umana. Da ultimo, l'ampia diffusione di focolai di contagio da Covid-19 negli impianti di macellazione e lavorazione delle carni – americani, ma anche canadesi, australiani ed europei – pone sotto gli occhi di tutti l'estrema criticità di questa industria, nonostante i cospicui investimenti in termini di automazione e sanificazione degli ambienti di lavoro<sup>2</sup>.

**Meat Up Ffire**, i cui studi sono ora raccolti nell'omonimo volume della Collana di *Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali* (fondata da Giuseppe Pera. Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 maggio 2020, n. 21](#).

<sup>1</sup> D. Freddi, *Un'occasione per ripensare la filiera alimentare*, in *Collettiva*, 18 maggio 2020.

<sup>2</sup> E. Livini, T. Mastrobuoni, *Allarme mattatoi: "Alto il rischio contagi, sono i nuovi focolai"*, in *la Repubblica*, 11 maggio 2020, E. Honig, T. Genoways, *'The workers are being sacrificed': As case mounted, meatpacker JBS kept people on crowded factory floors*, 1 maggio, 2020, H. Young, *'Exploitative conditions': Germany to reform meat industry after spate of Covid-19 cases*, in *The Guardian*, 22 maggio 2020.

**Silvana Sciarra) di Franco Angeli *open-access***, consente di comprendere meglio dette criticità a partire da una ricostruzione, nello specifico, delle dinamiche economiche della filiera suinicola europea e delle condizioni di lavoro di chi vi è occupato. Ne emerge il quadro di un settore in rapido e significativo mutamento, stante l'accentuata competitività internazionale, la digitalizzazione, la diffusione di nuovi modelli di consumo e, *last but not least*, una rinnovata sensibilità, come si diceva, per gli aspetti ambientali e per il benessere animale.

**È, in particolare, proprio la competitività, cui la filiera è sottoposta a livello globale, a dar ragione del progressivo deterioramento dei trattamenti economici e normativi dei lavoratori occupati nel settore, specie all'interno delle catene degli appalti. Meat Up Ffire li ha indagati, ponendo attenzione soprattutto al ruolo delle relazioni industriali**, che hanno rappresentato il cuore del progetto, per questo supportato altresì dall'Effat, federazione europea dei lavoratori dell'industria alimentare, dell'agricoltura e del turismo.

**Nel corso di un biennio, il gruppo di ricerca ha svolto un intenso lavoro, anche operando “sul campo”**, con l'analisi di diversi casi-studio, la realizzazione di interviste a rappresentanti del sindacato, associazioni di categoria e del terzo settore, rappresentanti di enti e istituzioni pubbliche, giudici, avvocati, ispettori del lavoro, studiosi e la promozione di un dibattito pubblico sul tema all'interno di apposite *policy platforms*, costituite da *stakeholders* locali, in ciascun Paese *partner* del progetto.

**L'indagine è stata condotta su due livelli, nazionale e comparato**, tra di loro complementari, e ha condotto alla messa a punto di una **lista finale di raccomandazioni** rivolte alle parti sindacali settoriali e agli attori pubblici impegnati nella regolamentazione della filiera.

### **La struttura economica della filiera suinicola in Europa**

Come è stato illustrato nel volume, **la zootecnia a livello globale** ha progressivamente perso nel tempo le caratteristiche strutturali tradizionali e ha conosciuto veri e propri processi di industrializzazione. Da ultimo, ha sperimentato una **straordinaria trasformazione, con la crescita significativa di nuovi attori sul mercato globale, in particolare della Cina, divenuto il principale produttore, consumatore ed esportatore mondiale di carne**. Nello stesso studio viene osservato altresì come a livello europeo questa filiera si sia **completamente riorganizzata negli ultimi quindici anni, sicché alcuni Paesi hanno visto il proprio ruolo crescere significativamente, come ad esempio la Spagna, e altri lo hanno visto ridursi, come è il caso della Francia**. In generale, una tale riorganizzazione ha indotto la maggior parte dei Paesi europei coinvolti in queste produzioni a specializzarsi.

La specializzazione territoriale in una determinata fase produttiva, che sia agricola, zootecnica o industriale comporta sempre l'accrescimento dell'intensificazione dei processi, del numero delle imprese e dei lavoratori coinvolti. In ambito zootecnico,

con il fine ultimo di abbattere i costi di produzione, questo ha generato l'industrializzazione del processo di allevamento che ha progressivamente visto ridurre i metodi zootecnici tradizionali a favore dello sviluppo dell'allevamento intensivo.

### **Le relazioni industriali nella filiera suinicola in Europa: una prospettiva comparata**

Se dal versante economico si passa a quello delle relazioni industriali, due avvertenze sono necessarie per la lettura del libro.

Primo, i sistemi di relazioni industriali dei cinque Stati UE coinvolti nel progetto non potrebbero essere più diversi tra loro: **i casi nazionali rappresentano, invero, cinque differenti concezioni (ed ancor prima, idee) di come intendere le dinamiche sindacali e la contrattazione collettiva.** Se il **Belgio** è un sistema altamente istituzionalizzato, caratterizzato da elevati tassi di sindacalizzazione (da ambo le parti), contratti collettivi *erga omnes* e persino il salario minimo legale, la **Danimarca** è all'opposto un tipico esempio di "pragmatismo nordico", in cui l'intervento della legge è ridotto al minimo, ma l'esistenza di un sindacalismo robusto e ben radicato garantisce, con la copertura contrattuale, salari elevati e buone condizioni di lavoro. Quando si parla di relazioni industriali, la **Germania** è per molti versi il modello da cui in Europa si trae l'esempio (basti pensare alle vicende della partecipazione aziendale), ma da alcuni anni vi è per così dire l'impressione che il modello stia iniziando a scricchiolare (lo dimostrano, se ci si allontana dai settori più forti dell'industria, i bassi tassi di sindacalizzazione e di copertura contrattuale). A trent'anni dalla conquista della libertà sindacale (per riprendere il titolo di un famoso libro di Giuliano Mazzoni), se si eccettuano realtà aziendali di maggior spessore, **le relazioni industriali polacche** tutto possono dirsi tranne che ben radicate – e i contratti di settore praticamente non esistono. **La situazione italiana**, come noto, è in questi anni più mutevole che mai.

Tuttavia, invece di rappresentare un ostacolo, questa diversità "strutturale" tra i Paesi coinvolti ha dato slancio al progetto, al confronto tra i *partners* ed alle attività di ricerca, il cui aspetto a nostro avviso più interessante è costituito proprio dal **come, nei diversi Paesi, gli attori delle relazioni industriali hanno reagito alle sfide poste dal graduale aumento della concorrenza tra le aziende (e tra i lavoratori) del settore:** i cinque "capitoli nazionali" offrono a questo proposito analisi approfondite e spunti di riflessione preziosi.

La seconda avvertenza riassume uno dei motivi principali dell'operazione svolta dal gruppo di ricerca. Nelle società economiche contemporanee è sempre più difficile che le caratteristiche "maggiori" o, se si preferisce, "portanti" dei sistemi nazionali di relazioni industriali si ritrovino, sia pure con adattamenti, in tutto l'arco dei settori produttivi<sup>3</sup> : detto diversamente, lo "sgretolamento" – di cui tanto si discute nella

---

<sup>3</sup> B. Bechter, B. Brandl, G. Meardi, *Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2012, 3, 185 ss.

letteratura specializzata – che alcuni sistemi di relazioni industriali stanno sperimentando da quindici o venti anni a questa parte si osserva di più in alcune categorie e di meno (o in alcuni casi per nulla) in altre. Da questo punto di vista, benché sia tutto sommato ancora poco “battuto” dagli studi di relazioni industriali (ed ancora meno da quelli di diritto del lavoro), **il settore della carne si è rivelato un osservatorio privilegiato, per comprendere le trasformazioni che stanno interessando le relazioni industriali in lungo e in largo nel continente europeo.**

**Vi si ritrova ad esempio il *topos* della “crisi” del contratto di settore: come in Germania**, dove la conclusione di un contratto per l’industria della carne da tempo non è più neanche nell’agenda delle parti sociali, o in Italia, dato che il contratto collettivo “naturale” (quello dell’industria alimentare) è spesso soppiantato da quello della logistica o del multiservizi. **Le relazioni industriali nell’industria della carne offrono riscontri interessanti anche su come si sta evolvendo il conflitto collettivo:** a questo proposito **il caso danese** è emblematico, se si pensa che una delle categorie più militanti e combattive (Nnf) ha praticamente smesso di scioperare, da quando il principale *player* del settore ha iniziato a smantellare gli stabilimenti per trasferirli all’estero, ed ha addirittura preso in considerazione l’ipotesi (poi scartata) di sciogliersi come sindacato per confluire in quello dei meccanici. Oppure, pensando ai fenomeni di *dumping* contrattuale, è significativo che nel **sistema belga** – puntualmente disciplinato per legge – i sindacati stipulanti abbiano accettato, con il rinnovo del contratto di settore, una diminuzione dei salari minimi d’ingresso sulle posizioni professionali più basse, per “sfuggire” alla concorrenza di altri contratti di settore (tra cui quello della logistica) che consentono economie più vantaggiose ai datori di lavoro.

**Le domande aperte sono molte e vanno dall’opportunità di intervenire per legge a livello nazionale (salario minimo? Legge sugli appalti?) oppure affidandosi al legislatore europeo (ma come?), ma con la consapevolezza che debbano essere innanzitutto le parti sociali a farsi carico dei problemi del settore.**

### **Raccomandazioni finali**

Meat Up Ffire si conclude, come anticipato, con una serie di **raccomandazioni**, che rappresentano il **risultato di un percorso di partecipazione all’interno della *partnership* di progetto e di un confronto con il sindacato europeo e nazionale del settore agroalimentare.** Le principali raccomandazioni a livello europeo sono le seguenti:

- **Rafforzamento della cooperazione sindacale transnazionale** – considerata l’elevata interconnessione dei rapporti di filiera tra i singoli Paesi europei diventa prioritario costruire una cooperazione transnazionale tra le organizzazioni sindacali potenziando gli strumenti già esistenti (quali il Comitato di Coordinamento europeo nel settore della carne presso l’Effat), favorire accordi di cooperazione bilaterali o trilaterali tra Paesi Europei e favorire il dialogo anche con le Federazioni Sindacali Globali (International Union Federations, Iuf);

- **Fare leva sugli strumenti di relazioni industriali europei** – dato il posizionamento strategico di multinazionali (*Tönnies Group, Danish Crown*) lungo la catena del valore, è quanto mai urgente valorizzare i Comitati Aziendali Europei (Cae) e gli Accordi Transnazionali di Gruppo (Tca) e disseminarne il più possibile i contenuti (tradotti in diverse lingue). Allo stesso tempo, si dovrebbe emendare la Direttiva sui lavoratori distaccati estendendo il principio di responsabilità solidale anche nel settore della carne;
- **Relazioni industriali più attente alle condizioni di lavoro** – avendo la ricerca rilevato la correlazione tra intensificazione del carico di lavoro e innalzamento dei disturbi muscoloscheletrici, soprattutto nella trasformazione/macellazione della carne, le parti sociali sono chiamate a portare il tema della salute e sicurezza al centro del confronto contrattuale;
- **Salari equi e dignitosi per contrastare le pratiche di dumping sociale e contrattuale** – il progetto sostiene la proposta della Ces (Confederazione Europea dei Sindacati) di introdurre un *benchmark* europeo a cui i salari minimi nazionali dovrebbero tendere (il 60% della retribuzione mediana);
- **Limitare l'uso dell'appalto e subappalto** – introdurre o ripristinare la “parità di trattamento” tra lavoratori diretti e indiretti, prevedere misure fiscali che sappiano disincentivare l'abuso di pratiche di appalto e subappalto (es. Reverse Charge), prevedere misure di responsabilità solidale del committente attraverso strumenti di *hard* e *soft law* (es: Marchio Etico), favorire l'internalizzazione dei profili ad oggi esternalizzati all'interno del perimetro del CCNL Industria Alimentare;
- **Relazioni industriali più inclusive** – favorire tutte quelle forme di contrattazione (es. di filiera, di sito, di distretto) e di rappresentanza dei lavoratori che sappiano mettere insieme lavoratori diretti e indiretti;
- **Relazioni industriali più attente ai lavoratori migranti** – considerata l'alta presenza di lavoratori migranti lungo la filiera e come su di essi si scarichino sovente le pratiche di *dumping* sociale e contrattuale, particolare enfasi dovrebbe essere riservata a tutte quelle forme di integrazione fuori e dentro i luoghi di lavoro (sull'esempio tedesco di *Fair Mobilität*) e a tutte quelle pratiche di relazioni industriali e forme di democrazia sindacale che aprano alla partecipazione e inclusione dei lavoratori migranti;
- **Networking sui temi della transizione ecologica e tecnologica** – considerata la centralità dei temi ambientali e tecnologici nella filiera della carne e per aumentare i momenti di informazione e formazione al proprio interno e tra i propri rappresentati, diventa sempre più importante per le parti sociali costruire dei rapporti di dialogo con il mondo dell'associazionismo e Ong che si occupano di sostenibilità ambientale, diritti umani, consumo consapevole e *animal welfare*.

## **Il dialogo mediatico tra Bonomi e Furlan: prove tecniche di innovazione nelle relazioni industriali\***

*di Francesco Nespoli*

**Il dialogo a distanza tra Carlo Bonomi e Annamaria Furlan sulle pagine del *Messaggero* è un chiaro esempio di quanto la comunicazione pubblica costituisca una dimensione naturale per il metodo delle relazioni industriali moderne.** Nelle due lettere apparse sul quotidiano Romano i leader di Confindustria e Cisl hanno tentato di fornire le chiavi di lettura non solo della crisi in corso, ma anche delle dinamiche della trasformazione del lavoro che vi preesistevano. Offrirne un'interpretazione convincente rappresenta l'impegno comunicativo probabilmente più difficile in un momento di esposizione mediatica fisiologica.

**La lettera-manifesto di Bonomi ribadisce quanto già espresso nella sua prefazione al libro *Italia 2030*, anticipata il giorno precedente l'intervento agli Stati Generali:** “Nessuna decisione politica sul mondo del lavoro, delle imprese e sulla miglior allocazione delle risorse italiane ed europee disponibili, potrà sprigionare davvero tutto il suo potenziale di crescita, se non passa attraverso un confronto concreto e di contenuto tra imprese, sindacato e terzo settore”. Affermazione di quel metodo che dovrebbe presiedere al risultato più volte auspicato da Annamaria Furlan di un “patto” tra le forze sociali e produttive del Paese.

**Siamo così in presenza di una delle regole da manuale della comunicazione politica contemporanea: un frame (una definizione, un concetto chiave) deve essere semplice e ripetuto perché si affermi tra gli schemi interpretativi di chi legge e ascolta.** L'altro lato della medaglia vuol che la frequenza con la quale si invoca una risorsa intangibile, come quella della “inclusività” più volte ricordata sia da Bonomi sia da Furlan, sia inversamente proporzionale alla sua disponibilità. Ma questo non basta se dietro ai ripetuti appelli alla “responsabilità di ognuno” per superare la crisi, si profila una incerta stagione contrattuale già aperta, con ormai 8 dipendenti su 10 in attesa di rinnovo (stime Istat). Tra le negoziazioni aperte due di peso come quella dei metalmeccanici e quella dei tessili, segnate da una notevole divergenza tra le richieste avanzate dai sindacati e le posizioni delle imprese.

**Non a caso la risposta di Furlan all'appello di Bonomi di ripensare i contenuti della contrattazione collettiva e superare il mercato del tempo di lavoro del Novecento è stata quella di iniziare da una verifica “sugli impegni reciproci**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

**assunti nei mesi scorsi nel Patto per la Fabbrica”, ossia la cornice dentro la quale si sta misurando la reale distanza tra le parti nei modi di intendere la funzione del contratto collettivo nazionale.** Anche la Cgil concorda a livello di principio sul fatto che “occorra investire sul lavoro, spingere sulla produttività, sulla formazione [...] ragionare sul regime orario” ma questo deve avvenire senza “mettere in discussione l’incremento economico del contratto nazionale”. Così Ivana Galli, segretaria confederale della Cgil. E la posizione della UIL, espressa dal neo-segretario Pierpaolo Bombardieri sabato durante la sua relazione di insediamento, è simile stessa. Più esplicito ancora è stato il segretario generale della confederazione di Corso Italia Maurizio Landini dicendo che “se Bonomi vuole mettere in discussione il contratto nazionale sarà scontro”.

**È in questo clima che si inseriscono gli appelli di Bonomi e Furlan al superamento di “logiche di vecchi scambi e visioni ideologiche di antagonismo che appartengono al passato” e ad arginare derive violente** (il riferimento è alle minacce ricevute nei giorni scorsi dal presidente di Confindustria Lombardia Marco Bonometti e dal presidente di Confindustria Bergamo Stefano Scaglia).

**Gli interventi di Bonomi e Furlan evidenziano come la vera posta in gioco nella comunicazione di chi fa rappresentanza oggi sia un’interpretazione comprensibile e convincente dei fenomeni di cambiamento del lavoro.** E soprattutto della loro possibile gestione. Da questo punto di vista le parole di Bonomi e Furlan sono facilmente attaccabili da chi voglia leggere nelle proposte di superare “il vecchio meccanismo dello scambio tra salario e orario” e di stabilire “obiettivi incentivanti di produttività” non una lettura innovativa, ma al contrario un ritorno al cottimo e una cessione di diritti acquisiti da parte dei lavoratori. Una “via bassa” dunque, e tutto il contrario di un percorso di “innalzamento del capitale umano”.

**Un modo affinché quella che vuole essere “una vera e propria ridefinizione del lavoro, guardando alle filiere e alle aziende” non sia oggetto di una disputa ideologica de facto è quello di discuterla nelle sue implicazioni concrete e misurabili.** Ciò aiuterebbe a spiegare alcuni equivoci chiave da parte di chi tenta di descrivere il post-fordismo, evitando che le sue categorie interpretative finiscano per essere poi ricondotte, come nel caso del patto della fabbrica, agli schemi di lettura della società del Novecento industriale. Ma è evidente che a questo livello del confronto non sono ancora entrate in gioco quelle indispensabili figure tecniche e terze di raccordo in grado di tradurre la visione politica e le proposte di merito in precise previsioni normative e contrattuali coniugando le vecchie relazioni industriali con i nuovi modi di lavorare e fare imprese sul versante dell’apprendimento, delle competenze e della professionalità. Per esempio ripensando radicalmente i fondi interprofessionali e persino l’apprendistato che la storia ci consegna come strumento di innovazione e non solo di inserimento dei giovani in azienda (si veda a riguardo M. Colombo, *L’apprendistato come paradigma dei processi di innovazione: la lezione del passato*, in *Bollettino speciale ADAPT n. 2/2019*).

**Il nodo di fondo resta quello della crescita della produttività, concetto che applicato al lavoro andrebbe nettamente distinto da quello di una semplice capacità produttiva oraria, che si addice perfettamente solo alle macchine, ma andrebbe descritto nei termini del valore aggiunto che il lavoro è in grado di apportare nella produzione.** Concetto molto difficile da misurare concretamente, ma che costringe a distinguere professioni dove questi margini esistono e professioni e settori invece per le quali l'incentivazione non basta, ma si rendono necessarie l'innovazione e la ricerca. Di qui il secondo equivoco, che vuole che il superamento del vecchio scambio tra salario e orario sia da intendere come una rottamazione tout court del concetto di ora-lavoro, e quindi in realtà un pretesto per ridurre i salari. Servirebbe quindi in questo senso indicare esperienze concrete di contesti organizzativi nei quali le competenze siano state trainate verso l'alto trasformando in buone pratiche le enunciazioni di principio.

**Una concretezza di cui c'è urgenza anche nel discorso pubblico che riguarda il tema, sempre connesso alle professioni, delle politiche attive, perno per la costruzione dei cosiddetti mercati del lavoro transizionali.** Le relazioni industriali su questo terreno avrebbero molto da raccontare e da fare per ripensare lo scambio attraverso le leve della bilateralità e quindi attraverso sistemi formativi che non siano basati sulle professionalità del '900 industriale (si veda a riguardo L. Casano, *Ripensare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi* in *Bollettino ADAPT* n. 12/2018).

**I manifesti per il futuro del lavoro potrebbero insomma essere accompagnati da testimonianze che evitino le loro interpretazioni in termini di programmi culturali astratti e ideologici, che con le stesse pinze dell'ideologia si lasciano trattare.** Col risultato di favorire paradossalmente la difesa dello *status quo* e di conservare le condizioni di un mercato del lavoro insostenibile, dove oltre l'accanimento terapeutico di un trattamento di cassa integrazione o un assegno di disoccupazione resta il vuoto occupazionale.

## Anatomia di una crisi\*

*di Gaetano Stella*

I primi effetti della pandemia sul tessuto professionale italiano sono preoccupanti. Al di là delle sensazioni di angoscia e di incertezza, che ognuno di noi ha vissuto negli ultimi dolorosi mesi, **in questo nuovo numero del “Bollettino sulle libere professioni”** abbiamo voluto misurare, attraverso dati, analisi e tendenze, la profondità dell'emergenza sanitaria ed economica che ha investito il mercato del lavoro e, in particolare, il settore delle attività professionali e indipendenti.

**L'attività di ricerca del nostro Osservatorio si è basata esclusivamente sul valore scientifico dei numeri per offrire un qualificato strumento di informazione, rigoroso e oggettivo, che consenta di conoscere e approfondire i temi di attualità del nostro settore economico, senza lasciar spazio a commenti o conclusioni di altra natura.** Una precisa impostazione metodologica che interessa ogni sezione del Bollettino, anche quella dedicata alle novità normative che ci coinvolgono. Come dire: solo la dura realtà.

**Leggendo trasversalmente le analisi contenute in questo nuovo numero del Bollettino, emerge con estrema chiarezza il tributo che il settore professionale ha pagato all'emergenza Coronavirus sia sul piano sociale, sia su quello occupazionale.** Ma c'è anche, tra le righe, il disperato tentativo di tornare alla normalità e, qui, ci confortano i dati sui contributi versati dagli studi professionali, che tornano a salire dopo una prima fase di incertezza.

**Tutti gli indicatori che fino alla fine dello scorso anno mostravano segnali positivi, hanno bruscamente invertito la rotta nel primo quadrimestre del 2020, con un calo di circa 400.000 occupati e di circa 190.000 lavoratori indipendenti.** Altre indicazioni degli effetti del lockdown vengono dalle richieste dell'indennità di 600 euro a favore dei professionisti iscritti alle Casse di previdenza privata, dai dati della contribuzione al nostro fondo sanitario, dalle nostre elaborazioni sui dati INPS e INAIL.

Si poteva fare di più? Forse. Di certo, mettendo a confronto le misure economiche adottate dai principali Paesi europei a favore dei lavoratori indipendenti, appare di tutta evidenza come il nostro Paese abbia scontato una cronica carenza di risorse fi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28](#). Pubblicato anche su *Bollettino Confprofessioni sulle libere professioni* n. 2/2020.

nanziarie, le quali solo in minima parte sono riuscite a mitigare l'emergenza economica innescata da virus.

Di qui la nostra preoccupazione per i mesi a venire.

## **Assemblea annuale ANCE: “RI-generazione Italia”\***

*di Silvia Rigano*

Si è tenuta lo scorso 20 ottobre, in modalità telematica, l'Assemblea annuale dell'ANCE – Associazione nazionale costruttori edili – dal titolo “**RI-generazione Italia**”. I lavori si sono aperti con le parole del presidente Gabriele Buia che ha ribadito quanto sia importante, in un momento di emergenza sanitaria come quello che stiamo vivendo, non perdere di vista l'obiettivo: ri-partire in sicurezza.

**La pandemia ha sicuramente cambiato e modificato le esigenze sociali del vivere urbano e, mai come oggi, in tutta Europa, le città sono in evidente difficoltà.** Occorre rispondere all'emergenza in corso e capire quale modello adottare per affrontare le nuove sfide del vivere e dell'abitare nella società attuale. A tal fine, sottolinea il presidente, bisogna sciogliere i nodi in cui è imbrigliato il nostro sistema, proporre un cambio di paradigma e garantire un futuro solido per le imprese del settore attraverso una catena decisionale chiara. Solo una normazione precisa, aggiornata, puntuale, priva di rimandi e articoli incompleti potrà rappresentare il punto di partenza per accelerare la ripresa del settore e del Paese tutto. Servono procedure più veloci, un maggiore coordinamento e un'adeguata formazione per i lavoratori, soprattutto se si vuole aumentare lo smart working fino al 75% nella PA.

**Il presidente ha poi rilevato la necessità di rovesciare completamente la prospettiva, passando dal reddito da sussidio al reddito da lavoro,** in particolar modo se l'obiettivo è investire in maniera proficua le risorse europee derivanti dal Recovery fund o, meglio, da Next generation Eu. Le risorse del Recovery Fund dovranno infatti finanziare la ri-nascita di infrastrutture, città e territori in chiave di sviluppo sostenibile, favorendo la ri-generazione di un Paese che necessita di edifici meno energivori e più all'avanguardia. Servono maggiori investimenti anche per i lavori di manutenzione e di messa in sicurezza per i territori a rischio idrogeologico e per le scuole, emergenze nazionali più volte trascurate per cui sono necessari progetti di qualità e risorse certe.

**È però inutile pensare ad un modello avveniristico se le città sono ancora regolate da norme vetuste, concepite per rispondere ai fabbisogni di un'altra epoca storica, ormai superata.** Pertanto, ciò che serve è una nuova visione di insieme, un progetto di città che sia in grado di tenere in considerazione le esigenze

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

dell'intera collettività, lavorando per eliminare il degrado urbano e per ridare bellezza e vivibilità ai centri urbani. In quest'ottica si inserisce la misura del Superbonus 110%, prevista dal DL rilancio per favorire la messa in sicurezza e la riqualificazione energetica degli edifici, che costituisce uno dei segnali positivi per la ripresa, in grado di produrre investimenti per 6 miliardi di euro per un effetto complessivo di 21 miliardi sull'economia.

**Un ulteriore aspetto che occorre valorizzare e su cui bisogna investire riguarda le competenze necessarie per il settore:** non si può rimanere fermi a modelli organizzativi del passato, ciascun cantiere è differente dall'altra e ogni opera può rappresentare un laboratorio di sperimentazione e di sinergie per lo sviluppo di competenze e professionalità.

**Piattaforma digitale e Digital innovation hub sono due tra gli strumenti utili per ripensare il lavoro alla luce delle innovazioni tecnologiche che interesseranno il settore e a cui sarà necessario adattare la logica e le caratteristiche proprie del cantiere.** Ri-generare significa anche questo: offrire nuove prospettive di impiego ai giovani che si allontanano sempre di più dall'industria edile e dal Paese, in particolare dal Mezzogiorno.

**Bisognerà lavorare in sinergia con le istituzioni, le forze sociali, gli operatori del settore e la società civile, permettendo ai giovani di conoscere le potenzialità dell'edilizia,** favorendo il ricambio generazionale in un settore già messo a dura prova da una grave crisi economica. Bisogna promuovere percorsi all'insegna della professionalità e occorre vigilare affinché il mercato non sia invaso da speculatori e improvvisatori.

**Tante le tematiche affrontate e diversi gli spunti di riflessione emersi nel corso di un'assemblea che ha visto anche la partecipazione dei ministri Stefano Patuanelli, Fabiana Dadone e Paola De Micheli.** Il ministro dello Sviluppo economico ha ribadito l'impegno del Governo ad ascoltare le imprese, rassicurando sulla proroga del superbonus 110% oltre il 2021 grazie ai fondi Ue. La ministra della Pubblica amministrazione è invece intervenuta per assicurare una maggiore flessibilità degli orari e la qualità del servizio della PA, mentre la ministra delle Infrastrutture ha annunciato la convocazione di un tavolo sul subappalto e di un tavolo sulla rigenerazione urbana.

**Ripensare gli spazi in funzione delle mutate esigenze lavorative, progettare nuovi ambienti di lavoro e investire per realizzare opere infrastrutturali adeguate in linea con le esigenze attuali:** sono questi gli obiettivi prioritari da raggiungere nel prossimo futuro e su cui occorre lavorare sin da ora per garantire la ripresa di un settore importante per l'economia nazionale ed europea, tanto da essere definito "un asse fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale" dalla Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen.

## Scissioni e accordi separati nelle relazioni industriali del settore giornalistico: l'intesa della FNSI per le testate *online*\*

*di Andrea Zoppo*

Il 29 ottobre 2020 è stato siglato tra ANSO (Associazione Nazionale della Stampa Online), FISC (Federazione Italiana Settimanali Cattolici) e FNSI (Federazione Nazionale Stampa Italiana) un “Accordo contrattuale collettivo nazionale per la regolamentazione dei rapporti di lavoro di natura giornalistica nelle testate on line a carattere locale e nelle testate giornalistiche dei periodici cattolici“, propedeutico alla sottoscrizione di un contratto di settore che le parti si sono impegnate a definire entro il 30 giugno 2021. L'accordo è risultato necessario per non lasciare senza regolamentazione lavoratori e aziende che applicavano il contratto collettivo firmato precedentemente da FNSI e USPI (Unione Stampa Periodica Italiana), inefficace dallo scorso 31 maggio poiché disdettato da FNSI ai sensi del relativo art. 31 del contratto.

**Per comprendere che ruolo possa giocare questa intesa e quali cambiamenti potrebbe comportare, è necessario fare un breve passo indietro, al fine di capire anche come i sistemi contrattuali si evolvano di pari passo con la realtà economica sottostante.** Del resto, libere dinamiche di scissioni, accordi separati, disdette e firme con interlocutori diversi hanno caratterizzato, soprattutto nel corso degli ultimi decenni, tutto il sistema di relazioni industriali italiano. E il mondo dell'editoria e le relative rappresentanze non sono rimasti immuni da questo fenomeno.

**Il contratto collettivo principale del settore è quello firmato dalla FNSI con la FIEG** (Federazione Italiana Editori di Giornale), il quale ha come area di applicazione quella della grande stampa quotidiana diffusa su tutto il territorio nazionale e ha rappresentato per anni, sostanzialmente, l'unico contratto insistente sul comparto.

A partire dagli anni 2000 la nascita di testate locali o territoriali, dell'informazione di nicchia e soprattutto dell'editoria digitale ha avuto un forte impatto su un settore un tempo florido e considerato fiore all'occhiello dell'economia italiana. **I cambiamenti strutturali hanno reso necessario un adeguamento della struttura normativa, regolamentare ed economica in modo tale che fosse compatibile anche**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

con diverse forme di giornalismo afferenti all'area dei medio-piccoli editori delle radio e TV.

È sulla base di queste sintetiche considerazioni che le relazioni industriali di comparto hanno subito una importante evoluzione, tanto che a partire dal 2000, accanto al tradizionale contratto collettivo sottoscritto con FIEG, FNSI ha firmato con l'associazione **AERANTI-CORALLO** (aderente alla Confcommercio e nata dall'unione di tre sigle sindacali quali AER (Associazione Editori Radiotelevisivi), ANTI (Associazione nazionale teleradio indipendenti) e CORALLO (Consorzio Radiotelevisioni Libere Locali), **il primo contratto collettivo di lavoro per la regolamentazione del lavoro giornalistico nelle imprese di radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, nonché un regolamento dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore giornalistico per le imprese di radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale** rinnovati entrambi sino al 2018.

**Ai due contratti collettivi di settore stipulati dalla FNSI, nel 2010, si è aggiunto un altro accordo, firmato con USPI (Unione Stampa Periodica Italiana)** che ha regolamentato, sia in forma di lavoro subordinato che autonomo, **alcune specifiche figure giornalistiche** che trovano la loro applicazione in testate periodiche di informazione a diffusione locale purché non collegate ad aziende che editano quotidiani o periodici nazionali (ai quali si applica il contratto FIEG) o a gruppi editoriali nazionali, quando siano *no profit*. Quest'ultimo accordo nasce per andare incontro alle esigenze di un settore fortemente stressato dalla crisi della stampa tradizionale e dall'irruzione del *web*.

**Sulla base dell'embrionale accordo stipulato nel 2010, nel 2018 nasce il CCNL FNSI-USPI, il cui campo di applicazione è stato esteso ai rapporti di lavoro di natura giornalistica svolti in testate online** che *“pubblichino notizie prevalentemente locali ed edite da aziende esclusivamente digitali, che non pubblicano quotidiani o periodici nazionali cartacei, né agenzie di stampa e che non siano comunque controllate o collegate con aziende editrici o gruppi editoriali nazionali che rientrano nel campo di applicazione del Contratto Collettivo Fieg-Fnsi”*. Allargato così il campo di applicazione, per scongiurare **eventuali sovrapposizioni contrattuali**, si è resa necessaria l'istituzione di una apposita commissione, disciplinata dall'art. 27 del contratto, alla quale è demandata la gestione applicativa dei diversi rapporti di lavoro. L'art. 1 specifica inoltre **la volontà di escludere dal campo di applicazione del contratto le piattaforme digitali delle OTP (*over the top*)**.

Sia nel 2000, con la firma del CCNL AERANTI-CORALLO, ma soprattutto nel 2010 con la firma del con la firma CCNL USPI, le nuove iniziative contrattuali vennero interpretate dalle rispettive rappresentanze come un fatto storico nel panorama della carta stampata dominato dall'unico CCNL del lavoro giornalistico FIEG. Infatti, la crescita dirompente dell'editoria digitale presentava caratteristiche settoriali e una struttura economica che mal si attagliavano ad essere disciplinate dal novecentesco contratto di lavoro giornalistico. Basti pensare che, come testimoniato dal Rap-

porto del 2018 dell'Osservatorio sulle testate online dell'AGCOM, che effettua un censimento ed un'analisi economica di queste realtà emergenti, il 68% di queste nuove testate non raggiunge i 100.000 euro di fatturato annui, pur essendo in costante crescita lettori e relativi introiti pubblicitari. Le parti hanno quindi dovuto necessariamente **addivenire ad una soluzione contrattuale adattiva alle specificità dell'emergente mercato** per far sì che le piccole testate e i giornali digitali potessero, da un lato assumere personale giornalistico qualificato e, dall'altro, salvaguardare i diritti dei giornalisti.

L'ulteriore passo in avanti compiuto dal contratto del 2018 è quello di **aver riconosciuto per primo a livello contrattuale una serie di profili professionali emergenti** quali il *web editor*, il *videomaker*, il *web image editor*, il *web designer* e il *social media e community manager*. Le parti hanno inteso estendere e dare una regolamentazione ad un settore che in precedenza ne era di fatto privo. Le trattative contrattuali hanno portato ad un contratto ritagliato per questo specifico settore ma al tempo stesso le parti, nella loro autonomia, hanno voluto **allargare al comparto le tutele classiche proprie del tradizionale mondo giornalistico quali l'INPGI, la CASAGIT e il fondo di previdenza complementare dei giornalisti**.

Il CCNL del 2018 firmato con l'USPI è stato disdettato dall'FNSI in data 29 ottobre 2019, ai sensi dell'art. 31, sulla base di diverse motivazioni tra cui l'indebolimento e la destrutturazione del CCNL FIEG-FNSI e, come si apprende dalle diverse associazioni sindacali territoriali dei giornalisti, sulla base del fatto che **l'USPI non abbia dato fattiva implementazione e applicazione del CCNL soprattutto nelle testate online**. Allo stesso modo l'USPI ha espresso forti preoccupazioni per la disdetta del contratto poiché metterebbe a rischio molti posti di lavoro e stabilizzazioni in un periodo già caratterizzato da fragilità e incertezze.

**La disdetta ha inoltre creato forti problemi applicativi soprattutto sull'inquadramento ai fini previdenziali dei lavoratori: l'INPGI**, con Circolare n. 8 del 10 agosto 2020, ha comunicato che, a seguito della cessazione del CCNL USPI, *“la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali non può essere inferiore all'importo stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi”* e, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la stessa categoria, la retribuzione ai fini del calcolo dei contributi è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria (come prescrive l'art. 2, comma 25 della legge n. 549/1995). Pertanto, l'Ente di previdenza ha stabilito che, ai fini della determinazione della contribuzione dovuta per il personale giornalistico, hanno valenza il CCNL FIEG FNSI e, limitatamente al settore giornalistico della emittenza radiotelevisiva in ambito locale il CCNL FNSI-AERANTI CORALLO.

È seguita una comunicazione da parte di USPI in cui viene contestata l'impostazione dell'ente di previdenza che, a parere dell'associazione, metterebbe in ginocchio le aziende del settore che già si trovano in una situazione assai complicata e che la rideeterminazione e il ricalcolo dei contributi aggraverebbe ulteriormente.

È all'esito di tali eventi che, per sbloccare la situazione di impasse e quindi tentare di cercare di coprire il vuoto contrattuale che si sarebbe venuto a creare, è giunta in data 15 ottobre 2020 la sottoscrizione del Protocollo di intesa per la regolamentazione dei rapporti di lavoro di natura redazionale nei settori della comunicazione e dell'informazione periodica locale e online e nazionale no profit tra l'USPI e la CISAL, la cui applicazione è riservata agli associati USPI. Il contratto presenta molte similarità con il precedente, sottoscritto nel 2018 tra USPI e FNSI, sia sul fronte delle qualifiche professionali che su altri istituti; differenti invece le previsioni in materia di previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa: gli associati USPI non potranno accedere né a CASAGIT (Cassa autonoma di assistenza integrativa dei Giornalisti Italiani), né al fondo complementare dal momento in cui sono venute meno le rispettive convenzioni.

Sempre in data 15 ottobre 2020, è stato sottoscritto tra CISAL e USPI un verbale di accordo sul lavoro autonomo ad integrazione di quanto già previsto dall'art. 2222 c.c. applicabile ai lavoratori che collaborano con soggetti operanti nei settori dell'informazione e della comunicazione associati ad USPI. Il protocollo, piuttosto scarno, stabilisce un trattamento economico minimo per i collaboratori coordinati e continuativi in base al numero di articoli annui, al numero di battute, all'eventuale corredo di video o foto e stabilisce una clausola di garanzia che obbliga l'azienda a pagare secondo il criterio della proporzionalità, anche nel caso in cui il numero di prestazioni richieste risulti inferiore al minimo annuale indicato.

Inoltre, in data 23 settembre 2020, USPI ha sottoscritto con ANPIT, CIDEA, CONFIMPRENDITORI, UNICA, CISAL Terziario e CIU un ulteriore protocollo per concordare l'applicazione del CCNL "Terziario Avanzato" ai rapporti di lavoro dipendenti dagli associati USPI ritenendone *"particolarmente adatta all'editoria l'applicazione"* e impegnandosi alla regolamentazione delle figure redazionali. Con tale sottoscrizione, pertanto, si supera il tradizionale assetto contrattuale del sistema di relazioni industriali dell'editoria basato su una logica di categoria e di settore merceologico, dando così la stura ad una serie di atipicità nell'azione contrattuale tradizionalmente intesa.

Lo storico e tradizionale sindacato dei giornalisti, FNSI, in data 29 ottobre 2020, ha sottoscritto con ANSO (Associazione Nazionale della Stampa Online) e FISC (Federazione Italiana Settimanali Cattolici), un accordo contrattuale transitorio per il lavoro giornalistico nelle testate online a carattere locale e nelle testate giornalistiche dei periodici cattolici, propedeutico alla sottoscrizione di un CCNL di settore che le parti si sono impegnate a sottoscrivere entro il 30 giugno 2021. Anche questo accordo è stato reso necessario per non lasciare prive di regolamentazione le aziende che in precedenza applicavano il CCNL FNSI-USPI inefficace, a seguito di disdetta da parte sindacale, dal 30 giugno 2020. Nelle premesse del contratto si evince come il confronto con la precedente controparte datoriale (l'USPI), sia stato dichiarato cessato con delibera unanime assunta in ragione della nuova iniziativa contrattuale assunta separatamente da USPI e CISAL.

L'accordo transitorio **FNSI-FISC-ANSO** dovrebbe traghettare la **regolamentazione delle testate online e dei periodici cattolici al futuro contratto collettivo di lavoro giornalistico che si affiancherà a quello dell'editoria tradizionale sottoscritto da FIEG**. Anche in tal caso viene riconfermata la scelta di escludere dal campo di applicazione del futuro contratto le piattaforme digitali OTT (*over the top*) e le aziende ad esse collegate.

Alla luce di queste nuove dinamiche, sarà interessante comprendere **se riuscirà a crearsi un nuovo equilibrio tra le parti in un settore come quello giornalistico dove l'impatto destrutturante della tecnologia ha messo a dura prova il tradizionale sistema di contrattazione collettiva**. Ruolo cruciale potrebbe avere il sindacato, l'FNSI, il quale **rivendica l'unitarietà della rappresentatività e tuttavia dovrà cercare di trovare un diverso assetto a campi di applicazione dei diversi contratti sottoscritti, che inevitabilmente si compenetrano e concorrono vicendevolmente**.

## **Libera la terra: un tentativo di confronto tra le parti sociali sullo sfruttamento lavorativo in provincia di Foggia\***

*di Francesca Di Credico*

**Con il modello partecipativo promosso con il progetto “Libera la terra”** finanziato dalla Regione Puglia, l’Anolf Puglia (associazione di stranieri promossa dalla CISL) assieme al sindacato FAI Cisl, alle associazioni datoriali, agli enti del terzo settore e all’Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali – CNR<sup>11</sup>, vuole provare a rispondere alla comune esigenza di **migliorare le condizioni dei lavoratori in agricoltura in provincia di Foggia** individuando soluzioni che consentano di ripulire il prodotto agroalimentare made in Puglia dall’etichetta “Caporalato”.

**Sfruttamento lavorativo e caporalato in agricoltura rappresentano fenomeni di forte impatto sociale ed economico considerando le dimensioni che hanno assunto nel Mezzogiorno.** Il mancato versamento della contribuzione e l’impiego dei lavoratori in nero impattano negativamente sull’economia e si riflettono sui prezzi di vendita del prodotto finale. **I riflessi più importanti però sono di ordine sociale.** I lavoratori sfruttati non hanno fiducia nelle istituzioni e nelle parti sociali, sono costretti a ricevere salari ai limiti della povertà con conseguente concorrenza al ribasso del costo del lavoro e difficoltà di accesso all’alloggio e ai servizi sanitari ecc. che si traducono in reiterate violazioni dei diritti fondamentali di ogni individuo.

**Il lavoro in agricoltura** (che costituisce il 4% dell’occupazione totale in Italia secondo i dati INPS del 2018) **è stato interessato da notevoli cambiamenti sia in termini di provenienza della forza lavoro (con l’incremento del numero di lavoratori stranieri) che di qualità dei contratti di lavoro sempre più brevi e con meno tutele. Il tasso di lavoro irregolare tra gli addetti all’agricoltura è il più elevato tra i settori economici.**

Le migrazioni per la raccolta agricola stagionale hanno attirato sempre più lavoratori comunitari ed extracomunitari – che attuano una transumanza stagionale da una regione all’altra dell’Italia in base ai cicli del raccolto – che sono i soggetti più esposti al rischio di sfruttamento lavorativo.

Dato il contesto generale, spostando l’attenzione sulla **provincia di Foggia** con riferimento agli occupati, sulla base dei dati elaborati dall’Anolf e dalla CISL dagli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

<sup>11</sup> I partner di progetto, oltre ad Anolf Puglia e IRPPS, sono Unione Provinciale Agricoltura, Coldiretti, Confagricoltura, Fai Cisl Puglia, Coop. Arcobaleno, Iscos Puglia, Terra viva Foggia, Anolf Foggia, Fai Cisl Foggia e Cia Agricoltori Italiani provincia Capitanata.

elenchi anagrafici relativi al lavoro svolto nell'anno 2019, si nota che gli stranieri rappresentano il 38% dei lavoratori agricoli e sono in prevalenza extracomunitari (17.353 su 45.416). Per il 33% di questi lavoratori vengono dichiarate meno di 50 giornate lavorate all'anno, e l'88% di questi ultimi sono stranieri. I dati chiaramente non tengono in considerazione tutto il lavoro sommerso. **Il tasso di irregolarità riscontrato in provincia di Foggia nel 2019 su 13.517 aziende ispezionate si aggira intorno al 72%** con riferimento ai maggiori settori produttivi, mentre il lavoro nero al 66% – dato più elevato rispetto al tasso di irregolarità della Puglia – in aumento rispetto all'anno precedente, ma in linea con la media nazionale. Considerando solo l'agricoltura il tasso di irregolarità in Puglia è al 55,22% mentre il lavoro nero riscontrato sui lavoratori cui si riferiscono le violazioni accertate è al 56%<sup>2</sup>. Le violazioni in materia di sicurezza e salute sono pari al 45,58% (3934 su 8630 lavoratori) e le violazioni amministrative sono pari al 66,62% riferite a 5750 lavoratori su 8630.

**Il fenomeno dello sfruttamento deve però essere considerato nella sua complessità.** Infatti, al costante aumento di lavoratori stranieri stagionali si è accompagnata la costituzione di insediamenti informali in cui si concentra manodopera.

**Solo nella provincia di Foggia si trovano due grandi insediamenti abusivi fuori dai centri urbani, abitati in prevalenza da cittadini extra UE,** tra cui il **ghetto di Rignano e l'ex pista di borgo Mezzanone**, (prevalenza di nazionalità francofona dell'Africa sud sahariana) che ospitano circa 3.000 persone, mentre i cittadini comunitari (in prevalenza bulgari) hanno costituito degli insediamenti a Stornarella di circa 500 unità e a borgo Tressanti (Cerignola) di circa 300 unità. È da segnalare anche il ghetto tre titoli in cui sono presenti 49 casolari abitati da cittadini in prevalenza provenienti dal Niger, Nigeria e Burkina Faso e Ghana, la c.d. colonia africana. È impossibile dare dati certi sul numero effettivo dei presenti in questi ghetti (si stimano sulla base dell'analisi delle residenze fittizie in circa 7.000) ma è certo che in estate, durante il periodo della raccolta del pomodoro, questi numeri aumentano.

Con **il progetto SUPREME**, finanziato dal fondo FAMI per il triennio 2020-2022, finalizzato a contrastare il lavoro irregolare, il caporalato e lo sfruttamento del fenomeno del lavoro nero **l'ispettorato del lavoro, ha agito con l'ausilio di mediatori culturali dell'O.I.M.** e, solo nel 2020, ha individuato in provincia di Foggia 83 lavoratori occupati in nero, ha notificato 16 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, ha deferito all'autorità giudiziaria 4 persone per il reato di intermediazione illecita di manodopera che ha coinvolto 30 lavoratori di nazionalità extracomunitaria e sequestrato 3 automezzo utilizzati per il trasporto dei braccianti agricoli.

**La persistenza del fenomeno in Capitanata mette in questione l'efficacia ed i limiti degli interventi messi in atto.** Lo sfruttamento del lavoro fuori dai casi di grave sfruttamento lavoristico coperti ormai dalla L. 199/2016, nelle forme ordinarie non trova un adeguato contrasto. Non esiste una linea di demarcazione tra lavoro

---

<sup>2</sup> Informativa resa dal presidente del Comitato Regionale Inps Puglia sulla base dei dati forniti dall'INL nel 2019.

regolare e irregolare e tanto le forme quanto le intensità dello sfruttamento illegale del lavoro sono molto variegate. È sempre più in crescita ormai il fenomeno del lavoro grigio, formalmente regolare ma che contiene elementi di irregolarità quali il riconoscimento parziale delle giornate/ore lavorate, l'uso di contratti atipici, il pagamento in nero fuori dalla busta paga, a cui – ad oggi – non si è ancora in grado di dare una risposta unitaria.

**In questo complesso contesto ha preso avvio il processo partecipativo “Libera la terra” cercando di creare un modello di coinvolgimento incentrato sull'analisi e sulla creazione condivisa di risposte al tema dello sfruttamento lavorativo in Capitanata, al fine di raggiungere un equilibrio tra lavoratori e aziende per una agricoltura sana.**

Nel passato il tema è stato sempre affrontato in circostanze emergenziali rendendo la partecipazione delle parti sociali e delle associazioni del terzo settore un obbligo istituzionale. Alcuni provvedimenti sono stati perfino considerati da certe parti sociali un'imposizione. Perciò **il progetto nasce dall'esigenza dei partner di istituire una rete volontaria composta da tutti i portatori di interesse in grado di contrastare lo sfruttamento lavorativo**, sviluppando e sperimentando una metodologia in grado di garantire la realizzazione di percorsi di condivisione mirati al rafforzamento della legalità.

**Il progetto (che ha subito rimodulazioni e proroghe a causa dell'emergenza sanitaria) è stato suddiviso in tre fasi.**

Una **prima fase** (appena conclusa) ha preso avvio con alcuni **incontri conoscitivi tra i partner del progetto e due incontri formativi sui processi partecipativi** con il dott. Felice Di Lernia, accompagnata parallelamente dallo studio dell'IRPPS – CNR sugli interventi di contrasto allo sfruttamento e le best practice raccolti in un documento che verrà presentato a breve al gruppo dei partner.

La seconda fase (che presumibilmente si svolgerà tra dicembre e gennaio) prenderà avvio con un **webinar su una best practice italiana** per poi proseguire con **incontri con piccoli gruppi di braccianti** per un totale di circa 600 lavoratori in prevalenza extracomunitari che risiedono presso Casa Sankara (struttura di accoglienza per braccianti) per acquisire il loro punto di vista sulla condizione lavorativa dei braccianti agricoli.

**Al termine di questi due momenti sarà attivato un tavolo di negoziazione che analizzerà le risultanze emerse sia dal lavoro dell'IRPPS che dagli incontri con i braccianti**, che si occuperà della **redazione di un documento finale** che verrà discusso pubblicamente nella terza fase in cui saranno organizzati momenti pubblici per restituire alla collettività il lavoro svolto.

Il percorso certo è ambizioso ma permetterà di togliere qualche mattone a quel muro di cinta che intrappola persone, cittadini, lavoratori e visioni e futuro, mettendo in moto dinamiche di partecipazione interculturali che possano nel tempo rigenerare la città di Foggia.

**La partecipazione del sindacato in questo contesto nella specificità della realtà foggiana e la sinergia con l'Anolf evidenzia la sua capacità di rispondere**

**alla realtà sociale intercettandone le continue evoluzioni che impattano fortemente sull'agricoltura avendo come obiettivo esclusivo la tutela dei propri iscritti e la promozione dei diritti umani.**

Esiste comunque uno strumento, come evidenziato nel primo incontro tra i partner, che è la contrattazione provinciale che deve obbligatoriamente essere applicata a tutti, utilizzando **il salario come strumento di contrasto al caporalato**. La contemporanea presenza di sindacati ed associazioni datoriali è cruciale. **Libera la terra può diventare uno strumento per consentire alle parti sociali di fare delle considerazioni informali sulle iniziative da intraprendere** considerando la sua evoluzione in parallelo **trattativa per il rinnovo del contratto provinciale per i lavoratori agricoli** che negli ultimi anni ha rivestito un ruolo fondamentale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo intervenendo sul tema del salario e della contribuzione per le giornate effettivamente lavorate.

18.

**SALUTE E SICUREZZA**

**Infortunio mortale sul luogo di lavoro:  
non è responsabile la società qualora il giudice di merito  
ometta di valutare il modello di organizzazione,  
gestione e controllo\***

*di Sara Sansaro*

Con la **sentenza del 24 settembre 2019 n. 43656**, la Corte di Cassazione si è pronunciata in merito alle responsabilità degli enti collettivi, derivante da omicidio colposo, commesso in violazione della normativa antinfortunistica. Gli Ermellini colgono l'occasione per esprimere un principio cardine nella responsabilità "da reato" delle imprese: **l'inesistenza di una equipollenza tra la responsabilità penale personale e la corrispettiva responsabilità della persona giuridica.**

Nel caso di specie, **il giudizio ha ad oggetto il decesso di un operaio dovuto al cedimento strutturale del suolo.** Il crollo della pavimentazione è stato cagionato dal passaggio di un mezzo pesante, per il quale non sono state predisposte misure idonee ad impedire eventi come quello verificatosi. Accertata in tutti i gradi di giudizio la responsabilità penale del soggetto preposto ai sensi del Testo Unico in materia di sicurezza del lavoro (art. 19 d. lgs. n. 81/2008), la Suprema Corte si concentra sulla disamina del d. lgs. 231/2001.

È bene puntualizzare che la responsabilità del datore di lavoro, quale principale debitore di sicurezza nonché soggetto posto all'apice dell'organizzazione, è stata preliminarmente accertata e non costituisce oggetto della sentenza in commento.

In linea con la giurisprudenza prevalente, nonché con la dottrina maggioritaria, i giudici di legittimità rammentano il contenuto dei requisiti oggettivi di ascrizione della responsabilità in capo ad un ente collettivo. In particolare, precisano che **interesse e vantaggio devono essere considerati concetti distinti, idonei – singolarmente – a fondare la responsabilità *ex delicto* delle persone giuridiche.** Trattandosi, inoltre, di un **reato colposo d'evento**, siffatti criteri debbono essere riferiti alla condotta, e non all'evento. In altri termini, secondo l'interpretazione unanime, l'interesse o il vantaggio della società **debbono essere ricercati nella condotta posta in essere dai soggetti agenti**, piuttosto che nell'evento lesivo della vita o dell'integrità fisica di un lavoratore.

**L'interesse della società, nei reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime, è ravvisabile nel risparmio di spesa** derivante dall'omessa predisposizione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

dei presidi precauzionali. Per converso, **si manifesta il requisito del vantaggio allorquando si verifichi un aumento della produttività grazie all'inosservanza delle cautele antinfortunistiche.**

È, infatti, difficile ipotizzare che una società possa ottenere benefici dalla morte o dalla lesione di un lavoratore. Ciò costituirebbe sia un grave danno d'immagine sia un ingente esborso in termini economici. Viene, così, escluso il secondo motivo di impugnazione della società, essendo oramai superata la tesi secondo cui interesse e vantaggio costituiscano un'endiadi: appare pacifico affermare che **non sussista incompatibilità logica tra i reati colposi d'evento ed i criteri oggettivi di ascrizione della responsabilità degli enti.**

Per converso, **il fulcro del principio di diritto sancito dalla Suprema Corte si rinviene nella mancata valutazione**, ad opera di ambedue i giudici di merito, **del modello di organizzazione, gestione e controllo.** I modelli organizzativi hanno rappresentato, sin dalla loro entrata in vigore, una “rivoluzione copernicana” nell'ordinamento giuridico italiano, poiché sanciscono, per la prima volta, un dovere di “auto-organizzazione” in capo alle società. In particolare, la disciplina della sicurezza del lavoro costituisce un terreno fertile per le interazioni sistematiche tra la responsabilità degli enti collettivi e le posizioni giuridiche personali.

**La motivazione della sentenza commentata incarna proprio uno dei timori da sempre espresso in dottrina.** Infatti, l'assenza di una legislazione puntuale conferisce ai giudici una pressoché totale **discrezionalità nella valutazione del modello organizzativo**, sfociando – a volte – nell'assenza di una valutazione concreta in ordine all'adozione ed all'efficace attuazione dello stesso. La mancanza di una simile analisi determina la sussistenza di una colpa in organizzazione, uno degli elementi fondanti la responsabilità ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 231/2001.

**Eludere il vaglio del modello** di organizzazione, gestione e controllo, quando investito da specifica deduzione, **significa condannare la società** senza aver esaminato tutti gli elementi costitutivi della fattispecie.

Pertanto, la Corte di legittimità stabilisce che in materia di sicurezza del lavoro **il giudice di merito**, nel valutare la sussistenza di una responsabilità della *societas*, **ha l'obbligo di accertare, in via preliminare, l'esistenza di un modello di organizzazione, gestione e controllo;** la conformità dello stesso con i precetti legislativi e, infine, la sua efficace attuazione *ante delictum*.

Concludendo, **la giurisprudenza di legittimità conferma il ruolo chiave dei modelli di organizzazione, gestione e controllo nella valutazione della responsabilità degli enti collettivi per la commissione di illeciti colposi in violazione delle norme antinfortunistiche.** Si auspica, dunque, che non si incorra più in una equivalenza tra la colpevolezza dell'autore materiale del reato e quella dell'ente collettivo, dovendosi garantire alla persona giuridica un giudizio concreto ed autonomo.

## Coronavirus: primo commento alle misure emergenziali adottate dal Governo sulla questione lavoro\*

di Marco Menegotto, Giovanni Pigliararmi

**Continuano le ricerche e i confronti per una risposta di sistema all'emergenza sanitaria che il Paese sta vivendo a seguito della diffusione in alcune regioni del Coronavirus.** La sera di sabato 23 febbraio 2020 nel corso di una seduta straordinaria, il Consiglio dei Ministri ha approvato un **decreto-legge** concernente le prime misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-2019. Tra le svariate disposizioni si trova l'obbligo di **chiusura delle attività commerciali e d'impresa** nelle aree interessate da apposita ordinanza, fatte salve quelle inerenti ai servizi pubblici essenziali, come anche la **sospensione dal lavoro** per residenti extra-territorio ma con sede di lavoro entro i confini della zona di quarantena.

**Anche le imprese avvertono la necessità di organizzarsi rispetto al fenomeno.**

In un precedente contributo, già sono state maturate delle riflessioni circa le possibili soluzioni che il nostro ordinamento può offrire per diminuire i pericoli di contagio. Tuttavia, lo *smart working* e/o il telelavoro non paiono strumenti sufficienti ad affrontare la situazione. Né il decreto-legge sembra chiarire le perplessità che sono state già sollevate relativamente alla compatibilità della disciplina del lavoro agile con le esigenze di cui trattiamo (su questi aspetti, si invita la lettura della riflessione di M. Menegotto, *Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro*, in Bollettino ADAPT 17 febbraio 2020, n. 7).

Con una formulazione piuttosto ampia, infatti, l'art. 3, comma 1 del DPCM 23 febbraio 2020, attuativo del decreto-legge sopra richiamato, ha previsto che «la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, **è applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell'ambito di aree considerate a rischio** nelle situazioni di emergenza nazionale o locale nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni e anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti». Si potrebbe sostenere che il decreto – fermo restando i problemi connessi alla gerarchia delle fonti – tenti di “liberalizzare” l'utilizzo della modalità di svolgimento della prestazione disciplinata dall'art. 18 della legge n. 81?

In realtà, la disposizione del decreto si limita solo a specificare che lo *smart working* può essere adottato **anche senza l'accordo tra le parti ma nel rispetto dei prin-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

**cipi stabiliti dalla normativa di riferimento.** In tale quadro i dubbi permangono: in che modo le parti, anche senza l'accordo individuale, possono attivare lo *smart working*? Se devono essere rispettati i principi della legge n. 81 del 2017, **il principio di alternanza resta salvo?** In relazione all'ultimo interrogativo posto, se la risposta dovesse essere positiva, continuerebbe a permanere l'idea di una incompatibilità della disciplina del lavoro agile al caso concreto in quanto la disciplina del telelavoro risulterebbe una soluzione più adeguata alla casistica, giacché la prestazione viene regolarmente svolta al di fuori dei locali aziendali.

Nel contempo **il Ministro del Lavoro Nunzia Catalfo ha opportunamente convocato le parti sociali** per attivare un confronto e valutare gli strumenti utili già previsti dall'ordinamento, nonché eventuali interventi da adottare nell'attuale contesto di "necessità ed urgenza" al fine di renderli immediatamente fruibili alla più ampia platea ragionevolmente possibile.

È stato già segnalato dalle strutture ministeriali e dagli operatori come in base alle leggi vigenti (cfr. D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148), per «situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti [...]» (art. 11 co. 1 lett. a) le aziende possano ricorrere al trattamento di cassa integrazione ordinaria (CIGO). In particolare, il Decreto Ministeriale 15 aprile 2016, n. 95442 ha poi inserito, all'art. 8, tra le "causali" di accesso al trattamento la «**sospensione o riduzione dell'attività per ordine della pubblica autorità per cause non imputabili all'impresa o ai lavoratori**», «per fatti sopravvenuti, non attribuibili ad inadempienza o responsabilità dell'impresa o dei lavoratori, dovuti ad eventi improvvisi e di rilievo o da ordini della pubblica autorità determinati da circostanze non imputabili all'impresa». **È dunque evidente come**, almeno con riferimento alle zone colpite da provvedimenti dell'autorità pubblica (v. ad esempio, l'ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020, anche sulla base del decreto sopra richiamato), **l'ordinamento sia già fornito di strumenti minimi di tutela per la tenuta occupazionale e la gestione dei rapporti di lavoro e l'organizzazione d'impresa.**

**Il D.Lgs. n. 148 del 2015 prevede poi, già oggi, alcune disposizioni di favore per le ipotesi di «interventi determinati da eventi oggettivamente non evitabili» (art. 12, comma 4)**, finalizzate a snellire i termini procedurali anche del confronto sindacale, nonché mitigare i limiti massimi di attivazione degli ammortizzatori sociali.

Volendo indagare più a fondo, anche a fronte dell'esperienza e della prassi, vi sono **taluni "nervi scoperti" della disciplina che ben potrebbero essere oggetto di modifica da parte di un legislatore attento a garantire la fruibilità ed immediatezza dello strumento. Ad esempio, modifiche da limitare alle imprese localizzate in territori sottoposti ad ordinanze restrittive e per i soli limiti di durata delle stesse.** In altri termini, ciò che qui si ipotizza non è un nuovo intervento esteso e "in deroga" generalizzato ma immaginare un intervento che adatti la normativa esistente alle nuove situazioni da affrontare, a cominciare dal necessario ampliamento del **campo di applicazione della CIGO** (cfr. art. 10 del D.Lgs. n. 148

del 2015), che oggi esclude taluni settori come, ad esempio, le piccole realtà del commercio.

In questa prospettiva, pare opportuno avanzare alcune proposte concrete:

- attivazione della riduzione d'orario previa **semplice comunicazione, via PEC/FAX o altro strumento idoneo, alle organizzazioni sindacali (art. 14) senza obbligo di esame congiunto**, anche per riduzioni superiori a 16 ore settimanali (fino a tale limite vige già una particolare procedura in deroga, prevista dall'art. 14, comma 2) e previsione di confronto sindacale, dietro richiesta, da svolgersi anche a distanza, a consuntivo;
- **erogazione diretta dell'integrazione da parte dell'INPS**, senza che l'azienda debba produrre l'apposita istanza prevista all'art. 7 e senza la necessità di comprovare alcunché in termini di difficoltà finanziaria;
- **mancato conteggio, ai fini dei limiti massimi (art. 4) di fruizione** dei diversi ammortizzatori sociali previsti dalla legge (CIGO, CIGS) **nel quinquennio mobile, dei periodi di CIGO** corrispondenti alle ordinanze della pubblica autorità. È infatti in vigore una sola deroga (art. 12) per eventi simili, limitata però al limite di durata delle settimane di integrazione ordinaria nel biennio mobile, non già nel complessivo quinquennio. Si tratta di un intervento di grande rilievo, essendo il quinquennio in scadenza a settembre 2020, con imprese che hanno già fruito in maniera massiccia, se non esaurito, gli ammortizzatori sociali a disposizione in condizioni di normalità di contesto;
- **snellimento della relazione tecnica** allegata alla medesima istanza, senza obbligo (come invece previsto all'art. 8, comma 3 del D.M. 15 aprile 2016, n. 95442) di allegare i provvedimenti dell'autorità, essendo sufficiente la individuazione della località in cui è situata l'unità produttiva per cui si richiede l'intervento di integrazione;
- **proroga dell'integrazione** salariale in relazione all'evolversi delle ordinanze **attraverso la semplice comunicazione all'INPS**;
- possibile richiesta di **integrazione d'istruttoria** da parte dell'Istituto (cfr. art. 11 D.M. 15 aprile 2016, n. 95442) delimitata agli elementi essenziali di questa non riconducibili all'evento e ai provvedimenti della pubblica autorità connessi alla richiesta di integrazione, con termine elevato a 30 giorni per la produzione delle integrazioni richieste;
- **mancata richiesta di versamento della contribuzione di cui all'art. 13** del D.Lgs. n. 148 del 2015, per un periodo pari a quello di vigenza delle specifiche ordinanze, essendo già non dovuto (art. 13, comma 3) il contributo addizionale (art. 5) per gli interventi concessi per eventi oggettivamente non evitabili.

Concludendo il ragionamento, ci sembra che al momento, attraverso questi aggiustamenti, l'ordinamento possa adeguatamente rispondere alle criticità che ha comportato la diffusione del virus. Resta, invece, la perplessità circa l'inadeguatezza della normativa che disciplina lo *smart working*, già denunciata in dottrina (M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, n. 4) per fronteggiare il problema. Infatti, il caso del coronavirus dimostrerebbe che “il lavoro agile all'italiana” altro non è che una forma

## 18. Salute e sicurezza

evoluto di telelavoro soggetta, di massima, a tutte le medesime previsioni normative che, del resto e con specifico riferimento ai profili di salute e sicurezza sul lavoro (art. 3, comma 10, d.lgs. 81 del 2008), sono di derivazione comunitaria e come tali, non derogabili dal legislatore italiano.

## Malattie croniche e lavoro nella PA: il quadro delle tutele e qualche esemplificazione\*

*di Giovanni Pigliararmi, Lorenzo Maria Pelusi*

Sono diverse le malattie riconosciute come croniche e invalidanti che impattano sulle dinamiche del mercato del lavoro, in una situazione di forte cambiamento demografico, e sui percorsi professionali di milioni di persone. Come emerso da una recente ricerca, **all'interno dell'ordinamento si riscontra un grave *vulnus* circa le tutele nel rapporto di lavoro da riconoscere ai malati cronici** (M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015, ADAPT University Press, e-book series, n. 36). L'ordinamento, infatti, non ha prestato nel tempo la dovuta attenzione alla problematica. Un timido tentativo di rispondere a quest'esigenza lo si intravede nell'**art. 8, comma 3 del d.lgs. n. 81 del 2015** laddove il legislatore prevede che *“i lavoratori del settore pubblico e del settore privato affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, accertata da una commissione medica istituita presso l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente, hanno diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale. A richiesta del lavoratore il rapporto di lavoro a tempo parziale è trasformato nuovamente in rapporto di lavoro a tempo pieno”*. Nei fatti, lo strumento di tutela che il legislatore individua a tutela dei malati cronici è la riduzione dell'orario di lavoro (*part-time*). Tuttavia, disposizioni analoghe non si riscontrano in materia di telelavoro e lavoro agile (cfr. **art. 18 della legge n. 81 del 2017**), laddove l'intervento legislativo è incentrato sulla *“conciliazione vita-lavoro”* e sulla *“competitività”*.

**Sebbene per il lavoro privato una pur minima tutela si registra sul fronte delle malattie croniche, la normativa applicata al lavoro pubblico fatica spesso a restare al passo con i cambiamenti e le necessità**, talvolta per espressa volontà (o trascuratezza) del legislatore che restringe il campo di applicazione delle leggi escludendo la pubblica amministrazione. Alla luce di questa breve premessa, proveremo ad analizzare l'ipotesi in cui un lavoratore impiegato presso una pubblica amministrazione chieda a quest'ultima la possibilità di prestare l'attività in modalità di telelavoro perché affetto da una malattia cronica, ricevendo però un diniego. Quali forme di tutela predispone l'ordinamento?

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

Orbene, trattandosi di una pubblica amministrazione, le fonti normative di riferimento vanno ricercate nella legislazione speciale dettata in materia per i pubblici dipendenti. **Il telelavoro nell'ambito della pubblica amministrazione è stato disciplinato prima dall'art. 4 della legge n. 191 del 1998 e successivamente dall'Accordo Quadro dell'ARAN del 23 marzo 2000.** L'art. 4, comma 1 prevede che *“Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza”*. La norma, rubricata **“Telelavoro”**, sembrerebbe concedere una semplice “possibilità” anziché imporre l'obbligo alla pubblica amministrazione di avvalersi del telelavoro. Ciò sta a significare che la pubblica amministrazione potrebbe anche non riconoscere, con un motivato diniego, la possibilità al lavoratore di avvalersi del telelavoro.

Anche l'art. 3 del D.P.R. n. 70 del 1999 lascia un certo margine di discrezionalità. L'art. 3, comma 1, infatti, prevede che *“nell'ambito degli obiettivi fissati annualmente, l'organo di governo di ciascuna amministrazione, sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali generali o equiparati, individua gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinando apposite risorse per il suo svolgimento”*. All'art. 3, comma 2 invece viene specificato che *“il ricorso a forme di telelavoro avviene sulla base di un progetto generale in cui sono indicati: gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate ed i sistemi di supporto, le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, le modificazioni organizzative ove necessarie, nonché i costi e i benefici, diretti e indiretti”*. Tutto sembrerebbe rimesso, dunque, al potere discrezionale dei dirigenti pubblici.

Di diverso tenore, invece, è **l'Accordo Quadro dell'ARAN del 23 marzo 2000**. All'art. 4, infatti, è previsto che *“[...] l'Amministrazione procederà [...] all'assegnazione a posizioni di telelavoro dei lavoratori che si siano dichiarati disponibili a ricoprire dette posizioni, alle condizioni previste dal progetto, con priorità per coloro che già svolgano le relative mansioni o abbiano esperienza lavorativa in mansioni analoghe a quelle richieste, tale da consentire di operare in autonomia nelle attività di competenza”*. Tuttavia, in caso di richieste superiori alle posizioni di telelavoro disponibili, la pubblica amministrazione dovrà utilizzare i criteri di scelta di cui all'art. 4, comma 2 dell'Accordo, in base al seguente ordine di priorità: **“a) situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagiata il raggiungimento del luogo di lavoro; b) esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate; c) maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede”**.

Senonché, anche in questo caso sembra essere sempre la pubblica amministrazione a dover – discrezionalmente – dichiararsi disponibile a voler ricorrere al telelavoro, non bastando la mera messa a disposizione di un solo dipendente. Infatti, la **circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione n. 1 del 2009** è successivamente intervenuta con l'obiettivo di *“richiamare l'attenzione”* della pubblica amministrazione su strumenti di conciliazione quali il telelavoro e il lavoro *part-time*. Questo

“richiamo” è mirato ad invogliare le pubbliche amministrazioni a farvi ricorso, pur non essendo le stesse obbligate, con l’obiettivo di rendere più efficaci i controlli sulle assenze diffuse per malattie, soprattutto in presenza di gravi patologie (come nel caso delle malattie croniche).

L’intenzione del legislatore sembra essere mutata con l’introduzione dell’**art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia)**. All’art. 14, comma 1, in particolare è previsto quanto segue: *“Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera”*. Dalla disposizione in esame, sembrerebbe che le pubbliche amministrazioni debbano adottare, sia pure nei limiti delle risorse disponibili, delle strategie per promuovere il telelavoro e che siano obbligate a riconoscere al lavoratore la possibilità di farvi ricorso ove lo richieda. Non è più dunque una possibilità per la pubblica amministrazione ma un obiettivo che questa deve raggiungere anche in virtù delle finalità che la norma pone.

**Alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo, quindi, sarebbe utile per il lavoratore che ha ricevuto il diniego, instaurare un dialogo con la pubblica amministrazione** dove presta servizio la lavoratrice, **prospettandole il fatto che il quadro normativo è tendenzialmente mutato passando da una mera facoltà al preciso obiettivo consistente nella “attuazione” di misure che vadano a sostegno delle cure alla persona.** Come ulteriore soluzione (forse addirittura di prioritaria importanza nel caso di specie), sarebbe opportuno sottoporre all’attenzione del datore di lavoro pubblico l’esistenza di una disposizione di legge, l’art. 3, comma 3-bis, del d.lgs. 216 del 2003, a norma della quale *“Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori”*. Siccome la tutela in questione – alla luce della interpretazione della categoria di “disabile” adottata dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea – si applica tutte le volte in cui la disabilità (intesa in senso atecnico ed onnicomprensivo) incida direttamente sulla capacità lavorativa del singolo nel suo posto di lavoro, avranno diritto agli accomodamenti ragionevoli non solo i lavoratori dichiarati inidonei all’esito della sorveglianza sanitaria e i disabili e gli invalidi civili riconosciuti tali, ma anche i disabili “di fatto” (privi di certificazioni che attestino la loro disabilità), purché questa condizione duratura di menomazione psicofisica incida sulla capacità del singolo di rendere la propria prestazione lavorativa in favore di quello specifico datore di lavoro chiamato ad adottare gli accomodamenti.

Infatti, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha adottato una definizione ampia di disabilità stabilendo che, **nel caso in cui la malattia del lavoratore comporti una limitazione di lunga durata che possa ostacolare la sua piena ed effettiva partecipazione nella vita professionale, questa rientra nella nozione di disabilità ai sensi della Direttiva 2000/78, in materia di parità di trattamento** (cfr. C. Giust 11 aprile 2013, causa C-335/11 e C-337/11, HK Danmark e C. Giust 18 dicembre 2014, causa C-354/13, Fag of Arbejde). In particolare, nella recente sentenza del **18 gennaio 2018, C-270/16, Ruiz Conejero**, la Corte si è spinta ad estendere tale categoria a situazioni particolari della persona quali l'obesità che di per sé non costituiscono né malattia né disabilità, ma possono divenire tali ove *“in ragione di una mobilità ridotta o dell'insorgenza (...) di patologie che le impediscono di svolgere il suo lavoro o che determinano una difficoltà nell'esercizio della sua attività professionale”*. È irrilevante se la disabilità della persona sia stata o meno certificata secondo le disposizioni del diritto nazionale ed è parimenti irrilevante il fatto che il datore di lavoro fosse o meno preventivamente a conoscenza della menomazione del lavoratore. Ebbene, considerato che nel caso di specie sembrano ricorrere queste condizioni, pare del tutto ragionevole richiedere alla pubblica amministrazione l'adozione della modalità organizzativa del telelavoro, proprio a titolo di accomodamento ragionevole *ex art. 3, comma 3-bis*, del d.lgs. 216/2003, in ragione del fatto che per ogni lavoratore disabile (in questo caso malato cronico) è riconosciuto il diritto di un adattamento organizzativo del contesto lavorativo alla sua condizione (cfr. sul punto anche l'**art. 10, comma 3 della legge n. 68 del 1999**).

## I risultati dello studio Eurofound sugli effetti del telelavoro e del lavoro tramite tecnologia mobile\*

di Paola de Vita

Il recente rapporto dell'Eurofound *“Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age”* analizza le condizioni di lavoro dei telelavoratori e dei lavoratori che rendono la prestazione lavorativa tramite tecnologia mobile.

Il rapporto fa tesoro dei risultati degli studi condotti sul tema negli anni precedenti, oltreché degli studi svolti dall'ILO e dall'Organizzazione Europea sulla salute e sicurezza (EU-OSHA) negli ultimi anni.

**Gli autori partono dalla importante premessa secondo cui le condizioni di lavoro associate all'uso di tecnologia mobile non sono una conseguenza diretta della tecnologia utilizzata per il lavoro, quanto il risultato dell'interazione tra il cambiamento tecnologico e il contesto istituzionale.**

Il contesto istituzionale analizzato nel rapporto è innanzitutto quello della normativa comunitaria applicabile al telelavoro e al tema dell'equilibrio tra lavoro e vita privata. In secondo luogo vengono analizzate le scelte operate dagli Stati Membri in merito alle fonti di regolamentazione del telelavoro o lavoro tramite tecnologia (legge o contratto collettivo, accordi individuali).

La parte più corposa del rapporto si sofferma ad analizzare l'impatto del telelavoro sull'equilibrio vita – lavoro.

**Un più scarso equilibrio tra lavoro e vita privata viene infatti rilevato tra i telelavoratori che lavorano continuativamente a domicilio e non hanno figli, rispetto a quelli con bambini. Mentre i lavoratori con figli che si spostano maggiormente per esigenze lavorative e che utilizzano tecnologia mobile sono coloro che riferiscono un più scarso equilibrio vita – lavoro.**

**Nel rapporto viene annoverato anche il rischio che i dirigenti e i colleghi stessi di questi lavoratori cadano nel pregiudizio che il telelavoro equivalga a minor lavoro, con inevitabili ripercussioni sulle prospettive di carriera dei telelavoratori.**

Un presupposto importante per l'efficacia dell'accordo di telelavoro appare un continuo e corretto scambio di informazioni con i colleghi e con il datore di lavoro.

Ciò richiede un sistema di *cloud computing* a cui è possibile accedere da dispositivi mobili, nonché procedure concordate.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

**Accanto a questa corretta comunicazione di informazioni è emerso, anche attraverso progetti sperimentali avviati in alcuni Stati Membri dell'UE, che i dipendenti devono disporre di un ambiente di lavoro adeguato, sottoposto a ispezione da parte dell'azienda, in modo che sia garantito il rispetto dei requisiti legali, di salute e sicurezza e di protezione dei dati. Anche l'orario di lavoro deve essere registrato nel sistema aziendale.**

Inoltre, l'esperienza di Stati come la Danimarca dove gli accordi di lavoro tramite tecnologia mobile si fondano su una bilanciata combinazione di responsabilità e libertà dimostra l'imprescindibile importanza del sistema valoriale del *management*. Tale sistema valoriale incide sulla buona riuscita degli accordi di lavoro tramite tecnologia mobile, soprattutto sui numerosi accordi di tipo informale.

**Nello studio si evidenzia inoltre che tale modalità di lavoro consente di realizzare l'equilibrio tra lavoro e vita privata a condizione che si lavori tramite tecnologia mobile solo occasionalmente. La maggior parte dei lavoratori che telelavorano solo occasionalmente, infatti, non ha segnalato conflitti tra lavoro e vita domestica. La possibilità di conflitto aumenta, invece, quando il telelavoro domiciliare è più frequente o duraturo nel tempo.**

La confusione dei confini tra orario di lavoro e vita privata è un problema particolare per i dipendenti che lavorano da casa in quanto può essere difficile mantenere una chiara divisione tra sfera privata e sfera lavorativa. **Ciò può essere aggravato quando, a causa del carico di lavoro o della ambizione del lavoratore, il lavoro svolto da casa integra il lavoro svolto presso la sede del datore di lavoro anziché sostituirlo.**

Tra gli elementi negativi annoverati nel rapporto vi è anche quello che viene denominato "scambio sociale" tra datori di lavoro e dipendenti: i lavoratori con un accordo di lavoro flessibile sono portati a impegnarsi maggiormente ("reciprocità") per dimostrare che l'accordo di telelavoro non ha influito sul loro impegno.

Vi è anche il problema che potrebbe definirsi della "costante disponibilità."

I casi studio indicano che i dipendenti altamente mobili e i lavoratori autonomi hanno maggiori probabilità di essere costantemente disponibili.

**Tra gli intervistati vi è stato dunque un forte consenso sulla necessità di definire limiti chiari e precisi sulla disponibilità oraria.**

**In una ricerca condotta tra i lavoratori fiamminghi ben il 36% dei lavoratori ha dichiarato infatti di iniziare a lavorare prima dell'orario di ufficio o di finire dopo.**

**Impatto su salute e sicurezza, precarietà del lavoro e prospettive di carriera**

**L'affaticamento degli occhi è innanzitutto il primo effetto ricollegabile all'uso intensivo di tecnologia mobile per lavoro.** Inoltre coloro che usano tecnologia mobile hanno maggiori probabilità di avere un quantitativo di richieste lavorative che conduce allo stress.

L'analisi mostra anche che i lavoratori che lavorano regolarmente a domicilio hanno segnalato di avere problemi di sonno in misura maggiore (42%) rispetto a quelli che lavorano presso la sede del datore di lavoro (solo il 29%).

Per quanto riguarda poi le condizioni lavorative e le prospettive di carriera, l'analisi dei dati mostra che il 24% dei lavoratori che utilizzano tecnologia mobile ha un lavoro precario: essi hanno maggiori probabilità di avere un contratto a tempo determinato, guadagnare un reddito basso, sperimentare insicurezza lavorativa. **Dal punto di vista del singolo lavoratore, la mancanza di visibilità può compromettere lo sviluppo della carriera.**

**Le donne lavoratrici, in particolare quelle con bambini e quelli che trascorrono più del 50% delle ore lavorative a casa, hanno riferito di avere una visibilità ridotta e di avere meno opportunità di sviluppo della carriera.**

### **Regolamentazione del telelavoro**

Esistono leggi o accordi collettivi nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, solo alcuni di questi regolamenti includono in maniera esplicita l'obiettivo di promuovere l'equilibrio tra lavoro e vita privata e pochi includono disposizioni sul diritto di disconnessione.

**La contrattazione collettiva a livello settoriale e aziendale è comunemente il modo in cui vengono sviluppate disposizioni per regolamentare il lavoro tramite tecnologia mobile.**

Le normative sul lavoro tramite tecnologia mobile e sull'equilibrio tra lavoro e vita privata sono sviluppate attraverso la contrattazione collettiva settoriale in Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia.

La regolamentazione attraverso contratti collettivi a livello nazionale è stata implementata in Estonia, Grecia e Lussemburgo.

Approcci legislativi (integrati con la contrattazione collettiva), compresa la promozione e la protezione dei lavoratori in telelavoro o che utilizzano tecnologia mobile sono stati sviluppati in Belgio, Francia, Italia e Spagna.

La regolamentazione è negoziata a livello aziendale nella maggior parte dell'Europa centrale e orientale, nonché in Irlanda e nel Regno Unito.

In Europa manca ancora il consenso in merito alla necessità di una legislazione sul diritto alla disconnessione. Questo problema, unitamente ai diversi livelli di copertura, può portare a disparità tra paesi, settori o tipologie di lavoratori a cui è garantita la protezione.

### **Conclusioni**

**L'analisi svolta nel rapporto suggerisce che i lavoratori che beneficiano maggiormente del telelavoro sono quelli che lavorano su base occasionale** – per loro, generalmente tale modalità di lavoro si traduce in migliori condizioni di lavoro e migliori risultati in relazione all'equilibrio tra lavoro e vita privata.

Molte variabili svolgono un ruolo nel modellare l'equilibrio tra lavoro e vita privata, incluso il grado di autonomia, l'intensità del lavoro e i modelli dell'orario di lavoro.

I risultati mostrano anche che il lavoro tramite tali tecnologie comporta alcuni rischi per il benessere mentale e fisico dei lavoratori. Non solo hanno maggiori probabilità di segnalare lo stress e altri problemi di salute, ma hanno anche maggiori probabilità di impegnarsi in un nuovo fenomeno reso possibile dal mondo digitale: il presentismo virtuale.

Le normative esistenti devono essere corrette in modo da fronteggiare le possibili conseguenze negative del telelavoro o lavoro tramite tecnologia.

La regolamentazione – come la previsione normativa che assicuri il diritto di disconnessione – potrebbe essere l'unico modo per frenare la tendenza verso una cultura del lavoro caratterizzata da intensità di lavoro autoimposta, lavoro basato su progetti e disponibilità costante del lavoratore. Le normative potrebbero infatti contribuire a un cambiamento culturale e a stabilire un livello più elevato di protezione per i lavoratori contro possibili rischi per la salute e il benessere.

Appare inoltre fondamentale il dialogo sociale a livello aziendale e settoriale al fine di garantire la corretta attuazione della normativa e degli accordi.

## Coronavirus: la gestione del rischio di contagio nei luoghi di lavoro\*

*di Lorenzo Maria Pelusi*

In questi giorni di emergenza nazionale, **in molti si stanno chiedendo se e come i datori di lavoro siano tenuti ad attivarsi per prevenire il rischio di contagio in azienda**. Quanto al *se*, va ricordato che il fondamento dell'obbligo di sicurezza datoriale nei confronti dei lavoratori resta l'art. 2087 c.c.: «*l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*». **Di conseguenza deve ritenersi pacifico che al datore di lavoro sia richiesta una condotta attiva volta a prevenire il rischio di contagio nei locali aziendali**.

In particolare, parlando del rischio di contagio da Coronavirus, parliamo di **un rischio di natura biologica**, categoria di rischi cui nel d.lgs. 81/2008 è dedicato un apposito Titolo, il X. Sebbene questo Titolo X del TU sia stato pensato per regolare quelle attività lavorative che abbiano direttamente ad oggetto gli agenti biologici – come ad esempio la loro manipolazione a fini di ricerca o il lavoro degli operatori sanitari, che sono esposti agli agenti biologici presenti nei pazienti affidati alle loro cure – esso sembra applicabile anche nel caso in cui il rischio biologico sia solo indiretto, quindi non costituisca parte del processo produttivo ma sia comunque presente negli ambienti in cui i lavoratori si trovano a operare. Infatti, l'art. 266 del TU, nel delimitare il campo di applicazione del Titolo X, prevede che le relative disposizioni «*si applicano a tutte le attività lavorative nelle quali vi è rischio di esposizione ad agenti biologici*». E in questo momento, il rischio di esposizione è presente in ogni settore produttivo, sanitario e non, soprattutto nella c.d. zona rossa (gli 11 comuni di cui al DPCM del 23/02/2020) e gialla (tutti i comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte).

Venendo invece al *come* intervenire, **tra le misure che i datori di lavoro sono chiamati ad adottare rientrano di sicuro quelle indicate dal Ministero della salute nella circolare del 03/02/2020, avente ad oggetto “Indicazioni per gli operatori dei servizi/esercizi a contatto con il pubblico”**. Nella circolare si ricorda che, ai sensi della normativa vigente (d. lgs. 81/2008), la responsabilità di tutelare i lavoratori dal rischio biologico è in capo al datore di lavoro, con la collaborazione del medico competente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 28 febbraio 2020, n. 2.](#)

Viene poi affermato che a tal fine è sufficiente adottare le **comuni misure preventive della diffusione delle malattie trasmesse per via respiratoria**, e in particolare:

- lavarsi frequentemente le mani; quindi il datore dovrà mettere a disposizione dei lavoratori erogatori di detergenti antibatterici a base di alcol – nella circolare del Ministero della salute del 22/02 si raccomanda l'impiego di gel alcolici con una concentrazione di alcol del 60-85% – che siano facilmente accessibili per tutti e raccomandare lavaggi frequenti, diffondendo tra i lavoratori opuscoli informativi o affiggendo nel luogo di lavoro cartelli che illustrino i comportamenti da tenere per garantire una corretta igiene;
- porre attenzione all'igiene delle superfici; sarà quindi opportuno intensificare la pulizia (e, ove necessario, addirittura la sanificazione e disinfezione) degli spazi lavorativi con appositi prodotti igienizzanti;
- evitare i contatti stretti e protratti con persone con sintomi simil-influenzali, precauzione che tutti (lavoratori e datori) sono ovviamente chiamati a rispettare anche al di fuori dell'orario di lavoro;
- che i lavoratori rispettino ogni ulteriore misura di prevenzione dettata dal datore di lavoro, il quale potrebbe ad esempio decidere discrezionalmente di munire i dipendenti di mascherine antivirali (FFP2 o FFP3); in tal caso, sarà essenziale un'adeguata informazione dei dipendenti circa le modalità di impiego di questi dispositivi, poiché un utilizzo errato rende del tutto inutile l'adozione dello strumento.

Ove, nel corso dell'attività lavorativa, un lavoratore venga a contatto con un soggetto che risponde alla definizione di caso sospetto (definizione da ultimo modificata nella circolare del Ministero della salute del 22/02/2020), questi, oltre ad informarne il datore di lavoro, deve **provvedere a contattare i servizi sanitari segnalando che si tratta di caso sospetto per COVID-19**. Nella circolare ministeriale si raccomanda inoltre di non recarsi al pronto soccorso, in ospedale o dal medico in caso di sospetto contagio, ma di attendere l'arrivo dei servizi sanitari di pronto soccorso.

Un'altra importante misura precauzionale (che si è tentato di incentivare tramite la decretazione d'urgenza che consente di ricorrere al lavoro agile senza accordi individuali) sarebbe il lavoro dal domicilio, in grado di eliminare in radice il rischio di contagio. Ove possibile, infatti, le aziende dovrebbero consentire la prestazione da remoto e in particolare dall'abitazione del lavoratore, poiché anche recarsi presso uno spazio di coworking potrebbe rappresentare un rischio di contagio. **Nella zona rossa il lavoro da casa sembra addirittura essere la sola alternativa possibile alla sospensione dall'attività lavorativa, proprio per ragioni di salute pubblica**. La stessa logica di massima cautela sta inducendo le aziende ad annullare o rinunciare all'organizzazione di riunioni ed eventi di ogni sorta, considerato che oltre agli assembramenti di persone, anche le condizioni ambientali dei mezzi di trasporto (treni, aerei, autobus e metropolitane) comportano un aumento del rischio di contagio. **A maggior ragione vanno evitate quelle trasferte, trasferimenti o distacchi in aree "a rischio", sia che si tratti di estremo oriente, che di uno dei comuni rientranti nella zona rossa o gialla**. In caso di organizzazione di attività di lavoro

in luoghi ad elevato rischio di esposizione al virus, deve ritenersi legittimo e **non sanzionabile disciplinarmente l'eventuale rifiuto opposto dal dipendente, in forza del principio per cui la violazione dell'art. 2087 c.c. legittima i lavoratori a non eseguire la prestazione, conservando il diritto alla retribuzione** (cfr. Cass., Sez. lavoro, Sent., 19/01/2016, n. 836; Cass., Sez. lavoro, Sent., 01/04/2015, n. 6631).

La questione che più di tutte sta affliggendo in queste ore i datori di lavoro e i tecnici della prevenzione riguarda l'**obbligo di aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR)**: i datori sono o non sono tenuti a rivedere la valutazione inserendovi anche il rischio biologico da COVID-19 e le relative misure preventive? La questione non è di facile soluzione e le interpretazioni possibili sono molteplici. Nel D.lgs. 81/08, la disposizione che regola la revisione del DVR è l'art. 29 comma 3. Nella norma le ipotesi che danno origine a un obbligo di aggiornamento sono 4: modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro che impattano sulla salute e sicurezza dei lavoratori; evoluzione tecnologica che consenta una migliore prevenzione; verificazione di infortuni significativi; esiti della sorveglianza sanitaria che evidenzino la necessità di un aggiornamento del DVR. **Nelle causali per la rielaborazione del DVR non sono quindi indicate circostanze ambientali estranee ai rischi specifici aziendali come è l'ipotesi di una epidemia o potenziale pandemia. Sembrerebbe quindi possibile escludere un obbligo di aggiornamento per quelle imprese che non abbiano come oggetto diretto dell'attività lavorativa il rischio biologico**, ma presentino soltanto un rischio di esposizione indiretta. Ciò non toglie in ogni caso l'obbligatorietà per il datore di tutte le misure organizzative (lavoro agile, ove possibile) e dei mezzi di prevenzione (sul luogo di lavoro) finora esaminati, obbligatori ai sensi delle altre disposizioni del TU.

Anche a voler invece ritenere obbligatoria la revisione del DVR in forza del rischio per i lavoratori di contrarre il Coronavirus, **il termine per rielaborarlo è di 30 giorni, ma data la situazione emergenziale di queste ore, si può immaginare una certa flessibilità nel rispetto di questa scadenza**. Gli ancoraggi normativi per ritenere obbligatorio questo adempimento sono innanzitutto l'art. 28 del d.lgs. 81/2008, ai sensi del quale *«la valutazione dei rischi deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori»*. Questa formulazione onnicomprensiva potrebbe deporre a favore di un'estensione dell'obbligo di valutazione del rischio biologico in esame pressoché a tutte le imprese del territorio nazionale, dovendo intendersi ricomprese sia le aziende con sede nella zona rossa o in quella gialla, sia quelle aventi sede altrove ma che abbiano avuto di recente rapporti commerciali con queste zone, nonché le aziende i cui dipendenti, collaboratori, fornitori o clienti abbiano frequentato le zone suddette nelle ultime settimane. Secondo possibile fondamento di questa tesi estensiva risiede nell'art. 271 del TU, secondo cui il datore di lavoro nella valutazione dei rischi tiene conto di tutte le informazioni disponibili relative alle caratteristiche dell'agente biologico e delle modalità lavorative attuate in azienda, individuando tutte le fasi del procedimento lavorativo che comportano il rischio di esposizione ad agenti biologici.

Ad ogni modo, quel che è certo è che **le modifiche organizzative apportate dal datore per prevenire il contagio, come ad esempio l'adozione del lavoro agile, devono essere puntualmente inserite nel DVR** ma anche per queste, data la situazione attuale, è possibile ipotizzare un margine di flessibilità (in primo luogo, da parte degli organi ispettivi) sui termini di aggiornamento del documento.

Va ricordato infine che, per contrastare la diffusione del virus sul territorio nazionale, **è stato previsto l'obbligo di comunicazione di ogni eventuale frequentazione della zona rossa**. In particolare, all'art. 2 del DPCM del 23 febbraio 2020 si dispone che gli individui che dal 1° febbraio 2020 sono transitati ed hanno sostato in uno degli 11 comuni di Lombardia e Veneto elencati nel Decreto sono obbligati a comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, ai fini dell'adozione, da parte dell'autorità sanitaria competente, di ogni misura necessaria, ivi compresa la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. **V'è quindi da chiedersi quale sia la sorte del rapporto di lavoro con dipendenti sottoposti a quarantena per ordine dei servizi sanitari. Se fosse possibile proseguire il rapporto attraverso la modalità di lavoro agile, questa sarebbe sicuramente la soluzione migliore per entrambe le parti. In caso contrario, sarà applicabile la disciplina prevista dal CCNL applicato, essendo ragionevole ritenere questa condizione equiparabile a un "trattamento in caso di malattia e infortunio non sul lavoro", pur qualora non sia stata ancora accertata la positività al test o anche se non si sia manifestata una malattia in senso stretto.**

## **Ultime novità in materia di gestione del rischio da Coronavirus nei luoghi di lavoro: Decreto Cura Italia e Protocollo condiviso\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

**Il 14 marzo Governo, organizzazioni datoriali e sindacali hanno sottoscritto un “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”.** Detto documento – nel quale appare alquanto anomala la mancata indicazione dei nomi dei soggetti firmatari – esordisce richiamando le disposizioni restrittive per le attività produttive, già introdotte con il DPCM dell’11 marzo 2020, al fine di contenere la diffusione del virus. Tra queste previsioni spiccano le “raccomandazioni” (insolita tipologia di prescrizione per un atto come un DPCM) rivolte alle imprese di fare il **massimo utilizzo della modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte dal proprio domicilio o da remoto, di incentivare le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti e di sospendere le attività dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione.**

Contenuti innovativi del Protocollo, invece, riguardano l’informazione da erogare a vantaggio dei dipendenti, le modalità di controllo degli accessi, la pulizia dei locali aziendali, la gestione degli spazi comuni, l’organizzazione aziendale, la sorveglianza sanitaria, la gestione degli eventi e di persone sintomatiche in azienda.

**Purtroppo il Protocollo rappresenta un’occasione mancata per fare chiarezza sulla *vexata quaestio* circa la configurabilità di un obbligo per il datore di lavoro di aggiornare il documento della valutazione dei rischi alla luce del nuovo Coronavirus. Sul punto si vuol ribadire come non si ritenga necessaria detta revisione per tutte quelle attività produttive che non abbiano ad oggetto gli agenti biologici e che quindi siano contraddistinte da un rischio di esposizione meramente generico, ovvero assimilabile a quello presente anche all’esterno dei luoghi di lavoro. L’obbligo di aggiornamento, pertanto, coinvolgerà le imprese che manipolino deliberatamente simili agenti a fini di ricerca oppure le strutture sanitarie, i cui dipendenti sono esposti agli agenti biologici presenti nei pazienti affidati alle loro cure, nonché infine quelle imprese in cui si svolgano attività (elencate a titolo esemplificativo nell’allegato XLIV del d.lgs. n. 81/2008) che espongono i lavoratori a un rischio da contatto accidentale aggravato (per approfondimenti sia consentito rinviare a L.M. Pelusi, Coronavirus: la gestione del rischio**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

di contagio nei luoghi di lavoro, in Bollettino speciale ADAPT 28 febbraio 2020, n. 2).

Se non una conferma, quantomeno un segnale nella stessa direzione di questa soluzione interpretativa sembra rinvenibile nel nuovo d.l. del 16 marzo 2020, n. ..., c.d. Cura Italia. All'art. 42, comma 2, infatti, nel disciplinare la copertura assicurativa per i casi accertati di infezione da Coronavirus in occasione di lavoro, si prevede che detti eventi infortunistici non siano computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio di tariffa per l'andamento infortunistico, quindi non finiranno per incidere negativamente sul premio assicurativo dovuto. Pare possibile desumerne un riconoscimento implicito della natura non professionale del rischio biologico in questione, considerato che non gli vengono applicate le ordinarie regole valide per le malattie professionali persino quando sia stato accertato che questo rischio si sia concretizzato in occasione di lavoro.

Si deve soltanto aggiungere che ultimamente si sono registrate anche alcune pubblicazioni di fonte istituzionale volte a riconoscere la sussistenza dell'obbligo di rivalutazione dei rischi unicamente a carico dei datori di lavoro del settore «sanitario o socio-sanitario [...] o comunque qualora il rischio biologico sia un rischio di natura professionale, già presente nel contesto espositivo dell'azienda» (così, Nota "COVID-19: indicazioni per la tutela della salute negli ambienti di lavoro non sanitari" redatta dalla Regione Veneto in data 2 marzo 2020; in senso analogo anche la "Nota informativa per le aziende del territorio marchigiano, nel periodo di epidemia da nuovo coronavirus" della Regione Marche del 6 marzo 2020 e le FAQ pubblicate dall'Agenzia Tutela della Salute Insubria; di avviso contrario, invece, l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna, "Prime indicazioni per le aziende ai fini dell'adozione di misure per il contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro", del 06/03/2020).

Venendo ora al Protocollo, il suo primo punto concerne l'informazione dei lavoratori che le imprese si impegnano a garantire attraverso la distribuzione in azienda di opuscoli informativi. Al loro interno deve essere precisato che il lavoratore deve rimanere al proprio domicilio in caso di febbre o altri sintomi influenzali, avvertendo il proprio medico di famiglia; che questi deve lasciare l'azienda in presenza di condizioni di pericolo (sintomi influenzali, provenienza da zone a rischio o contatto con persone positive al virus nei 14 giorni precedenti); l'impegno a rispettare le cautele sanitarie prescritte, come la distanza interpersonale, e a informare tempestivamente il datore di lavoro della presenza di qualsiasi sintomo influenzale durante l'espletamento della prestazione lavorativa.

Sia l'entrata che l'uscita del personale è (preferibilmente) organizzata a scaglioni per prevenire la formazione di assembramenti. **Prima dell'accesso al luogo di lavoro, il personale può essere sottoposto al controllo della temperatura corporea al fine di precludere l'accesso e isolare con tanto di mascherina chi abbia più di 37,5°.** Tale punto si pone apertamente in contrasto con quanto precisato dal

**Garante per la protezione dei dati personali, nella Nota pubblicata in data 2 marzo 2020.** Vi si affermava, infatti, che il datore di lavoro deve astenersi dal raccogliere in maniera sistematica e generalizzata, attraverso specifiche richieste o indagini sul singolo lavoratore, informazioni sulla presenza di eventuali sintomi influenzali in capo al lavoratore e ai suoi contatti più stretti o comunque rientranti nella sfera extra-lavorativa, spettando tali accertamenti ad operatori sanitari qualificati (in argomento, cfr. E. Dagnino, *La prosecuzione dell'attività lavorativa: tra lavoro agile e controlli*, in Bollettino speciale ADAPT n. 3/2020). Il datore di lavoro informa inoltre il personale, e chi intende fare ingresso in azienda, della preclusione dell'accesso a chi, negli ultimi 14 giorni, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19 o provenga da zone a rischio.

**Per i fornitori esterni sono poi previste specifiche misure di riduzione delle occasioni di contatto con il personale aziendale,** dovendo essere definite procedure e percorsi a tal fine idonei. Allo stesso modo, gli autisti dei mezzi di trasporto dovranno rimanere a bordo e non accedere agli uffici, né ai relativi servizi igienici. In ogni caso andrà mantenuta una distanza di un metro dalle altre persone.

**L'azienda deve assicurare la pulizia giornaliera e la sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni (mense e spogliatoi) e di svago.** In questi ultimi spazi, peraltro, gli accessi devono essere contingentati, con la previsione di una ventilazione continua dei locali, di un tempo ridotto di sosta all'interno di tali spazi e con il mantenimento della distanza di sicurezza di un metro tra le persone che li occupano. Va in particolare garantita la pulizia a fine turno e la sanificazione periodica con adeguati detergenti di tastiere, schermi touch, mouse, oltre agli spogliatoi, la mensa ed eventuali distributori di bevande e snack. In caso di accertata presenza di una persona con COVID-19 all'interno dei locali aziendali, si deve procedere alla pulizia, sanificazione e ventilazione di questi, secondo le disposizioni della circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute.

Allo scopo di dare un sostegno economico alle imprese, considerate le significative spese da queste sostenute per garantire la sicurezza e l'igiene degli ambienti di lavoro, all'art. 43 del d.l. Cura Italia si stabilisce che l'INAIL, entro il 30 aprile 2020, stanzierà un importo di 50 milioni di euro da erogare alle imprese per l'acquisto di dispositivi e altri strumenti di protezione individuale.

I datori di lavoro si impegnano inoltre a mettere a disposizione idonei detergenti per le mani, essendo raccomandata la frequente pulizia delle mani con acqua e sapone. Quanto ai DPI, invece, nel Protocollo si prende atto dell'estrema difficoltà di reperire sul mercato le “mascherine”, stabilendo quindi che esse sono obbligatorie, insieme a guanti, occhiali e camice, soltanto qualora il lavoro imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro e non siano possibili altre soluzioni organizzative.

Sul punto è intervenuto anche il d.l. Cura Italia, in cui all'art. 16 si prevede che, per tutta la durata dello stato di emergenza, anche le mascherine di tipo chirurgico saranno considerati alla stregua di dispositivi di protezione individuale (DPI) per tutti quei lavoratori che nello svolgimento della loro attività siano oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro. Lo stesso decreto, data l'urgenza di reperire mascherine per il trattamento delle persone infette, ne consente la produzione in deroga alle vigenti disposizioni, purché siano rispettati gli stessi requisiti di sicurezza ivi previsti. Analogamente, viene autorizzato l'utilizzo sul territorio nazionale di mascherine filtranti prive del marchio CE e prodotte in deroga.

Tornando ai contenuti del Protocollo, sul piano organizzativo del lavoro – **ribadita la misura di maggior rilevanza dell'intero documento, consistente nel chiudere tutti i reparti diversi dalla produzione o da quelli che possono funzionare mediante il ricorso al lavoro agile, o comunque a distanza** – si vuole assicurare un piano di turnazione dei dipendenti dedicati alla produzione con l'obiettivo di diminuire al massimo i contatti e di creare gruppi autonomi, distinti e riconoscibili. Con riferimento alla chiusura delle attività non indispensabili, inoltre, si invitano le parti a utilizzare in via prioritaria gli ammortizzatori sociali disponibili nel rispetto degli istituti contrattuali (PAR, ROL, banca ore) generalmente finalizzati a consentire l'astensione dal lavoro senza perdita della retribuzione. **Importante poi la patteggiamento con la quale vengono dichiarate "sospese e annullate" tutte le trasferte e viaggi di lavoro nazionali e internazionali, anche se già concordate o organizzate. Analogamente vengono vietate le riunioni in presenza. Di contro, viene prevista la prosecuzione, con i dovuti accorgimenti igienico-sanitari, della sorveglianza sanitaria.**

Vengono poi previste misure per la gestione di una persona sintomatica in azienda: comunicata immediatamente la circostanza all'ufficio del personale, si dovrà procedere all'isolamento dell'interessato e a quello degli altri presenti nei locali, in base alle disposizioni dell'autorità sanitaria. **Non si comprende come mai nel Protocollo siano trattate in maniera diversa due situazioni del tutto analoghe: nel caso in cui una persona presente in azienda sviluppi sintomi sospetti, l'azienda procede immediatamente ad avvertire le autorità sanitarie competenti. Al contrario, le persone trattenute al momento dell'ingresso in quanto febbricitanti dovranno contattare nel più breve tempo possibile il proprio medico curante.** Può darsi che questa incongruenza sia da attribuire a un mero errore di coordinamento fra le due previsioni (punti 2 e 11 del documento), piuttosto che a una precisa volontà di differenziare le modalità di intervento nei due casi.

In conclusione, deve rilevarsi che tutte le previsioni contenute nel Protocollo appaiono come misure precauzionali di sicura utilità, dettate dal buon senso e in grado di incidere positivamente sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori ancora chiamati a rendere la prestazione in azienda in questi mesi di stato emergenziale. **Un auspicio riguarda in particolare il fattivo e immediato adempimento da parte delle imprese dell'impegno di disporre la chiusura di tutti i reparti in cui si**

**svolgano attività eseguibili tramite il lavoro a distanza o che non siano comunque indispensabili ai fini della continuità produttiva, essendo questa la misura che più di ogni altra risulta effettivamente in grado di ridurre il rischio di contagio nei luoghi di lavoro.**

## Emergenza coronavirus: il ruolo delle parti sociali per non contrapporre salute ed economia\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

Una pandemia, ha dichiarato l'11 marzo scorso il direttore generale della Organizzazione Mondiale della Salute sottolineando anche che «pandemia non è certo una parola da usare con leggerezza o disattenzione». Prosegue dunque, nello scenario peggiore che si poteva prospettare, quella che è, prima di tutto, una emergenza di salute pubblica con in prima linea medici, infermieri, inservienti e tutto il personale che ruota attorno al sistema sanitario.

Tuttavia prosegue anche l'esigenza di fornire risposte a imprese e lavoratori evitando facili banalizzazioni: **l'economia e il mercato non sono certo il solo profitto ma, piuttosto, un complesso sistema di organizzazione sociale che dà risposte ai bisogni delle persone.** Bisogni primari e materiali (come il cibo e la cura) **che sono soddisfatti dalla industria alimentare, dalla filiera farmaceutica, dalla filiera agricola, dai panifici e dai negozi alimentari e della distribuzione organizzata.** E anche bisogni di altra natura che ruotano prevalentemente attorno al lavoro e cioè, come afferma la nostra Carta costituzionale, a quelle attività e funzioni che vedono il nostro concorso individuale al progresso materiale e spirituale della società. **Per non parlare di quella vasta terra di mezzo,** collocata tra sanità e assistenza, da sempre invisibile agli occhi di politici ed esperti, del lavoro domestico, **del volontariato e del lavoro di cura** e assistenza agli anziani, ai nostri figli e alle persone non autosufficienti. Attività di assistenza alla persona che, per espressa previsione normativa, **non sono oggetto di sospensione (anche se lo sono di fatto) e che tuttavia ci paiono oggi allo sbando, senza garanzie minime di tutela della salute e non di rado anche di un alloggio, prima ancora che del reddito e di eventuali ammortizzatori sociali. Senza dimenticare che gran parte di questa forza lavoro non ha copertura contrattuale.** E il decreto Cura Italia conferma la sua esclusione dagli ammortizzatori sociali oltre che dal blocco dei licenziamenti.

Che le attività economiche e produttive debbano proseguire lo ha dimostrato la recente **intesa tra imprese e lavoratori (sotto la regia di Palazzo Chigi) finalizzata a garantire condizioni minime di salute e sicurezza** delle persone impiegate nella ancora numerose fabbriche aperte nella convinzione che non stiamo vivendo una contrapposizione di valori (la salute contro le esigenze del mercato) o di classe (i “padroni” contro i lavoratori) ma semplicemente **il tentativo di reazione di una**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3.](#)

**società impaurita** – e in alcune zone del Paese anche stremata – **di porre in essere condizioni minime di sopravvivenza che si basano anche sul funzionamento delle attività produttive e della economia.**

Il protocollo firmato sabato 14 marzo da imprese e sindacati per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro non è infatti un semplice documento tecnico per addetti ai lavori. Certamente è anche questo, ma la valenza politica e anche sociale della intesa è davvero enorme. **Il sindacato, senza retorica, ha dimostrato coraggio e responsabilità anche perché sarebbe stato molto più comodo scaricare la responsabilità (anche giuridica) della apertura delle aziende sugli imprenditori.** Ma le criticità e i rischi per i lavoratori costretti a lavorare da direttive aziendali in luoghi di lavoro non sicuri sarebbero stati, nei fatti, maggiori.

Per capire che è così, che c'è stato vero coraggio, basta leggere i durissimi commenti della base all'intervento di presentazione del testo fatto lo stesso 14 marzo da Landini in una diretta Facebook. Il clima nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro ancora aperti è pesantissimo e il morale dei lavoratori non è mai stato così basso. **Tanti gli scioperi e le proteste in atto in questi giorni, ma anche tantissimi gli accordi raggiunti da imprese e lavoratori per gestire al meglio questa straordinaria emergenza** nel tentativo di non contrapporre salute e lavoro come indica una preziosa mappatura svolta dalla Fiom-Cgil che trovate qui.

**Ci sorprende pertanto chi, nel nome della semplificazione, immagina oggi una gestione delle misure di sostegno al reddito mediata dai soli consulenti legali e non anche dal sindacato** che si è invece rivelato interlocutore credibile e presente nella gestione di questa situazione del tutto eccezionale. **È condividendo e partecipando che si risolvono i problemi di imprese e lavoratori non certo sospendendo la democrazia industriale, chiaramente questo pone nelle mani del sindacato una grandissima responsabilità di essere rapido ed efficiente nel fornire risposte e collaborazione nei luoghi di lavoro.**

Chiaramente questo pone nelle mani del sindacato una grandissima responsabilità di essere rapido ed efficiente nel fornire risposte e collaborazione nei luoghi di lavoro. **Ma è interesse anche delle imprese non perdere questo passaggio di concertazione perché come visto sui temi della salute e sicurezza la voce dei lavoratori resta centrale per fare impresa** e farla dentro una prospettiva di lungo periodo.

È dunque con questo spirito di partecipazione e interpretando il bisogno di non mettere in conflitto la salute con le esigenze di una economia in sofferenza e di una società impaurita (la società del rischio, ha bene detto Ulrich Beck nel lontano 1986), che **proponiamo oggi un secondo Bollettino speciale ADAPT per orientarsi nella gestione pratica delle problematiche giuslavoristiche della emergenza da Coronavirus alla luce del nuovo decreto Cura Italia (n. 18 del 17 marzo 2020).** (si veda *Coronavirus: una emergenza non solo medica. Primi indirizzi operativi per la*

*gestione dei rapporti di lavoro*, Bollettino speciale ADAPT n. 2/2020). Anche questo Bollettino vuole raggiungere due obiettivi molto concreti: per un verso raccogliere e ordinare tutta la documentazione istituzionale sin qui prodotta (o comunque utile) per gestire l'emergenza rispetto alle attività produttive e alla regolazione dei rapporti di lavoro; per l'altro verso fornire, anche grazie alle molte richieste di chiarimento e domande che ci sono pervenute nel corso di un webinar dedicato a questa problematica (vedilo *open access* qui) e delle richieste che quotidianamente ci giungono da imprese, lavoratori e parti sociali alcune prime interpretazioni e qualche orientamento operativo rispetto alla legislazione emergenziale.

Proprio questa emergenza ci conferma, una volta di più, la forza e l'importanza del diritto delle relazioni industriali, perché **le risposte vere non le troviamo certo nelle astratte previsioni di legge ma nella loro trasposizione mediante avvisi comuni, contratti collettivi, accordi territoriali, intese di settore che sono il diritto vivente** a cui deve rivolgersi l'operatore economico per la soluzione di problemi davvero complessi ma non di impossibile soluzione.

Ancora una volta **non intendiamo valutare nel merito le scelte politiche** sin qui adottate a livello nazionale o locale. E tanto meno intendiamo avanzare, attraverso soluzioni semplicistiche e di facile presa su una opinione pubblica disorientata, soluzioni "consulenziali" che, al pari di quanto sta avvenendo con l'accaparramento delle mascherine protettive, possono fare più danni che risolvere i non pochi problemi che stanno via via emergendo e che stanno paralizzando non solo l'economia ma anche una intera società. Si pensi, in particolare, al tanto citato lavoro agile che, presentato come la panacea per tutti i mali della emergenza lavorativa dettata dal coronavirus oltre che come facile risposta ai problemi di produttività italiani, si sta risolvendo in un banale (e antico) "lavoro da casa" realizzato senza alcuna reale innovazione organizzativa e culturale che lo strumento comporta se applicato correttamente e con consapevolezza.

Certo è che **emergono oggi con forza i numerosi dualismi di cui si caratterizza un mercato del lavoro italiano** per nulla attrezzato ad affrontare le conseguenze di una "società del rischio" in cui viviamo ormai da decenni. **Il dualismo di chi è coperto dalle tutele dal lavoro subordinato e di chi non ha tutele come i lavoratori domestici, i tirocinanti, i collaboratori fino ad arrivare ad un lavoro autonomo** che non è più quello del Novecento in cui, giustamente, il rischio era una conseguenza di chi sceglieva di farsene carico. Non sembra al momento che tutto questo sia preso in considerazione, con una indennità per autonomi e collaboratori molto inferiore a quella prevista per chi accede alla cassa integrazione, ma avremo modo di parlarne ad emergenza finita quando, forse, ci avrà aiutato a prendere coscienza di problemi di cui parliamo da anni.

Ora, come ricercatori e giuristi del lavoro, ci siamo concentrati sui profili di maggiore criticità sforzandoci di abbandonare, secondo quanto ci è stato suggerito da chi ha una significativa esperienza in ruoli decisionali (vedi M. Sacconi, *Coronavirus: equilibrio tra esigenze prevenzionistiche e continuità della vita attiva* in Bollettino ADAPT del 24 feb-

braio 2020), un pedante atteggiamento formalistico da azzecagarbugli, del tutto fuori luogo in questa circoscritta fase emergenziale, per trovare soluzioni di buon senso e tecnicamente compatibili con le reali esigenze di imprese e lavoratori. A partire dal **tentativo di fare ordine tra la miriade di documenti istituzionali nazionali, territoriali prodotti da attori diversi** (Stato, amministrazioni locali, istituzioni, parti sociali) che impattano in modo diverso a seconda dei settori produttivi e dei rispettivi sistemi di relazioni industriali. Spesso infatti manca una chiarezza nella gerarchia delle fonti che si pongono oltretutto tra loro in contraddizione relativamente ai contenuti.

Data la complessità del tema ci siamo pertanto mossi in due direzioni. Per un verso, con questo Bollettino abbiamo ordinato per tematiche e in ordine logico, i tanti documenti normativi utili per rispondere alle domande e ai dubbi che imprese, lavoratori e operatori giuridici si stanno ponendo. Per l'altro verso abbiamo deciso di ampliare l'analisi già svolta dai nostri ricercatori in una prima fase dell'emergenza includendo oltre ai tre grandi capitoli di natura lavoristica (presenze / assenze dal lavoro, lavoro da remoto, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro), anche la questione della sospensione dei tirocini, il tema dei lavoratori domestici, al momento esclusi da qualsiasi provvedimento, una analisi sintetica dello stato attuale dei diversi ammortizzatori sociali utilizzabili in caso di sospensione delle attività per emergenza Covid-19, le condizioni di esercizio delle attività professionali e il funzionamento del relativo Fondo di solidarietà istituito da Confprofessioni e dalle organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil presso l'INPS.

Abbiamo poi voluto lasciare spazio alle parti sociali, con i contributi del Segretario aggiunto della **CiSI Luigi Sbarra** e di **Fabio Pontrandolfi** di Confindustria che analizzano e illustrano il Protocollo sottoscritto da sindacati, associazioni datoriali e Governo in merito alla gestione della sicurezza nelle attività produttive, in particolare nelle fabbriche. Così come al capo servizio sindacale di **Federalberghi Angelo Candido** che racconta dell'incertezza nella quale versa il settore del turismo nell'emergenza attuale.

Certo sullo sfondo restano **problemi che dovremo affrontare con spirito costruttivo e mente aperta una volta terminata la situazione di emergenza** a partire dalla forma di Stati e dai troppi livelli decisionali. Così come dalla stessa idea di lavoro e da una sempre più oggettiva necessità di ripensare il sistema di welfare partendo dalla persona e non dalle tipologie contrattuali o dai settori produttivi.

I nodi critici sono molti e di non facile soluzione. **Il dilemma per eccellenza**, come abbiamo già evidenziato, è quello **che sembra contrapporre il primato della persona** (che in questo caso coincide con il diritto alla salute) **e il primato dell'economia, ossia tenere aperte le produzioni. Un dilemma che ci è già stato proposto in diverse forme negli ultimi decenni, tra tutte ricordiamo il caso Ilva** su cui tanto si è discusso e che impone di ripensare in radice la società (industriale) del rischio. Probabilmente siamo di fronte a un punto di non ritorno in cui gli attori sociali sono chiamati ad un nuovo protagonismo individuando in cia-

scun settore e perfino in ciascuna sede produttiva il miglior compromesso (nel senso più vero del termine). Noi vogliamo metterci a servizio di chi è chiamato a prendere queste decisioni, di cui possiamo solo intuire il peso sociale e anche personale.

**Ringraziamo ancora una volta i nostri giovani ricercatori**, che sempre con generosità si sono prestati a questo esercizio ricostruttivo. **Ringraziamo anche i soci di ADAPT** che, con il loro sostegno attivo, ci consentono il lusso di dedicare tempo ed energie ad attività particolarmente onerose come questa in termini di impegno e responsabilità. **Ringraziamo infine tutti voi, i tanti amici e lettori del Bollettino ADAPT che ci hanno espresso solidarietà** (sapendo del nostro radicamento a Bergamo oltre che a Modena e Roma) e ci hanno piacevolmente sommerso di domande, casi e dubbi, fidandosi della nostra opinione libera da condizionamenti di parte e consentendoci certamente una maggiore e migliore conoscenza delle problematiche reali che ora mettiamo a fattor comune. È nostra convinzione, infatti, che **solo condividendo con mente aperta e spirito costruttivo dubbi, problemi e incertezze potremo assieme contribuire a costruire un futuro del lavoro migliore di quello che abbiamo ereditato.**

Così è nata ADAPT esattamente venti anni fa e così vogliamo continuare a operare nei prossimi anni.

## **Il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri edili: una prima analisi\***

*di Silvia Rigano, Beatrice Sassi*

In seguito all'emanazione del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, relativo a tutti i settori produttivi, lo scorso 19 marzo il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato un Protocollo *ad hoc* per il settore edile.**

**Il Protocollo**, volto a fornire indicazioni operative utili a consentire il proseguimento dei lavori in cantiere nel rispetto delle misure precauzionali, **è stato condiviso con Anas s.p.a, RFI, ANCE, Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil.** Le misure contenute nel Protocollo, estese ai titolari del cantiere e a tutti i subappaltatori e sub-fornitori presenti nello stesso, seguono e attuano le prescrizioni del legislatore e le indicazioni dell'Autorità sanitaria.

Venendo ad esaminare più nello specifico il contenuto del Protocollo, sin dalle premesse **appare chiara la necessità di sospendere le lavorazioni che possono essere svolte attraverso una riorganizzazione delle fasi eseguite in tempi successivi**, senza compromettere le opere realizzate. Viene inoltre ribadita la necessità di adottare protocolli di sicurezza anti-contagio e viene disposta l'adozione di strumenti di protezione individuale per il caso in cui non sia possibile, in relazione alle lavorazioni da eseguire, rispettare la distanza interpersonale di un metro quale principale misura di contenimento. A tal fine, il coordinatore per la sicurezza nell'esecuzione dei lavori, ove nominato ai sensi del D.lgs. 81/2008, dovrà provvedere ad integrare il Piano di sicurezza e di coordinamento e la relativa stima dei costi.

**Il Protocollo sottolinea poi la necessità di limitare al massimo gli spostamenti all'interno e all'esterno del cantiere**, contingentando l'accesso agli spazi comuni anche attraverso la riorganizzazione delle lavorazioni e degli orari del cantiere. Al fine di tutelare la salute dei lavoratori e di garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro, il Protocollo prevede misure di precauzione ulteriori, da integrare eventualmente con altre equivalenti o più incisive secondo la tipologia, la localizzazione e le caratteristiche del cantiere.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

In primo luogo, nel paragrafo relativo agli obblighi informativi, **il Protocollo prevede che il datore di lavoro, anche con l'ausilio dell'Ente Unificato Bilaterale di formazione/sicurezza, informi tutti i lavoratori e chiunque entri nel cantiere circa le disposizioni delle Autorità.** Il datore di lavoro dovrà consegnare e/o affiggere all'ingresso del cantiere e nei luoghi maggiormente frequentati appositi cartelli visibili che segnalino le corrette modalità di comportamento. **Prima dell'accesso in cantiere, il personale sarà sottoposto al controllo della temperatura corporea.** Se questa dovesse risultare superiore ai 37,5°, non sarà consentito l'accesso al cantiere e il soggetto interessato, posto in isolamento, verrà dotato di apposita mascherina e dovrà contattare nel più breve tempo possibile il proprio medico curante o l'autorità sanitaria. Vengono ribaditi, tra l'altro, gli obblighi di informazione nei confronti del datore di lavoro nel caso si manifestasse qualsiasi sintomo influenzale durante l'espletamento della prestazione lavorativa.

Quanto alle modalità di accesso dei fornitori esterni ai cantieri, **il Protocollo prescrive che siano individuate specifiche procedure di ingresso, transito e uscita** mediante modalità, percorsi e tempistiche predefinite, al fine di ridurre le occasioni di contatto con il personale presente in cantiere. Per le necessarie attività di carico e scarico il trasportatore dovrà attenersi alla rigorosa distanza minima di un metro e, ove possibile, dovrà rimanere al bordo del mezzo. Il Protocollo prevede poi che siano installati servizi igienici appositi, di cui dovrà essere assicurata l'igienizzazione, per fornitori/trasportatori e/o altro personale esterno. Ove sia presente un servizio di trasporto organizzato dal datore di lavoro per raggiungere il cantiere, va garantita e rispettata la sicurezza dei lavoratori lungo ogni spostamento.

**Al terzo paragrafo il Protocollo prevede che il datore di lavoro debba assicurare e verificare la pulizia giornaliera e la sanificazione periodica** non solo degli spogliatoi e delle aree comuni, ma anche dei mezzi d'opera, delle auto di servizio e dei mezzi di lavoro utilizzati in cantiere. Sarà il datore di lavoro a stabilire la periodicità della sanificazione in relazione alle caratteristiche ed agli utilizzi dei locali e mezzi di trasporto, previa consultazione del medico competente aziendale e del Responsabile di servizio di prevenzione e protezione, dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS o RSLT territorialmente competente).

**Per quanto riguarda i dispositivi di protezione individuale, gli stessi dovranno essere utilizzati in conformità a quanto previsto dalle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità.** Stante la situazione di emergenza, in caso di difficoltà di approvvigionamento e al fine di evitare la diffusione del virus, potranno essere utilizzate mascherine la cui tipologia corrisponda alle indicazioni dall'autorità sanitaria e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori ove nominato ai sensi del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. **Nel caso di lavorazioni da svolgere a meno di un metro di distanza interpersonale, non potendo quindi rispettare la relativa misura di contenimento, sarà comunque necessario l'uso delle mascherine e di altri dispositivi di protezione** conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie. In mancanza di idonei dispositivi, le lavorazioni dovranno essere sospese

con il ricorso, se necessario, alla Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO) ai sensi del Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020, per il tempo strettamente necessario al reperimento degli stessi.

**L'accesso agli spazi comuni** quali, ad esempio, la mensa e gli spogliatoi **dovrà essere contingentato**. Oltre alla sanificazione periodica degli ambienti, **il Protocollo prevede la ventilazione continua dei locali**, un tempo ridotto di sosta all'interno di tali spazi e il mantenimento della distanza di sicurezza di 1 metro tra le persone che li occupano; nel caso di attività che non prevedono obbligatoriamente l'uso degli spogliatoi, è preferibile non utilizzare gli stessi. Inoltre, al fine di diminuire i contatti all'interno del cantiere, in ottemperanza a quanto previsto dal DPCM 11 marzo 2020, punto 7, le imprese potranno disporre la riorganizzazione del cantiere e del cronoprogramma delle lavorazioni anche attraverso la turnazione dei lavoratori.

**Contestualmente, la sorveglianza sanitaria periodica in cantiere non va interrotta** in quanto rappresenta una misura di prevenzione di carattere generale: sia perché può intercettare possibili casi e sintomi sospetti del contagio, sia per l'informazione e la formazione che il medico competente può fornire ai lavoratori al fine di evitare la diffusione del contagio.

Il Protocollo prosegue tipizzando le ipotesi di esclusione della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardi o omessi adempimenti. Le ipotesi contemplate costituiscono una tipizzazione pattizia della disposizione, di carattere generale, di cui all'articolo 91 del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18. L'art. 91 prevede che il rispetto delle misure di contenimento adottate per contrastare l'epidemia di COVID-19 debba essere sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

Il richiamo agli artt. 1218 e 1223 rubricati, rispettivamente, “Responsabilità del debitore” e “Risarcimento del danno” è essenziale per comprendere le esimenti che il Ministero richiama in via meramente esemplificativa e non esaustiva. **Il Protocollo prevede infatti diverse ipotesi riconducibili alle seguenti fattispecie, al cui verificarsi è prevista la conseguente sospensione delle lavorazioni.**

In particolare, ciò accade:

- a) per il caso di lavorazioni da eseguire a distanza interpersonale minore di un metro, se non sono possibili altre soluzioni organizzative e non sono disponibili, in numero sufficiente, mascherine e altri dispositivi di protezione individuale conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie (risulta documentato l'avvenuto ordine del materiale di protezione individuale e la sua mancata consegna nei termini);
- b) nel caso in cui l'accesso agli spazi comuni, per esempio le mense, non possa essere contingentato, con la previsione di una ventilazione continua dei locali, di un tempo ridotto di sosta all'interno di tali spazi e con il mantenimento della distanza di sicurezza di 1 metro tra le persone che li occupano; se non è possibile assicurare il

servizio di mensa in altro modo per assenza, nelle adiacenze del cantiere, di esercizi commerciali, in cui consumare il pasto e non sia possibile ricorrere ad un pasto caldo anche al sacco, da consumarsi mantenendo le specifiche distanze;

**c)** nel caso di un lavoratore che si accerti essere affetto da COVID-19 e conseguente necessità di porre in quarantena tutti i lavoratori che siano venuti a contatto con il collega contagiato e non sia possibile riorganizzare il cantiere e il cronoprogramma delle lavorazioni;

**d)** laddove vi sia il pernottamento degli operai ed il dormitorio non abbia le caratteristiche minime di sicurezza richieste e/o non siano possibili altre soluzioni organizzative, per mancanza di strutture ricettive disponibili;

**e)** nel caso di indisponibilità di approvvigionamento di materiali, mezzi, attrezzature e maestranze funzionali alle specifiche attività del cantiere.

**La ricorrenza delle ipotesi** di cui sopra **deve essere attestata dal coordinatore per la sicurezza nell'esecuzione dei lavori** che ha redatto l'integrazione del Piano di sicurezza e di coordinamento. Al verificarsi delle fattispecie elencate, in presenza dell'attestazione rilasciata dal coordinatore, il committente dovrà procedere alla sospensione dei lavori e potrà ritenersi esclusa la responsabilità dell'appaltatore per eventuali ritardi/omissioni esecutive riconducibili alle fattispecie medesime, escludendo la possibilità di applicare penali o decadenze.

## **Prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro: il protocollo territoriale per la provincia di Bergamo\***

*di Stefano Malandrini*

**Il protocollo territoriale ratificato il 20 aprile 2020 da varie associazioni datoriali e da CGIL-CISL e UIL, con la supervisione di ATS Bergamo, riferito alle unità manifatturiere (non solo industriali) collocate in provincia di Bergamo, non sostituisce ma integra il protocollo nazionale del 14 marzo 2020.** I contenuti inoltre sono cedevoli rispetto a quelli di eventuali ulteriori accordi tra le parti sociali ratificati a livello nazionale, nonché rispetto ad eventuali nuove prescrizioni sanitarie.

**Al fine di evitare il rischio di sovrapposizione tra varie regolamentazioni, di diversa fonte e livello, si è infatti scelto un approccio che consentisse di:** 1) non contraddire l'espresso recepimento dei contenuti del protocollo nazionale ad opera dell'art.2 comma 10 del DPCM 10 aprile 2020; 2) adeguare progressivamente la regolamentazione all'evoluzione della conoscenza scientifica, della normativa e delle conseguenti buone pratiche; 3) valorizzare le specificità territoriali di un contesto caratterizzato da particolare incidenza dell'infezione da Covid-19, che ha reso indispensabile un intervento degli attori locali; 4) favorire la declinazione operativa delle regolamentazioni, attraverso la predisposizione di un modello aziendale adattabile, inclusivo delle indicazioni dell'ATS di Bergamo, che ha svolto la supervisione scientifica del documento.

**L'applicazione del modello è rimessa alla valutazione del datore di lavoro, che può procedere agli adeguamenti ritenuti necessari ed anche includere parti riprese dai protocolli di settore in corso di implementazione/implementati in alcuni ambiti, quali i Trasporti e il Tessile.** Le parti si sono date sostanzialmente atto della natura dinamica dei comportamenti da rispettare e delle azioni da svolgere, in quanto l'evoluzione delle prescrizioni sanitarie, correlata all'andamento degli studi sulla Pandemia, sostanzialmente rendono difficile la fissazione di un regolamento definitivo. Il comitato aziendale di cui all'art.13 del protocollo nazionale, incaricato di eseguire la verifica sull'applicazione del protocollo e di monitorarne gli adattamenti, è stato rafforzato con la partecipazione del Medico Competente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17.](#)

**Gli obiettivi generali, perseguiti dal protocollo integrativo territoriale con formule in parte prescrittive, in parte promozionali, sono consistiti:** 1) per quanto attiene gli aspetti organizzativi, nel più accentuato rinvio alla determinazione aziendale ed al confronto sindacale, con le modalità previste dai CCNL, per la gestione delle assenze dal lavoro (CIG o altre causali), dei tempi di lavoro e delle mansioni, senza preconstituire formule rigide, che sarebbero potute risultare incongrue rispetto alle specificità dei singoli contesti aziendali; 2) per quanto attiene gli aspetti sanitari, nell'allineamento alle valutazioni condotte dall'autorità sanitaria locale, consapevole delle esigenze di tutela proprie dei lavoratori del territorio e quindi delle migliori buone pratiche attivabili in provincia e delle più sicure limitazioni apponibili. La validazione del modello aziendale è stata infine rimessa agli OPP di cui agli artt.2 comma 1 e 51 del D.Lgs. n.81/2008, incaricati anche di interloquire con ATS e con le principali istituzioni/amministrazioni locali per ogni problematica concernente l'attuazione delle misure definite dal protocollo nazionale, come integrato dal protocollo territoriale.

## **App per limitare il contagio da Coronavirus. Se il governo non regola il capitalismo della sorveglianza\***

*di Lorenzo Roesel*

**L'istituto di sondaggistica Swg ha fatto sapere che quasi due italiani su tre si dichiarano d'accordo affinché lo Stato controlli gli spostamenti dei cittadini anche senza il loro consenso, limitatamente al periodo di emergenza dell'epidemia.** Il 64% si è poi dichiarato d'accordo anche all'ipotesi di far indossare i braccialetti alle persone in quarantena. Strada spianata quindi. O no? Non per Shoshana Zuboff che con il suo libro appena edito da Luiss University Press e in America da Public Affairs promette di puntare i riflettori su quel sottile senso di disagio che si insinua in noi leggendo anche solo il titolo: *Il capitalismo della sorveglianza*. Il sottotitolo è già tutto un programma: "Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri".

**Il libro esordisce sottolineando come la "civiltà dell'informazione", quella dentro il cui flusso siamo immersi ogni giorno, sia determinata da un costante, sottinteso, senso di angoscia.** Un sentimento universale che deriva dalla evidenza che ormai non esiste più "una casa": non esiste più cioè un diritto alla privacy perché la conoscenza – e il suo uso/abuso – è stato usurpato da un mercato aggressivo che ritiene di poter così gestire unilateralmente le esperienze delle persone e le conoscenze che da esse ricava. È il capitalismo della sorveglianza, bellezza, ed è solo l'inizio.

**Mentre si affonda all'interno delle pagine – centinaia ma mai ripetitive – emergono i contorni di quello che l'autrice non esita a definire un "nuovo regime".** Perché il capitalismo della sorveglianza, ci spiega Zuboff, opera a partire da un'asimmetria senza precedenti nella storia dell'umanità: "loro" sanno tutto "di noi", mentre per noi è impossibile sapere quello che fanno.

**Ma di chi stiamo parlando? Parliamo innanzitutto di una nuova forma di mercato che si sta affermando ormai da dieci anni e alle nostre spalle.** Un mercato che segue – come è ovvio – una logica dell'accumulazione ma non di risorse fisiche e tangibili. Per questo mercato, la sorveglianza è il meccanismo di base attraverso cui l'investimento viene trasformato in profitto. Attraverso cioè processi computazionali automatizzati e onnipresenti, Google, Facebook e altri pochi grandi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17.](#)

player estraggono infiniti dati dalla nostra presenza online per poi tramutarli in statistiche comportamentali.

**Quanti di voi hanno mai pensato, dopo aver visto una pubblicità sul proprio telefonino: “il mio cellulare mi sta ascoltando!”.** No, non vi sta ascoltando, semplicemente perché non ce n'è bisogno. La quantità di dati che cediamo ogni giorno online attraverso app, programmi, siti, webcam, acquisti, è più che sufficiente ormai a determinare una ragionevole probabilità statistica di ciò che ci piacerà mangiare, di dove ci piacerà viaggiare, di cosa vi piacerà acquistare. L'utente di internet – ci avverte Zuboff – non è più quindi ormai uno scopo ma piuttosto un mezzo per raggiungere gli scopi di altre persone, il tutto in un contesto di monopolio di fatto da parte di pochi grandi player.

**Chi sono queste altre persone? Sono le aziende, disposte a pagare milioni per poter ricevere un servizio di “targeted advertising”, la “pubblicità targettizzata” che ha spianato a Google la propria strada verso il successo finanziario planetario.** “Espropriando” l'esperienza umana e soggiogandola ai meccanismi di mercato del capitalismo, Google (insieme a Facebook e altri) vende “previsioni di comportamento” a famelici inserzionisti. L'azienda ha così creato dal nulla e con zero costi marginali una classe di beni basata su materie prime derivate dal comportamento online e – cosa ancora più importante – offline. Perché il capitalismo della sorveglianza secondo Zuboff è vorace e violento: cerca sempre nuovi dati da poter mettere a sistema per perfezionare i propri algoritmi pubblicitari.

**Ecco così dunque che Google Car, Google Glass, Google City (perché Google vuole costruire anche città e per questo ha una società ad hoc che si chiama Sidewalk Labs) non sono altro che il tentativo di moltiplicare i “punti di osservazione” da parte dei capitalisti della sorveglianza verso la tua vita.** Non è la Google Car che conta insomma, ma i dati comportamentali che procura. Non è Google Maps che conta, ma i dati che derivano dalle interazioni con la mappa. L'idea di base è quindi la continua espansione dei confini della descrizione del mondo e di quel che contiene, fino ad arrivare – e questa è la punta più avanzata del ragionamento di Zuboff – perfino alla “analisi delle emozioni”.

**Perché arrivare addirittura a usare i sensori e i dati da essi ricavati per modificare il comportamento degli utenti non è molto lontano.** Lo sa bene chi sta già sperimentando forme di applicazione per il “credito sociale”, acconsentendo con il proprio tracciamento a vedersi riconosciuti i comportamenti “buoni” e “cattivi”, vedendosi assegnati automaticamente ricompense e punizioni. Il governo cinese sta sviluppando un piano appositamente destinato a questo scopo (si chiama Zhima Credit).

**Ma perché preoccuparsi? In fondo, a chi non fa piacere vedere pubblicità adeguate ai propri interessi, essere coccolati e viziati da annunci dedicati e da prodotti personalizzati?** Perché non esiste un'agenzia governativa che cerchi di essere un ostacolo all'avanzare furioso di questi capitalisti della sorveglianza. Non

esiste un'autorità pubblica che supervisioni lo sviluppo, la distribuzione, la vendita e l'uso di algoritmi complessi. Eppure, proprio ora ne avremmo bisogno.

**Come scrive Anne Applebaum su *The Atlantic*, “nel corso della storia le pandemie hanno regolarmente provocato un’espansione dei poteri dello Stato”.** Nel 1348, mentre la peste nera devastava l'Europa, le autorità di Venezia chiusero il porto cittadino alle imbarcazioni provenienti dalle zone più colpite dalla malattia, costringendo i viaggiatori a un isolamento di trenta giorni, poi diventati quaranta (da questo episodio deriva il termine quarantena).

**Corriamo il rischio di non vedere allargarsi a dismisura i poteri dei governi nazionali** (per quanto certe cronache ungheresi ce lo facciano presagire) ma piuttosto l'espandersi senza controllo, e anzi con il beneplacito pubblico, della capacità da parte dei capitalisti della sorveglianza di estrarre dati dal nostro comportamento quotidiano.

Speriamo di non chiudere le porte di questo isolamento volontario e di svegliarci un giorno per scoprire che le chiavi della porta sono state prese da qualcun altro mentre stavamo dormendo.

## Quel che non so delle mascherine\*

*di Alessandro Nucara*

Il Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto dalle parti sociali il 24 aprile 2020 prevede, **“per tutti i lavoratori che condividono spazi comuni, l’utilizzo di una mascherina chirurgica**, come del resto normato dal DL n. 9 (art. 34) in combinato con il DL n. 18 (art 16 c. 1)”.

Diligentemente, sono andato a leggere l'articolo 34 del decreto-legge n. 9 e l'articolo 16 del decreto-legge n. 18 e ho notato che, pur parlando di mascherine, tali disposizioni non ne prescrivono affatto l’uso per i lavoratori che condividono spazi comuni, ma si limitano a prevederne l’utilizzo **“per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro”**.

Pazienza! Siamo uomini di mondo e non ci scandalizziamo di fronte alla cattiva abitudine di rinnegare la paternità di quel che si decide attribuendone la responsabilità ad altra fonte. Ad esempio, affermando che “lo chiede l’Europa”. Oppure innalzando una cortina di fumo burocratico-normativa. Meglio ancora se, come nel caso di specie, vengono previsti ben due rinvii a norme che parlano d’altro. Si tratta di un italico vizio, che ha radici antiche. Ricordate Don Abbondio? “Error, conditio, votum, cognatio, crimen, Cultus disparitas, vis, ordo, ligamen, honestas, Si sis affinis,”.

Due giorni dopo l’accordo tra le parti sociali, ad ora di cena del 26 aprile, il presidente del Consiglio dei ministri è apparso in televisione ed ha annunciato di aver adottato un nuovo decreto recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19. Era domenica sera, il lunedì mattina avrei dovuto consegnare un documento ufficiale sull’argomento, e quindi mi sono affrettato a procurarmi il provvedimento.

Consultando il testo, su carta della Presidenza del Consiglio, firmato dal Presidente stesso, ho rilevato che **“è fatto obbligato sull’intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi confinati aperti al pubblico”**. Tralascio, per dovere di sintesi e per carità di patria, ogni commento sui profili anfibologici della locuzione “luogo confinato”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

E, con la consueta diligenza, nella notte tra domenica e lunedì, ho recepito la nuova formulazione nel documento sul quale stavo lavorando insieme ad altri colleghi.

Si tratta del **Protocollo nazionale “Accoglienza Sicura”**, redatto da **Federalberghi, Confindustria Alberghi e Assohotel**, che individua efficaci misure di prevenzione della diffusione del virus SARS-CoV-2, **con l’obiettivo di tutelare la salute degli ospiti e dei collaboratori e di realizzare l’equilibrio necessario per garantire l’erogazione del servizio in condizioni di sicurezza e sostenibilità**, senza snaturarne le caratteristiche.

Lunedì mattina il documento è stato inviato ad un insieme di soggetti, tra cui lo stesso Presidente, il Ministro del Lavoro, il Ministro del Turismo, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Commissario Straordinario, etc.

Lo stesso giorno (27 aprile), il decreto del Presidente del Consiglio è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

La proverbiale diligenza (o forse si tratta di diffidenza), mi ha indotto a controllare parola per parola le 59 pagine che lo compongono. E così ho scoperto che nottetempo il decreto è stato modificato, e adesso stabilisce che **“è fatto obbligo sull’intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico”**.

Poi ho approfondito, e meraviglia delle meraviglie, ho scoperto che circolano due versioni originali del provvedimento (entrambe su carta intestata della Presidenza del Consiglio, entrambe datate 26 aprile, entrambe firmate dal Presidente, entrambe controfirmate dal Ministro della salute). E, come avrete ormai capito, le due versioni non sono identiche.

Insomma, tre disposizioni diverse in tre giorni, in quattro atti diversi. La fantasia al potere.

Beninteso, io non contesto l’uso delle mascherine.

Cerco solo di trovare una logica, per capire cosa sia giusto fare o, quanto meno, cosa si debba fare.

Avevo iniziato a studiare, come tanti altri, leggendo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 marzo 2020, che all’allegato I, lettera m), invitava “ad usare la mascherina solo se si sospetta di essere malati o se si presta assistenza a persone malate”.

Mi ero poi abbeverato alle fonti del sapere leggendo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020, che omette di trattare l’argomento nell’ambito delle misure di prevenzione (allegato 4) e ne menziona l’uso solo in relazione agli esercizi commerciali, “nei luoghi o ambienti chiusi e comunque in tutte le

possibili fasi lavorative laddove non sia possibile garantire il distanziamento interpersonale” (allegato 5).

Per poi arrivare al triplo carpiato dei giorni scorsi.

Insomma, io ci ho provato. Ma, nonostante tutti i miei sforzi, continuo ad avere poche idee e ben confuse. E non credo che sia solo merito mio.

## Tornare al lavoro in sicurezza: le indicazioni dell'ILO in occasione della Giornata mondiale sulla salute e sicurezza sul lavoro\*

di Giada Benincasa

Il 28 aprile scorso, in occasione della Giornata mondiale sulla salute e sicurezza sul lavoro, l'ILO ha organizzato un **webinar** dal titolo **“Stop the pandemic: Safety and health at work can save lives”** che ha visto la partecipazione dei principali esperti internazionali della materia. L'obiettivo del webinar, infatti, è stato quello di stimolare il confronto e il dialogo sulla necessità di garantire la salute e la sicurezza sul lavoro, non solo per proteggere la vita dei lavoratori, ma anche per garantire la continuità aziendale. Data l'emergenza mondiale da COVID-19 e l'impatto che questo ha sul mondo del lavoro, l'attenzione si è concentrata in particolare su come affrontare le malattie infettive sul lavoro prendendo le mosse della grande sfida che governi, imprese, lavoratori e parti sociali sono chiamati attualmente ad affrontare per combattere la pandemia in corso.

**A tal proposito, dato il particolare rilievo assunto dal tema a fronte della progressiva ripresa delle attività lavorative e la necessità di garantire misure minime di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**, l'ILO ha promosso un'azione di sensibilizzazione sull'adozione – nel breve e lungo periodo – di prassi sicure da adottare nei luoghi di lavoro nonché sul ruolo che svolgono i servizi preposti al mantenimento della salute e sicurezza sul lavoro, approfondendo altresì l'impatto che tale situazione può avere sulla salute mentale dei lavoratori chiamati a prestare l'attività lavorativa in diversi contesti. Tale crisi, infatti, inciderà anche sulle condizioni di lavoro, sui salari e sull'accesso alla protezione sociale, con **effetti particolarmente negativi su gruppi specifici di lavoratori più vulnerabili**. Tali condizioni, a ben vedere, possono comportare il peggioramento delle disuguaglianze che colpiscono principalmente alcune categorie di lavoratori come, ad esempio, coloro che sono affetti da patologie e malattie croniche, popolazione lavorativa più anziana, coloro che sono privi di tutele tipiche dei lavoratori subordinati, lavoratori migranti.

Come ricordato anche nel Report *In the face of a pandemic: Ensuring Safety and Health at Work* che l'ILO ha predisposto in occasione del 28 aprile 2020, di particolare importanza per contrastare la diffusione del Covid-19 sembra essere l'azione diretta al monitoraggio continuo delle condizioni di salute e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

**sicurezza dei lavoratori** nonché un'adeguata valutazione del rischio per garantire che le misure di controllo relative al rischio di contagio siano adattate ai processi in evoluzione specifici, alle condizioni di lavoro e alle caratteristiche della forza lavoro durante il periodo critico di contagio e in seguito, in modo che si possano prevenire ricorrenze. A tal proposito, **richiamando la Convenzione ILO n. 155 e le relative Raccomandazioni, viene ribadito che molte delle disposizioni ivi presenti offrono misure di prevenzione e protezione per mitigare gli effetti negativi sulla sicurezza e sulla salute delle pandemie, come quelle da COVID-19 nel mondo del lavoro attuale.** Tra queste si ricorda che i datori di lavoro sono tenuti a garantire – per quanto ragionevolmente possibile – che i luoghi di lavoro, i macchinari, le attrezzature e i processi sotto il loro controllo siano sicuri e senza rischi per la salute e che le sostanze e gli agenti chimici, fisici e biologici sotto il loro controllo siano privi di rischi per la salute. A tal proposito, i datori di lavoro dovrebbero essere tenuti a fornire, ove necessario, indumenti protettivi e dispositivi di protezione adeguati per prevenire, per quanto ragionevolmente possibile, il rischio di incidenti o di effetti negativi sulla salute (C. 155, art. 16). Tali indumenti e attrezzature protettivi devono essere forniti, senza alcun costo per il lavoratore (R. 164, Par. 10 (e)). È inoltre necessario prevedere misure atte a fronteggiare le emergenze e gli infortuni, compresi adeguati kit di pronto soccorso (C. 155, art. 18). I datori di lavoro dovrebbero inoltre assicurare che i lavoratori e i loro rappresentanti siano consultati, informati e formati sui profili di salute e sicurezza inerenti alla loro attività lavorativa (C. 155, art. 19). Viene poi ricordato che i lavoratori hanno anche il diritto di allontanarsi da una situazione lavorativa per la quale hanno ragionevoli giustificazioni a ritenere che rappresenti un pericolo imminente e grave per la loro vita o salute, senza conseguenze indebite (C. 155, art.13) fino a quando il datore di lavoro non ripristina le condizioni di sicurezza e salubrità (C. 155, art. 19 (f)). Tuttavia, si sottolinea anche che i lavoratori e i loro rappresentanti dovrebbero cooperare con il datore di lavoro nel campo della salute e sicurezza sul lavoro (C. 155, art. 19). Ciò dovrebbe includere, pertanto: prendersi cura della propria salute e sicurezza nonché di quella di altre persone che potrebbero avere conseguenza a causa delle loro azioni o omissioni sul lavoro; rispettare le istruzioni fornite per la propria salute e sicurezza e quelle degli altri; utilizzare correttamente i dispositivi di sicurezza e i dispositivi di protezione e non renderli inutilizzabili; riferire immediatamente al proprio supervisore immediato ogni situazione in cui abbiano motivo di ritenere che possa presentare un pericolo e che non possono correggere da soli (R. 164, Par.16).

**Un piano di continuità operativa, infatti, se sviluppato con la piena partecipazione dei lavoratori, potrebbe aiutare a identificare i rischi che potrebbero interessare una specifica realtà organizzativa** (nonché i loro appaltatori e fornitori), anche in una fase emergenziale come quella attuale, ed escogitare strategie per ridurre l'impatto. A tal proposito merita segnalare la necessità di includervi le misure per fronteggiare le possibili conseguenze sulla salute mentale e sociale che un'epidemia potrebbe avere sui lavoratori. **Particolare attenzione è stata posta sui rischi psicosociali che, a maggior ragione oggi, potrebbero emergere sia per i lavoratori che sono chiamati a far rientro sul luogo di lavoro** (che potrebbero essere colpiti da preoccupazione, mancanza di supporto, paura per la propria

salute o per quella dei propri familiari tali da generare stress, ansia e scarsa motivazione, con notevoli ripercussioni sulla loro salute mentale), **sia per quei lavoratori che invece continuano ad effettuare la propria prestazione lavorativa da casa**, che possono essere oggetto del **fenomeno dell'isolamento** o della **confusione che tende a generarsi in tale contesto tra sfera privata e lavorativa** (anche a causa di lunghe ore di lavoro senza pause o, al contrario, della difficoltà di gestione degli oneri aggiuntivi causati, ad esempio, dalla mancanza dei tradizionali servizi scolastici e di istruzione).

**In generale, come specificato dall'ILO, il rischio professionale si sostanzia nella combinazione di due fattori: la probabilità di essere esposti al rischio di contagio**, tenendo conto delle caratteristiche della malattia infettiva e della possibilità che i lavoratori possano incontrare persone infette o essere esposti ad ambienti o materiali contaminati (ad es. campioni di laboratorio, rifiuti) nel corso della loro attività lavorativa; **la gravità degli effetti (lesione o danni) sulla salute** delle persone causati da questo evento, tenendo conto dei singoli fattori che influenzano tale parametro (tra cui l'età, le preesistenti patologie e le condizioni di salute) nonché delle misure disponibili per controllare l'impatto dell'infezione.

**Nello specifico, tra le misure organizzative e di sicurezza dirette a prevenire il contagio** vengono individuate quelle inerenti al distanziamento sociale (anche tramite l'introduzione di turni di lavoro o l'implementazione di riunioni virtuali), alla pulizia e all'igiene (fornitura di disinfettanti per le mani, ventilazione e aerazione dei locali aziendali, pulizia postazioni e sanificazione spazi comuni), formazione e comunicazione (sulle misure preventive adottate, sul loro diritto di allontanarsi da una situazione lavorativa che rappresenta un pericolo imminente e grave per la vita o la salute), utilizzo di DPI e gestione dei sintomatici (tramite anche la sorveglianza sanitaria dei cd. contatti stretti).

**Nel rispondere all'emergenza attuale, l'ILO ha individuato alcuni punti chiave per tornare al lavoro in sicurezza**, come il rafforzamento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori tramite l'adattamento degli accordi di lavoro (prevedendo diverse modalità di esecuzione della prestazione lavorativa come nel caso del telelavoro o dello *smart working*), misure per prevenire la discriminazione e l'esclusione dei soggetti più vulnerabili o l'accesso alla salute per tutti. A tal fine è fondamentale garantire condizioni di lavoro sicure e dignitose, compresa la fornitura di dispositivi di protezione individuale e l'assistenza medica per tutti i lavoratori nonché rivedere e rafforzare la legislazione sul lavoro, se necessario, comprese le disposizioni in materia di protezione del lavoro e sicurezza e salute sul lavoro.

**Pertanto in questa prospettiva, fermo restando la corretta applicazione delle misure di prevenzione e contrasto alla diffusione del Covid-19, i luoghi di lavoro potrebbero assumere una valenza diversa** e non essere invece percepiti come possibili nuovi focolai in cui vi è una elevata probabilità di contrarre l'infezione. Bensì, paradossalmente, **potrebbero divenire contesti strategici** non solo per identificare la popolazione a rischio – grazie alla valorizzazione del ruolo

dei professionisti della sicurezza come ad esempio il Medico Competente – ma anche per comprendere i meccanismi di propagazione delle malattie e attuare efficacemente misure di controllo e prevenzione. Da questo punto di vista è dunque importante ricordare **che gli ambienti di lavoro, se correttamente e adeguatamente organizzati, possono divenire ambiti privilegiati in cui divulgare, grazie alla collaborazione di imprese e lavoratori nonché alla comunità che tradizionalmente si viene a costituire in un luogo di lavoro, pratiche e buone prassi di formazione e informazione per promuovere misure di prevenzione e protezione al fine di ridurre la diffusione di malattie infettive nonché azioni di sensibilizzazione per la salute e sicurezza.**

## **La “Fase 2” nella contrattazione aziendale: il Protocollo di Alstom Italia nel segno della massima attenzione alla tutela della salute dei lavoratori\***

*di Lorenzo Citterio*

Il DPCM del 26 aprile 2020 consentirà una graduale ripresa delle attività per buona parte di quelle aziende che sono state coinvolte nel *lockdown* del 22 marzo: tra queste realtà rientra anche Alstom, gruppo industriale francese che si occupa della costruzione di treni e infrastrutture ferroviarie, che il 22 aprile ha diffuso un protocollo aziendale in accordo con le OO.SS. per assicurare una ripartenza con il massimo grado di sicurezza per tutte le persone chiamate a svolgere l'attività lavorativa. La volontà delle Parti Sociali di dotarsi di linee guida aziendali per la regolamentazione delle misure di sicurezza sul luogo è stata motivata nel testo dell'accordo con la necessità di adattare i principi del Protocollo nazionale alla specificità aziendale: in questo senso, è emersa la consapevolezza dell'importanza di un simile documento per continuare l'attività lavorativa e scongiurare possibili nuove chiusure per un possibile nuovo aumento dei contagi. La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nella cosiddetta “Fase 2” viaggerà insieme all'interesse economico nazionale: le stime del DEF hanno previsto per il 2020 un calo di otto punti percentuali del PIL e un tasso di disoccupazione all'11,6% con un aumento di quasi due punti percentuali. Tali previsioni, se da una parte destano inevitabilmente molta preoccupazione, dall'altra stimolano una collaborazione a tutti i livelli tra le Parti Sociali poiché mettono a nudo il nesso stringente tra la tutela della salute dei lavoratori e la continuità dell'attività produttiva per l'economia del Paese.

**Il protocollo aziendale siglato in Alstom Italia si è posto l'obiettivo di formalizzare all'interno di un unico documento tutte le disposizioni aziendali per garantire la sicurezza dei propri dipendenti, tenuto conto degli esiti della consultazione con gli RLS e del continuo monitoraggio delle misure adottate.** Non solo: l'accordo ha precisato che la declinazione delle linee guida sarà oggetto di confronto in sede locale, in ragione delle specificità delle singole unità produttive. Il documento è suddiviso in paragrafi e sottoparagrafi sulla scia dei Protocolli nazionali: un ruolo centrale è assunto dal punto sull'informazione dei lavoratori, in cui si è prevista la diffusione dell'accordo attraverso la mail aziendale e la predisposizione di appositi dépliant informativi all'ingresso e nei luoghi maggiormente visibili dei locali aziendali. Per quanto riguarda la limitazione degli spostamenti, le linee guida consen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

tono le trasferte, i viaggi e le visite degli esterni soltanto se strettamente necessari per esigenze organizzative o produttive non rinviabili; inoltre, proseguirà l'estensione dello *smart working* compatibilmente con le disponibilità lavorative. Il documento interviene in modo puntuale sulle modalità di accesso ai locali aziendali, ai depositi e ai cantieri: si è definita la modalità di controllo della temperatura corporea per ogni sito e si è previsto che, qualora la prima misurazione dovesse risultare superiore ai 37,5°, il lavoratore dovrà ripetere la misurazione per confermare il risultato. Per il personale esterno, invece, è stata prevista una procedura specifica a seconda della loro tipologia: gli autisti e i trasportatori, in caso di discesa dai mezzi, dovranno sottoporsi al controllo della temperatura corporea e dovranno essere muniti di dispositivi medici di protezione, oltre che inviare in via telematica la documentazione di trasporto. I visitatori e i clienti, qualora l'accesso dovesse rendersi necessario, dovranno sottostare alle regole del protocollo aziendale: l'ingresso in azienda sarà quindi consentito con la misurazione della temperatura corporea o con la compilazione di un'autocertificazione attestante il loro stato di salute. Anche le ditte appaltatrici sono state coinvolte dalle linee guida: il documento sarà inviato ai datori di lavoro e sarà oggetto di confronto anche al fine di valutare ulteriori misure per la riduzione dei rischi, pur precisando che dovrà essere l'impresa affidataria a dotare di dispositivi di protezione i propri lavoratori.

**Alstom ha definito anche le misure igienizzazione e sanificazione dei luoghi di lavoro, specificando come essi, unitamente al distanziamento interpersonale, siano fondamentali per evitare la diffusione del virus: l'attenzione di tali linee guida emerge nella precisione con cui il Protocollo nazionale viene integrato conformemente alle specificità dell'azienda per attuare gli interventi necessari per garantire la tutela della salute del personale.** Nello specifico, oltre alla pulizia ordinaria, per gli uffici è stata prevista una igienizzazione straordinaria delle superfici di contatto (tastiere, schermi touch, mouse, maniglie delle porte); nei reparti produttivi, invece, sarà compito degli operatori igienizzare le postazioni di lavoro ad ogni turno e con particolare attenzione alle postazioni di lavoro utilizzate da più persone nell'alternanza delle turnazioni. Le linee guida hanno disposto che anche nei cantieri sarà compito dei lavoratori igienizzare attrezzature, macchine operatrici, autovetture e furgoni. Per quanto riguarda le procedure di sanificazione, esse saranno effettuate in tutti i locali aziendali con cadenza quindicinale e con l'impiego di presidi medico chirurgici; inoltre, come previsto dalla circolare del Ministero della Salute n. 5443 del 27 febbraio 2020, sarà disposta una sanificazione straordinaria in caso di soggiorno nei locali aziendali di un caso di Covid-19. Se nei cantieri spetterà comunque ad Alstom eseguire tali operazioni ogni due settimane, nei depositi sarà il cliente a dover sanificare le aree e l'azienda si impegnerà a monitorare le attività svolte.

**Sul fronte delle misure per la sicurezza personale, il documento ha evidenziato la necessità che tutti i dipendenti adottino le precauzioni igieniche soprattutto per le mani (come già indicato dal Protocollo nazionale) e che rispettino il decalogo di misure igienico sanitarie e comportamentali del Ministero della Salute e le misure aziendali per prevenire assembramenti come i turni**

**in mensa, le disposizioni per l'accesso e l'uscita dai locali aziendali e le modalità di utilizzo della propria postazione di lavoro.** Alstom ha anche specificato che i visitatori e gli appaltatori che non rispetteranno tali provvedimenti saranno allontanati dal sito. Per quanto riguarda i dispositivi di protezione individuale, invece, l'azienda si impegna a mettere a disposizione quotidianamente per ogni lavoratore due mascherine chirurgiche e dei guanti monouso, mentre le mascherine di protezione FFP2 resteranno riservate a specifiche mansioni indicate dal documento: anche in questo caso, la precisione delle linee guida emerge dalla cura con la quale si indicano la durata di ogni tipologia di protezione e la procedura per il loro corretto indossamento, utilizzo e smaltimento. La sensibilità dalle Parti Sociali per questi dettagli mostra una certa consapevolezza della responsabilità che un'azienda possiede per la garanzia della tutela della salute dei propri dipendenti e della necessità che il protocollo, scritto ad hoc per Alstom, sia un punto di riferimento per i lavoratori.

**Se nella gestione dei casi sintomatici il documento riprende quasi alla lettera il Protocollo nazionale, un altro punto dell'accordo che mette in evidenza l'attenzione delle Parti alla sicurezza dei dipendenti e alla specificità del proprio contesto aziendale riguarda la gestione degli spazi comuni: a partire dalle disposizioni del Protocollo nazionale, infatti, le linee guida disciplinano le norme comportamentali alle quali il personale deve conformarsi in ogni area in cui potrebbero verificarsi assembramenti.** Nei pressi delle macchinette del caffè o delle aree fumatori, ad esempio, occorrerà mantenere il distanziamento interpersonale, evitare le code in attesa e non superare la presenza di due o tre persone; nelle sale riunioni la capienza ordinaria è stata dimezzata e nella mensa ci saranno nuove turnazioni e una disposizione “a scacchiera” delle sedie; negli spogliatoi sarà possibile restare soltanto per il tempo necessario alle operazioni connesse, mantenendo la distanza minima di un metro e riducendo al minimo l'utilizzo della doccia a fine turno. Infine, sarà compito di ogni sito valutare eventuali turnazioni in considerazione dell'afflusso di personale in azienda con il fine di evitare assembramenti.

**Il Protocollo non dimentica come i lavoratori abbiano un ruolo centrale nella ripartenza delle attività produttive: a più riprese, infatti, il documento confida nel senso di responsabilità del personale e dispone alcune misure necessarie alla prevenzione del contagio sulla scia di quanto già previsto dal Protocollo nazionale.** I dipendenti, oltre all'obbligo di rimanere al proprio domicilio in presenza di febbre (oltre 37,5°) e al dovere di rispettare le disposizioni aziendali, dovranno dichiarare tempestivamente la sussistenza di eventuali condizioni di pericolo per le quali non è consentito l'ingresso in azienda (ad es. provenienza da zone a rischio o contatto con persone positive al Covid-19 nelle ultime due settimane) e dovranno informare tempestivamente il datore di lavoro in presenza di un sintomo influenzale durante lo svolgimento della prestazione lavorativa.

**La ripartenza di Alstom, in conclusione, è affidata a linee guida molto dettagliate che saranno oggetto di un processo di adattamento a livello dei singoli siti, in funzione delle esigenze produttive, delle caratteristiche e del layout degli stabilimenti, dei depositi e dei cantieri: il documento vuole essere un**

**punto di riferimento esaustivo e completo che consenta l'adozione di soluzioni conformi al Protocollo nazionale e il più possibile aderenti alla realtà aziendale.** Tra le Parti Sociali è emersa la consapevolezza del fatto che, per affrontare l'emergenza nella cosiddetta "fase 2", la ripresa delle attività produttive dovrà mettere al primo posto la tutela della salute dei lavoratori e mantenere la massima attenzione e rigore nel far rispettare le disposizioni per la prevenzione e il contenimento di possibili nuovi contagi.

## **Modifiche del quadro sanzionatorio, depenalizzazioni e profili di responsabilità degli RLS: la centralità del Testo unico del 2008\***

*di Andrea Zoppo*

**Il susseguirsi di diverse disposizioni emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il contrasto all'emergenza epidemiologica ha comportato una profonda modifica dei profili sanzionatori applicabili in caso di violazione delle misure anti-contagio da Covid 19.** Con l'intento di dare maggiore pregnanza a coercibilità immediata alle suddette misure si è assistito alla progressiva depenalizzazione delle violazioni e degli illeciti con l'idea di fondo che ciò costituisca un deterrente maggiore rispetto alle sanzioni penali. **Questa progressiva degradazione da misure di carattere penale a misure di carattere amministrativo è avvenuta in modo graduale e ha raggiunto il culmine con l'emanazione del decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020.** All'art. 4 viene infatti stabilito che tutti i comportamenti elusivi delle restrizioni imposte, che nel precedente decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 erano considerati illecito penale *ex art.* 650 c.p., alla data di entrata in vigore del nuovo decreto n. 19/2020 vengano depenalizzati diventando illecito amministrativo, salvo il fatto costituisca reato.

**In tale quadro, si è posto il problema di comprendere quali conseguenze potessero derivare dalla modifica dei profili sanzionatori sopra illustrati facendo riferimento all'aspetto della sicurezza sul lavoro e più nello specifico ai molteplici soggetti coinvolti nella gestione di questa materia nei luoghi di lavoro (RSL, RSLT, medico competente).** La figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RSL), disciplinata ed introdotta con il D.lgs. n. 81/2008 (detto anche Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro) ha una serie specifica di attribuzioni elencate dall'art 50 del T.U. Sono poi le relazioni industriali attraverso la contrattazione collettiva e i diversi accordi applicativi a disciplinare in modo ancor più dettagliato e confacente alle singole realtà i molteplici aspetti.

Il coinvolgimento dei rappresentanti per la sicurezza sul lavoro ha trovato un ulteriore slancio nel periodo emergenziale grazie alla stipula del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nei luoghi di lavoro, firmato il 24 aprile 2020 dal Governo e dalle Parti Sociali e successivamente recepito tra gli allegati del DPCM del 26 aprile 2020 ([1]). È stata infatti prevista la collaborazione del RLS/RLST con il medico compe-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19.](#)

tente e con il datore di lavoro per l'integrazione e proposizione di tutte le misure di regolamentazione legate al Covid-19. È intervenuto anche il Ministero della Salute con circolare n. 14915 del 20 aprile 2020 rendendo note le indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contrasto e contenimento della diffusione del SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività.

Come ribadito dallo stesso Ministero, dato il coinvolgimento di molteplici figure professionali con compiti e responsabilità ben precise, secondo quanto regolamentato dal D.lgs. 81/2008, il sistema di prevenzione realizzatosi nel tempo, ha seguito di fatto un **approccio integrato alla valutazione e gestione del rischio connesso all'attuale emergenza**. È opportuno pertanto che vi sia una stretta collaborazione tra i soggetti coinvolti (datore di lavoro, medico competente, RSL, RSLT) per l'attuazione del Protocollo del 24 aprile in modo tale da rendere maggiormente rispondenti alle singole realtà produttive le diverse tipologie di misure di contenimento del rischio.

**L'architettura su cui poggiano le misure di contenimento per l'emergenza epidemiologica e i relativi profili di disciplina, anche di carattere sanzionatorio, è il T.U. del 2008. Pertanto, gli eventuali profili sanzionatori rimangono di fatto inalterati.** Per quanto riguarda gli RLS deve esser fatto riferimento all'art. 50, comma 6, d.lgs. 81/2008, dove viene specificato che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è tenuto al rispetto delle disposizioni di legge vigenti inerenti alla *privacy* e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi (DVR), nonché al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni. In caso di violazione di tali precetti, in mancanza di sanzioni penali e amministrative, in capo agli RLS è astrattamente configurabile una responsabilità civile per il risarcimento del danno ingiusto effettivamente cagionato al datore di lavoro per la condotta imprudente, eventualmente, tenuta. Per quanto riguarda invece il medico competente, le relative disposizioni cui far riferimento in caso di inottemperanza agli obblighi previsti, sono gli art. 25 e 41 del D.lgs. n. 81/2008.

A chiarire e mettere ordine alla situazione dei profili relativi alla responsabilità giuridica derivante dagli adempimenti imposti per fronteggiare la crisi epidemica da Covid-19, è intervenuto il 2 maggio anche il Ministero dell'Interno con circolare n. 29415 specificando che la normativa applicabile in sede di controlli e le relative violazioni del DPCM del 26 marzo 2020 (il quale al suo interno ha come allegato tecnico il protocollo firmato dalle parti sociali) comportano l'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dall'art 4 del decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020, con la conseguenza che le relative responsabilità si intendono di natura amministrativa e pecuniaria, e non penali, salvo che il fatto costituisca reato.

**Viene successivamente confermato che l'eventuale sussistenza di illeciti penali debba fare riferimento al quadro normativo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro delineato dal D.lgs. n. 81 del 2008.** Pertanto, con riferimento ai profili di responsabilità penale degli RSL e del medico competente, il

**quadro normativo non ha subito mutamenti sostanziali ed è necessario fare riferimento alle disposizioni normative contenute nel Testo Unico del 2008.** D'altronde in assenza di ulteriori specificazioni non avrebbe potuto essere altrimenti essendo il Testo Unico del 2008 assieme alla prassi amministrativa, agli accordi applicativi, alle buone pratiche stabilite a livello di azienda e ai protocolli di intesa stipulati dalle parti sociali ([2]) l'architrave dell'ordinamento giuridico su cui è fondato il sistema di sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro.

## **Contrasto al Covid-19: è condotta antisindacale violare i protocolli stipulati in materia di salute e sicurezza\***

*di Marco Lai*

Nei giorni scorsi il Tribunale di Treviso ha emanato una tra le prime sentenze in materia di condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori per **violazione dei Protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro.**

Il caso specifico ha riguardato **un'importante società**, subentrata nell'appalto dei servizi di pulizia, sanificazione e smaltimento dei rifiuti di un ospedale, che **non si riteneva vincolata dall'accordo sindacale intercorso con la precedente affidataria del servizio** (che riconosceva i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in ogni "cantiere di lavoro"), considerando sufficiente ai fini delle misure anti Covid-19 previste dal Protocollo condiviso del 14 marzo 2020 – di cui peraltro negava il carattere cogente – la costituzione di un unico comitato a livello centrale.

**Il Tribunale**, dopo aver accertato che non era nel frattempo mutata la titolarità del concessionario, risultando la società in questione mera affidataria del servizio di pulizia, **ha riconosciuto il carattere vincolante del Protocollo derivante dal richiamo effettuato dal D.P.C.M. 11 marzo 2020** ed ha anche affermato **la necessità di costituire il comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del Protocollo**, di cui al punto 13, "*a livello delle specifiche e singole realtà economico/produttive concretamente interessate dall'emergenza sanitaria*". Ciò in coerenza con la lettera e la finalità del Protocollo nonché con l'andamento della pandemia, che ha avuto una diffusione ed una intensità irregolare sul territorio italiano, necessitando pertanto di risposte differenziate.

La sentenza è di particolare rilievo perché mira a perseguire l'efficacia della tutela, prevedendo la costituzione dei comitati di cui al punto 13 del Protocollo, dei quali – si ricorda – **fanno parte non solo i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ma anche le rappresentanze sindacali, a seconda dei diversi contesti produttivi (aziendali e territoriali).** Di conseguenza è antisindacale la condotta che escluda dal suddetto comitato la presenza di una determinata componente sindacale e/o rappresentanza per la sicurezza.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

## In ricordo di Lorenzo Maria Pelusi\*

*di Michele Tiraboschi*

Cari amici e gentili lettori,

in un periodo già doloroso per l'intera comunità dei giuslavoristi, che ha visto la scomparsa di autorevoli Maestri che hanno fatto la storia del diritto del lavoro italiano come i professori Luigi Montuschi e Renato Scognamiglio, mi permetto di comunicarvi la scomparsa improvvisa e tanto prematura di Lorenzo Maria Pelusi. Lo faccio anche a nome di tutti i nostri collaboratori e ricercatori che sono ancora increduli e duramente colpiti da questa triste notizia.

Lorenzo era un giovane ricercatore del nostro centro studi che ho seguito prima nel dottorato in *Formazione della persona e mercato del lavoro* della Università di Bergamo e successivamente nel suo ruolo di colonna della nostra Commissione di certificazione dei contratti di lavoro a Modena. Nonostante la giovane età, Lorenzo era un grande esperto delle tematiche di salute e sicurezza e, sin dalle prime proposte di legge presentate in Parlamento, aveva seguito con il rigore e la serietà che lo contraddistinguevano gli sviluppi normativi e contrattuali dello *smart working*, fornendo preziosi consigli a Maurizio Sacconi in qualità di relatore della legge 81/2017 in Senato.

Ricordo, a questo proposito, anche il poderoso contributo di Lorenzo alla redazione del [rapporto sulla salute della persona nelle nuove relazioni di lavoro](#) curato sempre da Maurizio Sacconi in collaborazione con ADAPT, Associazione Amici Marco Biagi, Società Italiana di Medicina sul lavoro e presentato a Roma il 14 marzo 2019 in occasione dell'annuale convegno in memoria di Marco Biagi. Ricordo anche la sua partecipazione al dibattito pubblico promosso dal Gruppo giovani giuslavoristi della Sapienza (GggS) e poi confluito in una pubblicazione scientifica su [Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale](#) di cui andava giustamente e meritatamente orgoglioso. Più recentemente, Lorenzo si era esercitato per [Diritto della Sicurezza sul Lavoro](#) la prestigiosa rivista dell'Osservatorio Olympus, su una prima e preziosa lettura critica degli obblighi datoriali rispetto al profilo della tutela della salute dei lavoratori nella emergenza causata dal Covid-19. Della sua passione, dedizione e competenza ha dato notizia anche il collega Paolo Pascucci che ringrazio pubblicamente.

Attualmente, oltre ai lavori della certificazione che tanto lo impegnavano e appassionavano e al coinvolgimento in alcuni progetti internazionali, Lorenzo era partico-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

larmente attivo e impegnato in un progetto del centro studi DEAL finanziato da INAIL occupandosi in particolare (ma non solo) dei profili assicurativi e previdenziali come angolo di osservazione e progettazione privilegiato per accompagnare le ricadute della IV rivoluzione industriale su lavoratori e imprese in termini di nuovi rischi e nuove tutele. In attesa di poter condividere questo suo prezioso lavoro, già oggi ci permettiamo di diffondere un testo ancora inedito da lui curato, di impostazione del problema, dal titolo [Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità.](#)

Personalmente nutro un grande rimpianto verso Lorenzo, nel non averlo saputo e potuto valorizzare come meritava e non solo per le sue indiscutibili qualità umane e personali. Assieme ai tanti amici – e agli altri collaboratori che condividevano con lui spazi di lavoro ma anche progetti e sogni per il futuro – abbiamo deciso di ricordarlo pubblicamente oggi, giorno delle esequie, perché possano con noi salutarlo per l'ultima volta tutti coloro che hanno avuto modo di incontrarlo e apprezzarlo in questi anni: dottorandi, ricercatori, sindacalisti e uomini di impresa che hanno condiviso con lui un tratto del suo cammino professionale e la passione per i temi del lavoro.

Lo salutiamo nella consapevolezza che le persone non muoiono mai se c'è qualcuno che le ricorda e che gli affetti restano e lasciano il loro segno ben scolpito nei cuori.

Siamo particolarmente vicini ai genitori, a Stefania e a tutti i suoi affetti più cari. Nelle prossime settimane valuteremo con la famiglia modi e forme per ricordare Lorenzo come merita anche nei prossimi anni.

## Covid-19 e infortunio sul lavoro: arrivano le prime statistiche fornite dall'INAIL\*

*di Giovanni Pigliararmi*

**Nel pieno della pandemia, il diritto del lavoro si è dovuto “misurare” con il Coronavirus** non solo sul fronte della messa in sicurezza dei luoghi di lavoro (aspetto questo che il legislatore ha deciso di delegare ampiamente alle parti sociali), ma **anche sul versante della tutela risarcitoria** in caso di contrazione del virus durante lo svolgimento della prestazione di lavoro. Sotto questo profilo, l'intervento legislativo ha **aggiornato il quadro normativo che presidia il sistema assicurativo contro gli sul lavoro e le malattie professionali**. Infatti, l'art. 42, comma 2 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito in legge n. 27 del 2020, prevede che *“Nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato”*.

La disposizione, rivolta *“ai datori di lavoro pubblici e privati”*, tutela il lavoratore dalle c.d. **affezioni morbose**, trattandosi di malattia infettiva. In questa prospettiva, come precisato anche dall'INAIL nella circolare n. 1 del 3 aprile 2020, **la contrazione del COVID-19 è da ricondurre alla nozione di infortunio sul lavoro**, anziché a quella di malattia professionale, poiché *“l'azione traumatica coincide con il contatto e la penetrazione nell'organismo dell'agente patogeno”* (L. La Peccerella, *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, in *DSL*, 2020, n. 1; peraltro, l'art. 4 del decreto-legge n. 125 del 2020, aggiornando l'allegato XLVI del d.lgs. n. 81 del 2008, ha classificato il SARS-CoV-2 come agente biologico che può causare malattie infettive nell'uomo). In questo senso, è stato affermato che *“la causa virulenta è equiparata a quella violenta”* (v. sempre [circolare INAIL 3 aprile 2020, n. 13](#)). In altri termini, non è necessario che per ammalarsi di COVID-19 occorra una lunga esposizione all'agente patogeno, essendo sufficiente l'entrata in contatto.

**I soggetti destinatari della tutela sono i lavoratori dipendenti e assimilati**, purché in possesso dei requisiti previsti dal D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124; a questi sono da aggiungere gli altri soggetti previsti dal d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 – tra i quali figurano i lavoratori parasubordinati, gli sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all'area dirigenziale – e quelli indicati dalle altre norme speciali in tema di obbligo e tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro. Restano **critiche le posizioni dei medici e degli infermieri professionali** che prestano la pro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39](#).

pria attività con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in quanto l'art. 5 del d.lgs. n. 38 del 2000, richiamando gli artt. 49 e 50 del Testo Unico sui redditi, esclude automaticamente la predetta assimilazione quando la collaborazione coordinata e continuativa abbia ad oggetto l'esercizio dell'arte o professione. Ancora una volta, **la dottrina non ha mancato di evidenziare l'incostituzionalità dell'art. 5**, che, nell'attuale contesto, non consentirebbe di estendere la tutela ai soggetti più esposti (sul punto, v. ancora L. La Peccerella, op. cit., 2020). Un'iniziativa per tentare di superare questo vulnus è stata intrapresa proprio dall'INAIL che il 16 aprile 2020 ha annunciato la costituzione di un gruppo di lavoro con ENPAM, FNOMCEO e FIMMG, che avrà l'obiettivo di individuare soluzioni per la copertura assicurativa dell'Istituto per malattie professionali e infortuni sul lavoro in favore dei medici liberi professionisti (cfr. Comunicato INAIL, Emergenza Covid-19, allo studio l'estensione della tutela Inail ai medici liberi professionisti, 16 aprile 2020).

La decisione del legislatore di ricomprendere nelle ipotesi di tutela da infortunio sul lavoro anche l'infezione da COVID-19 risiede, molto probabilmente, nell'idea che **non è possibile** di fronte a certi fenomeni **garantire il c.d. rischio zero**, anche nel caso in cui venga imposto alle aziende di adottare determinate misure di sicurezza come prescrive l'art. 2087 c.c. Infatti, sebbene i protocolli stipulati dalle parti sociali per i diversi settori produttivi abbiano contribuito, in relazione alle caratteristiche del virus, a mettere in sicurezza i **lavoratori** rafforzando l'obbligo di salubrità dei luoghi di lavoro (e anche i **consumatori**, se pensiamo al fatto la produzione in sicurezza e osservante di standard igienico-sanitari ha ricadute sulla qualità e la genuinità dei prodotti immessi sul mercato), questi sicuramente non sono da soli sufficienti a fornire un'adeguata protezione ai lavoratori, soprattutto a quelli che *“per le caratteristiche della lavorazione”*, **il rischio di infortunio risulta ineliminabile** (cfr. Cass. 15 Giugno 2020, n. 11546), come meglio vedremo.

A rafforzare questa convinzione ricorre un ulteriore dato normativo che non può essere trascurato. Nel decreto-legge n. 23 del 2020, e precisamente all'art. 29-*bis*, il legislatore ha precisato che *“Ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute”* nei diversi protocolli sottoscritti dalle parti sociali. Questa specifica contribuisce ulteriormente a chiarire – o meglio, a rendere tutti consapevoli – che anche se la struttura sanitaria applichi la massima diligenza nel far rispettare ai propri dipendenti le misure di sicurezza, **il rischio di contagio durante lo svolgimento della prestazione di lavoro è sempre ricorrente**. L'importanza di rimarcare che il contagio è solo parzialmente connesso alla sicurezza dei luoghi di lavoro la si percepisce anche nel tentativo di far inserire, in fase di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, un emendamento, poi rigettato perché ritenuto ultroneo, mirato a specificare che *“In caso di accertamento di infezione da Covid-19 in occasione di lavoro, il datore di lavoro è escluso da ogni responsabilità, civile e penale, anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile”* (cfr. art. 26-*bis*). Da qui, la (ri)conferma che l'art. 2087 c.c. non esprime una responsabilità di natura oggettiva e che, pertanto, i costi del rischio di contrazione del virus, le cui modalità di trasmissione non sono ancora del tutto paci-

fiche nella comunità della scienza medica, non possono ricadere per intero sulle imprese e quindi sul sistema economico-produttivo. Infatti, è per questa ragione che il legislatore, fermo restando la verifica del rispetto dei protocolli, ha deciso di ancorare la tutela alle risorse pubbliche.

A circa otto mesi dall'entrata in vigore dei provvedimenti sopra richiamati, il 21 ottobre 2020, l'INAIL rende noti i dati relativi alle denunce presentate per infortuni sul lavoro a causa del Coronavirus. Secondo l'Istituto, **il numero di denunce di infortunio ammonta nel complesso a 54.128**, la cui intensità si è manifestata tra il mese di Marzo e Aprile 2020 (cfr. INAIL, Scheda Nazionale Infortuni Covid-19, 21 Ottobre 2020).

|                  |       |
|------------------|-------|
| <b>Febbraio</b>  | 1,8%  |
| <b>Marzo</b>     | 51,2% |
| <b>Aprile</b>    | 33,8% |
| <b>Maggio</b>    | 7,1%  |
| <b>Giugno</b>    | 1,7%  |
| <b>Luglio</b>    | 0,9%  |
| <b>Agosto</b>    | 1,4%  |
| <b>Settembre</b> | 2,1%  |

Sul versante della **distribuzione geografica**, un cospicuo numero di denunce risulta essere pervenuto dal **Nord-Ovest del Paese**; in particolare, le province con un maggiore numero di contagi sul posto di lavoro sono risultate essere **Milano** (10,8%), **Torino** (7,8%), **Brescia** (5,4%) e **Bergamo** (4,6%).

|                   |       |
|-------------------|-------|
| <b>Nord-Ovest</b> | 55,1% |
| <b>Nord-Est</b>   | 24,4% |
| <b>Centro</b>     | 11,9% |
| <b>Sud</b>        | 6,2%  |
| <b>Isole</b>      | 2,4%  |

Il report dell'INAIL fornisce anche delle informazioni relativa all'**età media dei lavoratori colpiti dall'infortunio**: questa si assesta sui 47 anni ed in particolare 46

per le donne e 48 per gli uomini. Le lavoratrici risultano essere più esposte al contagio, essendo coinvolte nel 70% dei casi di infortunio.

| Uomini | Donne |
|--------|-------|
| 29,3%  | 70,7% |

La fascia di popolazione lavorativa compresa tra i 35 e i 64 anni risulta essere quella più interessata dal fenomeno di contagio.

|            |       |
|------------|-------|
| 18-34 anni | 17,4% |
| 35-49 anni | 36,6% |
| 50-64 anni | 43,9% |
| + 64 anni  | 2,1%  |

Inoltre, essendo la popolazione lavorativa in Italia composta da lavoratori provenienti da altri paesi, il report segnala anche che **il 16,2% delle denunce riguarda lavoratori stranieri**, riportando anche un focus sulle nazionalità maggiormente interessate dal contagio.

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Lavoratori rumeni    | 20,5% |
| Lavoratori peruviani | 15,5% |
| Lavoratori albanesi  | 7,6%  |

Infine, venendo alle **tipologie di attività produttive** e alle **professioni maggiormente coinvolte**, emerge che il settore sanitario nel suo complesso è quello più esposto agli infortuni sul lavoro derivanti dalla contrazione dell'infezione da COVID-19. **La tendenza sarebbe confermata anche in altri paesi europei** (il recente rapporto della ECDC, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, riporta che i soggetti più esposti al contagio sono stati “*healthcare workers at a hospital*”; cfr. ***Increased transmission of COVID-19 in the EU/EEA and the UK – twelfth update***, 24 Settembre 2020).

|   |       |
|---|-------|
| Ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili | 70,3% |
| Amministrazione pubblica  | 8,9%  |

|   |      |
|---|------|
| Servizi di vigilanza, di pulizia, call center | 4,4% |
| Settore manifatturiero                        | 3,3% |
| Servizi di alloggio e ristorazione            | 2,7% |

|   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| Tecnici della salute (compresi infermieri)  | 39,2% (di cui l'83% sono infermieri) |
| Operatori socio-sanitari  | 20,6%                                |
| Operatori socio-assistenziali   | 8,9%                                 |
| Medici  | 10,1%                                |
| Personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliario, portantino, barelliere) | 4,7%                                 |
| Impiegati amministrativi  | 3,2%                                 |
| Addetti ai servizi di pulizia   | 1,9%                                 |
| Dirigenti sanitari  | 1%                                   |

La proiezione dei dati statistici non è da sottovalutare. Infatti, questa è in grado di evidenziare come **nel settore sanitario**, anche considerando l'attuazione di tutte le misure di prevenzione negoziate nei protocolli sindacali, **il rischio di contagio è ineliminabile perché i lavoratori sono continuamente esposti all'agente patogeno**. Questo dato dovrebbe iniziare a stimolare una riflessione delle imprese del settore, capace di incidere sul piano organizzativo, al fine di diminuire ancora di più il tasso di lavoratori contagiati. Spunti in tal senso vengono da parte di chi ritiene che **lo sviluppo della robotica controllata a distanza potrebbe rivelarsi una strategia vincente, nell'ottica di preservare l'operatività delle strutture** e la salute dei lavoratori durante le crisi pandemiche (in questo senso, v. G.-Z. YANG, *Combating COVID-19. The role of robotics in managing public health and infectious diseases*, in *Science Robotics*, 25 Marzo 2020, vol. 5, 40; F. Marinelli, *Pandemia e mercato del lavoro nella prospettiva internazionale: il vero antidoto è la tecnologia*, in *LDE*, 2020, n. 3).

## Salute e sicurezza sul lavoro: i break formativi\*

di Stefano Rizzotti

Allo scopo di incrementare l'efficacia dei momenti formativi e di coinvolgimento diretto dei lavoratori, all'interno del **CCNL Metallmeccanici** (Industria) e più specificamente all'interno della Sezione IV, Disciplina del rapporto individuale di lavoro, Titolo V, Ambiente di lavoro, articolo 1, viene prevista la possibilità per le aziende di sperimentare «i cosiddetti **break formativi** consistenti in un aggiornamento del lavoratore sulla **sicurezza** attraverso brevi **momenti formativi (15-20 minuti al massimo)** da collocarsi durante l'orario di lavoro in funzione delle esigenze tecnico-organizzative nel corso dei quali, sotto la supervisione del docente/R.S.P.P. affiancato dal preposto e dal R.L.S., il lavoratore ripercorre le procedure operative di sicurezza dell'area di competenza».

Prima di mettere in luce le peculiarità di questa particolare ed innovativa metodologia rivolta all'aggiornamento della formazione dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro, è bene richiamare quantomeno due provvedimenti.

Il primo è quello contenuto **nell'art. 37, D. Lgs. 81/2008**, denominato «*Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti*».

Al comma primo viene previsto che «**il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza**, anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento a:

- a) concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza;

- b) rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'azienda.»

Al comma 13 dello stesso articolo viene ribadito che «**il contenuto della formazione deve essere facilmente comprensibile** per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le **conoscenze e competenze necessarie** in materia di salute e sicurezza sul lavoro».

Il secondo provvedimento è quello contenuto all'interno **dell'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011**. La Conferenza permanente tra lo Stato e le Regioni, in quella sede, ha approvato un **nuovo accordo per l'organizzazione della**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39](#).

**formazione alla sicurezza** dei lavoratori, preposti, dirigenti e datori di lavoro che intendono svolgere in prima persona il ruolo di RSPP. In particolare viene specificato che «**la metodologia di apprendimento** deve privilegiare un **approccio interattivo** che comporti la centralità del lavoratore [ed è possibile] prevedere simulazioni, dimostrazioni in contesto lavorativo e prove pratiche». Vengono inoltre promosse «**metodologie di apprendimento innovative**» tenuto che «nei corsi di aggiornamento dei lavoratori non dovranno essere riprodotti meramente argomenti e contenuti già proposti nei corsi base ma si dovranno trattare [...] applicazioni pratiche che potranno riguardare [...] fonti di rischi e relative misure di prevenzione».

All'interno di questa cornice giuridica si inserisce il tema dei **break formativi** così come definiti dal CCNL Metalmeccanici (Industria) e più propriamente **dall'allegato 2 del verbale di intesa della Commissione Nazionale Salute e Sicurezza a firma di Federmeccanica, Assistal, Fim, Fiom e Uilm.**

In quest'ultimo documento viene ribadito che il break formativo deve essere considerato come una **metodologia formativa innovativa** svolta non tanto in aula o attraverso metodologie e-learning ma direttamente all'interno dei reparti aziendali e presso le postazioni dei lavoratori stessi. La formazione dovrà avvenire grazie ad un docente affiancato dal preposto, dovrà essere breve (15-20 minuti) e dovrà essere rivolta a piccoli gruppi omogenei di lavoratori basandosi su singoli aspetti di sicurezza tipici della specifica attività lavorativa.

Il break formativo non sostituisce all'addestramento ma, se i formatori rispettano i requisiti di legge previsti dal **D.M. 6 marzo del 2013**, la formazione impartita potrà essere valida per l'aggiornamento dei lavoratori nell'ambito del monte ore quinquennale di 6 ore previsto dell'art. 9 del già citato Accordo Stato-Regioni del 2011.

Idealmente è possibile suddividere in due fasi l'esperienza del break formativo:

1. fase di progettazione;
2. fase di svolgimento.

Rispetto alla prima fase, quella di **progettazione**, il soggetto qualificato come formatore unitamente al RSPP, consultato il/i RLS, deve anzitutto procedere con una verifica preliminare di un eventuale scostamento tra procedura e comportamento effettivo mediante osservazione diretta e analisi segnalazioni dei preposti. Successivamente è tenuto a:

1. definire quelli che sono gli obiettivi dell'azione correttiva;
2. sottoporre, ove necessario per i lavoratori stranieri, una verifica di comprensione della lingua italiana;
3. predisporre e somministrare un test di ingresso e di uscita al fine di verificare l'effettivo apprendimento da parte del lavoratore;
4. predisporre materiale didattico per i singoli argomenti trattati;
5. procedere con la suddivisione dei lavoratori in piccoli gruppi (5-10 persone) per mansioni omogenee;
6. programmare i break formativi, generalmente ad inizio o a fine turno, con partecipazione del preposto;
7. programmare delle attività di monitoraggio;
8. trasmettere la richiesta di collaborazione all'organismo paritetico.

Terminata la fase di progettazione vi è la fase dello **svolgimento**. Il Formatore e/o il RSPP e/o DL/RSPP, coadiuvato dal preposto, è tenuto a recarsi in reparto, accanto alla postazione di lavoro, somministrando ai lavoratori il test di ingresso per verificare cosa effettivamente si ricordano della formazione base. Verificati i risultati, consegna ai lavoratori la c.d. Scheda Break e, a seguito di una breve spiegazione a cui solitamente seguono una o più esercitazioni, procede prima con un confronto diretto con i lavoratori e dopo con una verifica dell'apprendimento mediante il c.d. test uscita.

In questa fase rientrano anche:

1. l'attività di monitoraggio a valle del break, di circa 2-3 mesi, sul comportamento corretto o non corretto effettivo del lavoratore;
2. l'analisi dei risultati e delle eventuali azioni correttive che verranno valutate da parte del RSPP, in consultazione con il/i RLS (monte/valle).

Come evidenziato in precedenza, i break formativi nelle imprese possono essere ritenuti utili al raggiungimento del monte ore dell'aggiornamento dei lavoratori solo se in presenza di formatori qualificati. Tuttavia, le imprese che non abbiano al proprio interno formatori in possesso dei requisiti di legge e che non intendano far ricorso a soggetti esterni, potranno comunque attivare i break formativi. In questo caso il break potrà essere svolto con le medesime modalità ma, pur essendo raccomandata la registrazione, non avrà la valenza di «aggiornamento ai sensi del D. Lgs. 81/2008»

In conclusione si segnala quelli che potrebbero essere i **possibili vantaggi** nell'attivare i break formativi. Nel dettaglio l'allegato 2 del verbale di intesa della Commissione Nazionale Salute e Sicurezza indica che «l'adozione dei break formativi può permettere di conseguire alcuni vantaggi per i lavoratori», come ad esempio:

1. facilitazione del lavoro di gruppo;
2. maggiore focalizzazione sul rischio oggetto di intervento;
3. partecipazione attiva dei lavoratori;
4. maggiore concretezza;
5. condivisione di emozioni;
6. gradimento dei lavoratori. Clima favorevole alla formazione spesso interpretata come mero adempimento burocratico;
7. segnalazione di quasi infortuni;
8. ruolo attivo del preposto (coinvolgimento e sua responsabilizzazione);
9. partecipazione attiva RLS (osservazioni, proposte);
10. collaborazione con organismo paritetico.

## **Gli esoscheletri per fini lavorativi: dispositivi indossabili per la prevenzione dei disturbi muscoloscheletrici nei luoghi di lavoro del futuro\***

*di Paola de Vita*

L'ultimo studio in materia di esoscheletri pubblicato dall'Agenzia Europea sulla salute e sicurezza sul lavoro si colloca nell'ambito dell'accordo di collaborazione firmato con l'Inail e relativo alla attività di ricerca sul tema della prevenzione dei disturbi muscoloscheletrici. In particolare nello studio vengono posti in rilievo gli attuali limiti alla utilizzazione su larga scala degli esoscheletri, e la questione centralissima della accettabilità dell'esoscheletro da parte degli utenti finali (aziende e lavoratori).

**È noto che la movimentazione manuale dei carichi è un'attività fisicamente impegnativa comune a molti contesti professionali e costituisce il principale fattore di rischio per i disturbi muscolo-scheletrici.**

Tali disturbi non solo aumentano i costi sostenuti dalle aziende ma, soprattutto, hanno un grave impatto sulla qualità della vita dei lavoratori.

Le linee guida relative alla sicurezza ed ergonomia del luogo di lavoro mirano a ridurre il carico di lavoro sui lavoratori, spesso con limitazioni molto rigide alle operazioni di movimentazione in termini di peso degli oggetti e frequenza di movimento.

Con l'utilizzo di dispositivi tecnici, quali manipolatori esterni, che scaricano tutto o parte del peso da movimentare, si può ridurre il carico di lavoro fisico sui lavoratori.

Tuttavia, in alcune circostanze, tali dispositivi e altre misure tecniche e organizzative possono essere poco pratici o irrealizzabili, e quindi diventa necessario considerare l'uso di esoscheletri.

Ci sono, ad esempio, molti luoghi di lavoro che non sono legati a una posizione specifica (ad esempio nella logistica, nell'edilizia, nell'agricoltura), e nei quali le misure di progettazione ergonomica non possono essere implementate a causa dei mutevoli requisiti ambientali. Inoltre, in altri scenari, uno sforzo eccessivo della muscolatura, sollevamenti frequenti o posture scorrette possono aumentare il rischio di sovraccarico fisico. In tutti questi casi gli esoscheletri possono costituire una concreta misura di prevenzione dei disturbi muscolo scheletrici.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

**Ci sono però alcuni problemi tecnici, di sicurezza ed ergonomici che devono essere considerati e risolti prima di immaginare l'implementazione su larga scala di esoscheletri professionali.** Un problema potrebbe essere, ad esempio, il livello di disagio associato all'indossare l'esoscheletro. Dopo aver stabilito il vantaggio biomeccanico, **l'eliminazione del disagio potrebbe essere la prossima sfida nella progettazione degli esoscheletri, tenendo presente che anche un minimo livello di disagio potrebbe ostacolare l'accettazione da parte degli utenti.** Gli esoscheletri attivi possono ridurre maggiormente i carichi fisici rispetto agli esoscheletri passivi, alleggerendo il carico su molte articolazioni in tutto il corpo. Tuttavia, con l'aumento del numero di giunti e dei relativi attuatori e dell'alimentatore, il peso dell'esoscheletro aumenta. Per sollevare il lavoratore da questo carico di peso costante, un'estensione dell'esoscheletro a terra sarebbe utile, ma aumenterebbe la complessità del progetto. **L'uso di esoscheletri antropomorfi può essere utile per superare questi problemi.**

**Gli esoscheletri antropomorfi hanno una struttura scheletrica simile al corpo umano. Gli arti dell'essere umano e l'esoscheletro sono allineati durante il movimento. Ciò richiede che l'esoscheletro rilevi come l'essere umano intende muoversi in modo che gli attuatori possano rispondere in modo appropriato. Distinguere i movimenti intenzionali da quelli involontari è spesso difficile e si traduce in sistemi con molti tipi di sensori e complesse elaborazioni del segnale.** Inoltre, il movimento rotatorio in qualsiasi articolazione richiede il movimento tra la pelle e la struttura scheletrica. Per adattarlo durante il movimento, l'esoscheletro dovrebbe idealmente estendersi o accorciarsi.

Un'altra preoccupazione è che non esistono ancora standard di sicurezza internazionali per l'applicazione professionale degli esoscheletri. Questo è un ostacolo significativo alla loro adozione. Ad oggi esistono solo il già citato ISO / DIS 18646-4, che fornisce criteri di prestazione per robot di supporto alla parte bassa della schiena, e standard generali come EN ISO 10218-1, 2011 e ISO TS 15066, 2016, che forniscono requisiti di sicurezza per robot industriali e robot collaborativi. **Oltre alle sfide tecniche di cui sopra e agli aspetti normativi e di sicurezza dell'implementazione su larga scala di esoscheletri occupazionali, l'accettabilità dell'utente è un fattore cruciale per la reale implementazione di questi dispositivi sul posto di lavoro. Pubblicazioni recenti che esaminano le barriere all'accettazione e all'utilizzo della tecnologia indossabile hanno notato che il dispositivo non solo deve essere sicuro, comodo, utile e utilizzabile, ma deve essere desiderabile per l'utente. Per questo motivo, è consigliabile ricorrere a un approccio di progettazione centrato sull'utente per coinvolgere gli utenti finali (aziende e lavoratori) direttamente nel processo di progettazione dell'esoscheletro.**

La progettazione centrata sull'uomo (c.d. Human Centred Design) è un approccio allo sviluppo interattivo che mira a rendere i sistemi utilizzabili e utili concentrando-

si sugli utenti, sui loro bisogni e sui loro requisiti, e applicando fattori di ergonomia, oltre a conoscenze e tecniche di usabilità.

Questo approccio aumenta l'efficacia e l'efficienza, migliora il benessere umano, la soddisfazione degli utenti, l'accessibilità e la sostenibilità e contrasta i possibili effetti negativi dell'uso sulla salute e la sicurezza.

La norma standard EN ISO 9241-210: 2019 (EN ISO, 2019) serve per pianificare attività di design centrato sull'utente efficaci e tempestive, ma l'approccio può essere utile anche per altri sistemi complessi come la progettazione di un esoscheletro professionale o altre misure tecniche di sicurezza.

Un altro standard utile per il campo di applicazione dell'Human Centred design è EN 614-2: 2000 + A1: 2008 (EN, 2008), che si concentra sulle interazioni tra la progettazione di macchine e le attività lavorative. Questa è una norma armonizzata attinente alla direttiva macchine (2006/42 / CE) e stabilisce i principi e le procedure ergonomiche da seguire durante il processo di progettazione delle macchine tenendo conto delle attività del lavoratore.

In generale, un esoscheletro può essere definito come un macchinario nell'ambito della succitata Direttiva Macchine dell'Unione Europea.

**Quando si adotta il processo definito “Human Centred Design”, comprendere e descrivere il contesto dell'utente è il primo passo da compiere. Pertanto, per gli esoscheletri professionali è di grande importanza definire le caratteristiche del luogo di lavoro e le attività di movimentazione dei carichi che devono essere svolte dal lavoratore.**

In questo caso è utile fare riferimento alla relazione tecnica ISO / TR 12295: 2014 sulla movimentazione manuale dei carichi e la valutazione delle posture di lavoro statiche (ISO / TR, 2014) per definire la destinazione d'uso degli esoscheletri nel processo e le specifiche dell'attività lavorativa. Sulla base di questa procedura, una valutazione del rischio relativa a una specifica mansione deve iniziare definendo le mansioni svolte dal lavoratore, quali: spostamento di pesi leggeri ad alta frequenza, posture di lavoro statiche.

Altri aspetti da considerare in questa fase, sulla base delle informazioni sull'attività da svolgere in relazione alle condizioni circostanti e all'ambiente di lavoro, riguardano: il carico di movimentazione (ad esempio massa, dimensione, impugnatura), aspetti ambientali (es. temperatura, attività all'aperto / al chiuso, spazi limitati, spazio di lavoro), caratteristiche dei lavoratori (ad esempio sesso, età, qualifiche, abilità).

La seconda fase del processo definito “Human Centred design” è la specificazione dei requisiti dell'utente. In generale, in letteratura, sono stati individuati i seguenti requisiti principali:

libertà di movimento (ad esempio posture del corpo, dimensioni del dispositivo, comfort), condizioni ambientali (es. Interazione tra operatori, spesa calorica / metabolica), vestibilità (es. materiale, forma del dispositivo, adattabilità), intuitività d'uso (es. risorse cognitive richieste), aspetti biomeccanici (es. forza / pressione nelle diverse parti del corpo, vibrazioni, rumore, distribuzione del peso sul corpo dell'operatore), aspetti ed effetti fisiologici (es. giusto equilibrio tra attività e inattività).

Dopo aver compreso e specificato il contesto dell'utente e i requisiti dell'utente, l'approccio HCD della EN ISO 9241-210: 2019 fornisce altri passaggi che il progettista deve seguire in modo da soddisfare i requisiti relativi al contesto e all'utente. In letteratura, una scelta ideale per alcuni degli aspetti sopra menzionati sarebbe quella di sviluppare esoscheletri professionali antropomorfi cioè che riflettano l'anatomia umana al fine di consentire movimenti naturali e confortevoli.

Si deve anche considerare il genere del lavoratore nella progettazione dell'esoscheletro. Esempi di aspetti della ricerca relativi al genere includono considerazioni sull'antropometria femminile.

Altre idee che possono soddisfare la necessità di soluzioni di progettazione centrate sull'utente potrebbero essere: scegliere alimentatori con batterie e non cavi. Questa scelta aumenta il peso dell'esoscheletro, ma garantisce libertà di movimento al lavoratore. Ridurre il peso dell'esoscheletro mediante l'uso di motori personalizzati. Aumentare l'adattabilità, ossia produrre esoscheletri più adattabili, per consentire anche una produzione su larga scala, che ovviamente ridurrebbe il costo del prodotto.

Conclusivamente, un design centrato sull'utente può essere uno strumento efficacissimo per garantire una diffusione sempre più capillare di questi sistemi, rispondendo sempre più precisamente alle reali esigenze che manifestano gli utenti.

## Il recente rapporto EU-OSHA sulla identificazione e prevenzione dei rischi per l'apparato muscolo-scheletrico in agricoltura\*

*di Paola de Vita*

Il recente [rapporto](#) presentato dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (EU-OSHA) in collaborazione con l'INAIL sui **disturbi muscolo-scheletrici in agricoltura** intende porre al centro dell'attenzione le modalità di valutazione dei rischi in agricoltura, i rischi di alcune attività tipiche del settore agricolo (olivicoltura, viticoltura, alberi da frutto e fragole) e la necessità della meccanizzazione quale imprescindibile misura di prevenzione della sicurezza dei lavoratori.

Innanzitutto **il rapporto mette in evidenza che il sovraccarico biomeccanico è un rischio significativo per i lavoratori agricoli** e rappresenta una grande sfida, principalmente a causa del numero di compiti e cicli di lavoro e dell'eterogeneità delle modalità e dei tempi di lavoro, spesso organizzati su base stagionale. Anche dai precedenti studi condotti dall'Agenzia è emerso che tra i lavoratori agricoli dell'Unione Europea vi è una maggiore prevalenza di disturbi muscolo-scheletrici: il 69% dei lavoratori del settore dichiara di aver sofferto di mal di schiena mentre il 56% dei lavoratori riferisce dolore agli arti superiori.

Si evidenzia poi che molte ragioni rendono difficile effettuare la valutazione del rischio in agricoltura: **le attività lavorative non sono standardizzabili**; le diverse mansioni colturali variano a seconda delle stagioni; le condizioni ambientali variano notevolmente (periodi soleggiati / piovosi e caldi o freddi); i lavoratori hanno caratteristiche personali diverse (età, sesso, altezza, ecc.) e spesso non identificabili a priori a causa dell'utilizzo di lavoratori stagionali. Per questo motivo **sono in corso alcuni studi per sviluppare metodi di valutazione adatti ad attività particolarmente complesse**, come l'agricoltura.

La gestione di carichi non pesanti ad alta frequenza è una delle principali cause di sovraccarico biomeccanico degli arti superiori. La valutazione del rischio può seguire lo standard ISO 11228-3 del 2007 e ISO 12295 del 2014. Questi standard propongono vari metodi. Quello da preferire è l'**indice OCRA** (*Occupational Repetitive Actions*) che tiene conto di diversi fattori di rischio: frequenza delle azioni, forza, postura, ripetizione, inadeguatezza dei periodi di recupero, durata delle attività ripetitive e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

altri fattori aggiuntivi. Gli standard tecnici consentono la valutazione di uno o più compiti ripetitivi svolti in un unico turno; tuttavia, vengono studiati algoritmi per la valutazione di periodi più lunghi (settimanale, mensile e annuale) per ottenere risultati più accurati per attività non standardizzabili come l'agricoltura.

Anche **il sollevamento e il trasporto manuale di carichi possono comportare rischi dovuti al peso degli oggetti**, alla postura del lavoratore, alla durata dell'attività e alla frequenza di movimentazione. Per queste operazioni i riferimenti primari sono le norme ISO 11228-1 (2003) e ISO / TR 12295. **Anche l'utilizzo di macchinari obsoleti può essere un fattore che influenza i disturbi muscolo-scheletrici** per i lavoratori agricoli, poiché implica un maggiore utilizzo di processi manuali, postazioni di lavoro non ergonomiche e un livello più elevato di vibrazioni del corpo intero che sono aumentate dal movimento di trattori e macchine su un terreno irregolare. Le vibrazioni sono un fattore rilevante che influenza tali disturbi perché possono essere la causa di ernie e altre dorsopatie.

Lo studio prosegue proponendo il caso della valutazione del rischio di sovraccarico per i lavoratori della Regione Marche dediti ad alcune attività agricole (olivicoltura, viticoltura, alberi da frutto, coltivazione di fragole). Per quanto riguarda **l'attività di olivicoltura** sono state valutate le fasi di potatura manuale e raccolta delle olive, con l'utilizzo di raccogliatrici e cesoie elettriche o pneumatiche. In olivicoltura è stato stimato quanto segue: bassa-moderata frequenza di azioni in fase di potatura con utilizzo di cesoie elettriche (arto superiore dominante) e raccolta con utilizzo di facilitatore elettrico (entrambi gli arti superiori); significativa frequenza di azioni nella fase di raccolta manuale delle olive con l'utilizzo di un rastrello; applicazione di forza significativa nella raccolta delle olive con facilitatore elettrico, con entrambi gli arti superiori; posture scomode di entrambe le spalle, per tempi prolungati, in fase di potatura; scomoda postura di "presa" per la maggior parte del tempo di lavoro, con entrambe le mani, nella fase di raccolta manuale con rastrello.

In più della metà dei casi analizzati è stato rilevato **un elevato rischio di sovraccarico biomeccanico a carico dell'arto superiore destro**. Nella raccolta delle olive una soluzione può essere la meccanizzazione, che può riguardare l'intero processo, cioè il distacco e la cattura delle olive, o solo una parte di esso. L'uso di scuotitori per il tronco riduce significativamente o addirittura elimina i principali rischi muscolo-scheletrici derivanti dalla raccolta manuale. In particolare vengono eliminati i rischi dovuti al mantenimento degli arti superiori in posizione rialzata.

Nella viticoltura è stato valutato un rischio elevato a carico dell'arto superiore destro nella metà dei casi analizzati. Un intervento particolarmente interessante dal punto di vista della prevenzione dei disturbi muscolo-scheletrici è l'acquisto di macchine da raccolta che permettono la meccanizzazione della maggior parte delle operazioni manuali di coltivazione del vigneto.

**Le macchine raccogliatrici consentono di ridurre notevolmente i rischi derivanti da posture scomode**, movimenti ripetitivi, sollevamento e trasporto manua-

le. Per quanto riguarda la frutticoltura è stato rilevato un elevato rischio di sovraccarico biomeccanico dell'arto superiore destro in tutti i casi analizzati. L'utilizzo di piattaforme per frutteto ridurrebbe notevolmente i rischi per la colonna vertebrale derivanti dal riempimento, trasporto e svuotamento dei cesti.

Anche nel caso della raccolta di fragole è stato rilevato un rischio medio a carico degli arti superiori. Sulla base di questi riscontri è possibile sottolineare come queste colture siano responsabili dell'esposizione dei lavoratori al rischio di sovraccarico biomeccanico degli arti superiori, fino a livelli medi e alti, a seconda delle singole fasi di lavoro.

Tuttavia, queste stime si riferiscono ad una singola giornata lavorativa, poiché i metodi di valutazione proposti dalla letteratura tecnica e le norme più recenti, compresa la checklist OCRA, non consentono di valutare il rischio su base stagionale o annuale, come sarebbe auspicabile per il settore agricolo. Certamente, un lavoratore agricolo è assegnato a diverse fasi lavorative durante l'anno, ognuna delle quali generalmente dura una o più giornate lavorative; ciò può comportare un aumento del rischio di disturbi muscolo-scheletrici agli arti superiori e alle articolazioni.

Nel rapporto si evidenzia anche che, a partire dal 2016, **PINAIL ha attivato una particolare tipologia di strumento di finanziamento per le micro e piccole aziende legate alla produzione agricola primaria.** Il finanziamento è ancorato all'acquisto di macchine agricole o trattori. Per ogni macchina o trattore richiesto l'azienda agricola deve dimostrare che intende realizzare un miglioramento delle prestazioni complessive e della sostenibilità, o riduzione delle emissioni atmosferiche; o riduzione dei rischi per la salute e sicurezza legati all'utilizzo di trattori obsoleti, alla rumorosità o al lavoro manuale.

Per quanto riguarda il lavoro manuale, diversi elementi di prova supportano la dimostrazione a priori del miglioramento della salute dei lavoratori attraverso la meccanizzazione delle operazioni manuali agricole, poiché la meccanizzazione riduce le posture scomode, ad esempio quelle con le braccia alzate, il sollevamento e il trasporto di carichi e la movimentazione di carichi non pesanti ad alta frequenza. Tuttavia, la meccanizzazione dovrebbe tenere conto dei principi ergonomici per assicurarsi che non introduca nuovi rischi per i lavoratori. Secondo il rapporto l'adozione di una metodologia comune da parte degli Stati membri potrebbe essere il primo passo per confrontare situazioni simili e condividere esperienze su soluzioni efficaci.

In generale, è necessario affrontare questo problema da diversi punti di vista: suggerire l'utilizzo di strumenti manuali dedicati e attrezzature opportunamente progettate dal punto di vista ergonomico, maneggevoli e caratterizzate da livelli di peso e vibrazioni trascurabili; supportare gli agricoltori, per quanto fattibile, nell'acquisto e nel rinnovo di macchinari che possano facilitare o eseguire le operazioni che hanno il maggior impatto sui lavoratori.

**La meccanizzazione è particolarmente importante quando le tecniche di coltivazione sono ancora basate principalmente sul lavoro manuale**, come nella coltivazione di olive, uva, altri frutti e ortaggi. Nell'ottica di ideare e attuare misure di prevenzione e protezione in grado di mitigare il rischio di sovraccarico biomeccanico degli arti superiori, si segnala la possibilità di utilizzare strumenti elettropneumatici in sostituzione di quelli manuali.

**Macchine semoventi o trainate, come mietitrici o piattaforme per frutteto, possono ridurre notevolmente il rischio biomeccanico**, ma d'altra parte possono introdurre **nuovi rischi come quelli derivanti da rumore e vibrazioni, o quelli dovuti a urti da parti meccaniche**, cadute da altezza o ribaltamento di trattori o macchine. È importante sottolineare che, come per qualsiasi cambiamento delle condizioni di lavoro, deve essere eseguita un'attenta valutazione dei rischi per garantire sempre il corretto utilizzo della macchina in condizioni di sicurezza.

## Vaccino anti Covid e facoltà datoriali\*

*di Antonio Tarzia*

Con l'imminente arrivo dei primi vaccini a protezione dell'infezione da Covid 19 i datori di lavoro pubblici e privati cominceranno ad interrogarsi sulla possibilità (nel senso di "facoltà") di obbligare i propri dipendenti a vaccinarsi per eliminare (o quantomeno circoscrivere) le rigide linee guida per il contenimento del virus e per ridurre il (correlato) rischio di essere chiamati a rispondere in caso di malattia (o di decesso) del lavoratore di cui sia accertata la causa in relazione alla circolazione del virus all'interno dei locali di lavoro.

La questione, allo stato, non è stata (quantomeno ufficialmente) affrontata dal Legislatore, che si limita ad evocare il rispetto della libertà di scelta ritenendo (forse auspicando) che la scelta vaccinale si imporrà da sola senza necessità di un intervento "forzoso" da parte della legge.

Così in realtà non è (e non sarà), e già da qualche settimana circolano sui social ipotesi di "libretto (o passaporto) vaccinale" e ipotesi di facoltà di imporne l'obbligo da parte di alcuni "attori della sicurezza", in casi particolari (es: trasporto aereo, viaggi all'estero, ecc).

La questione pone in realtà delicati problemi che riguardano le libertà costituzionali, il diritto alla salute, l'obbligo dell'imprenditore di garantire la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, lo statuto dei lavoratori. Norme che – già di fatto, ancorchè in modo non esplicito – hanno subito (e tuttora subiscono) parziali contrazioni in forza del periodo emergenziale, ma che, inevitabilmente, si riproporranno con prepotenza all'attenzione di tutti a cessazione del medesimo, che verosimilmente avverrà alla fine della prossima primavera, quando il vaccino comincerà a diffondersi tra la popolazione creando una sorta di barriera naturale che dovrebbe, quantomeno, ridurre la circolazione del virus.

Un primo punto della questione riguarda anzitutto la durata della protezione vaccinale, che – a quanto si dice – sarà simile a quella dei comuni vaccini influenzali. Di tal chè non è da attendersi che l'unica dose di vaccino somministrata nei prossimi mesi produrrà una protezione permanente, come in passato è avvenuto per i vaccini del vaiolo e della poliomelite. Ciò significa che il problema resterà latente nel tempo, e che andrà prima o poi affrontato in tutti i suoi aspetti, anche in considerazione del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

fatto che il virus potrebbe subire mutazioni e riproporsi in forma pandemica nel medio tempo, considerando la sua capacità di adattarsi ad organismi “veicolo” e a diffondersi con sorprendente velocità tra la popolazione umana.

Un secondo punto della questione riguarda la facoltà dei datori di lavoro di imporre l'obbligo vaccinale ai propri dipendenti. In via generale l'art.2087 impone all'imprenditore di “*adottare...le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica...del lavoratore*”. In tal senso, il datore di lavoro assolve a quest'onere attraverso l'attuazione dell'art.77 del Dlgs 81/2008 scegliendo i dispositivi di protezione individuale, tra i quali sono compresi anche quelli della protezione delle vie respiratorie (mascherine facciali, ecc). Ma lo stesso art.2087 pone anche un vincolo, rappresentato dall'obbligo di tutelare la personalità morale del lavoratore, che potrebbe essere intesa nel senso che il datore di lavoro non può scegliere (rectius: imporre) il vaccino come dispositivo di protezione individuale (e qui si pone la questione....) a chi non desidera farlo.

Allo stato dell'arte, da anni, soprattutto nelle grandi imprese, l'imprenditore mette a disposizione gratuitamente il vaccino antinfluenzale a chi lo desidera, accompagnando lo stesso ad una sorta di *moral suasion* interna verso i dipendenti e collaboratori. È verosimile che ciò avverrà anche per il vaccino anti Covid 19, ad esempio mettendo a disposizione una sede aziendale in cui effettuare la somministrazione del vaccino in orario di lavoro, atteso che – anche se il vaccino dovrebbe essere gratuito – non è detto che la somministrazione dello stesso sia anche tale..... Questa “offerta” non sarà certamente sufficiente a convincere i riottosi, ma sarà un primo passo.

Un terzo punto della questione riguarda la competenza ad “imporre” o meno l'obbligo vaccinale. Alcuni illustri costituzionalisti hanno già espresso il parere che non basti un DPCM ma che occorra una “legge del Parlamento” che ne imponga l'obbligo.

Ma è verosimile che ciò non basti, considerando che la materia della Sanità ha fonte costituzionale ed è equamente distribuita tra Regioni e Stato e che, come noto, ciascuna Regione decide sul numero dei vaccini obbligatori per l'accesso alla scuola secondo le sensibilità locali.

Sembra quindi un tema aperto, che il Legislatore dovrà porsi a brevissimo termine, cessando di fuggire l'argomento rifugiandosi verso la “libertà di scelta”, e affrontando il tema nelle opportune sedi.

19.  
**SMART WORKING**

## Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro\*

*di Marco Menegotto*

Si è letto da più parti come, in un mercato globalizzato in cui anche le aziende dal profilo più marcatamente domestico risultano gradatamente esposte agli eventi di rilievo internazionale, con buona probabilità non mancheranno (o meglio, non mancano) **effetti negativi sull'economia legati alle conseguenze nefaste del c.d. "coronavirus"**. Se infatti dal punto di vista sanitario l'Occidente pare ancora toccato in minima parte rispetto ai territori del focolaio, quelli che ne risentono sono in particolare i mercati (economia reale, scambi finanziari, merci e servizi) connessi con la Cina, che fino ad oggi in diverse aree ha quasi totalmente chiuso produzioni ed uffici per garantire massima precauzione circa il rischio-contagio.

Non è però possibile confinare tale ragionamento al solo mercato degli scambi finanziari o delle merci. **A risentirne è/sarà anche il funzionamento, anch'esso globalizzato, del mercato del lavoro, sia interno che esterno alla singola azienda.** E ponendoci dalla prospettiva della singola impresa italiana, **il problema pare bi-direzionale:** da un lato la possibile necessità di inviare in **trasferta** proprio personale **in zone** considerate **a rischio** (anche se non limitrofe all'area di Wuhan); dall'altro la **gestione del rientro di personale dall'area orientale**, anche laddove non si tratti di personale effettivamente a rischio o addirittura contagiato.

Quanto al primo profilo, pur in presenza di strumenti di legge e contratto collettivo (ma anche individuale) che abilitano in ogni caso a comandare in **trasferta** i singoli lavoratori, appare quantomeno comprensibile la preoccupazione dei singoli che – in questa occasione come, in verità, in generale –, sono assai meno propensi a viaggiare verso territori a rischio. **Rischio che viene sovente valutato nelle politiche di remunerazione delle trasferte adottate a livello aziendale, anche mediante accordo sindacale, per cui a criteri quali distanza, durata della permanenza *in loco*, rischio ambientale/sanitario, corrispondono** – in scala crescente – **differenti importi erogati a titolo di indennità**, anche se variamente definiti a livello di nomenclatura (indennità di disagio, indennità di **trasferta** aggiuntiva a quanto previsto dal CCNL, ...). Nel caso in esame non è peraltro pacifico che la semplice compensazione economica sia sufficiente a mitigare il rischio-percepito e la sua accettazione; pare in altri termini **complesso azionare un procedimento disciplinare nei confronti del lavoratore obbligato per contratto a svolgere attività in tra-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

**sferta che si rifiuti di viaggiare in zone anche solo attigue a quella di cui qui ci occupiamo.**

**Il datore di lavoro è in ogni caso tenuto** (art. 18 co. 1 lett. *b*) d.lgs. n. 151/2015, di modifica dell'art. 2 d.l. n. 398/1987 conv. in l. n. 317/1987) a **valutare rischio esogeni al rapporto di lavoro in caso di trasferta, adottando misure idonee** a tenere indenne il lavoratore, con particolare riferimento a: sistemazione logistica; idonee misure di sicurezza; presenza di una assicurazione per ogni viaggio di andata nel luogo di destinazione e di rientro dal luogo stesso, per i casi di morte o di invalidità permanente. Approccio ribadito dalle strutture del Ministero del Lavoro con l'Interpello n. 11/2016, laddove si evidenzia la necessità di valutare anche “i potenziali e peculiari rischi ambientali legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà esser svolta quali, ad esempio i rischi generici aggravati legati alla situazione geopolitica del paese (guerre civili, attentati ...) ed alle **condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento** non considerati astrattamente, ma che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all'attività lavorativa svolta”. Con ciò ponendo a rischio di legittimità l'atto, inerente il potere direttivo, dell'invio in trasferta di un lavoratore in aree a rischio.

Quanto invece al rientro di lavoratori che pur non giungendo direttamente dalla zona del focolaio debbono rispettare periodi di quarantena o anche solo di riposo, anche a fronte di possibili tensioni in azienda ingenerate da colleghi (forse eccessivamente) preoccupati per la sicurezza sanitaria, assumono rilievo particolari forme, variamente definite e normate, di **lavoro da remoto**. [È stato già scritto](#) come in Cina si stia andando verso una diffusione maggiore, in particolare, dello **smart working**; soluzione che viene ripresa e [riproposta anche nel dibattito italiano](#). Tornano a questo proposito alla mente le varie iniziative poste in essere, sia nel pubblico (mediante apposito [protocollo](#) tra diversi enti) che nel privato (si pensi all'accordo Leonardo del 12 settembre 2018), in occasione del crollo del Ponte Morandi, al fine di ridurre la circolazione di autoveicoli e facilitare viabilità ed operazioni di soccorso e lavoro nell'area colpita.

Volendo abbandonare un approccio meramente gestionale e sociologico alla materia dello *smart working*, dovendo invece affrontare la materia da un punto di vista tecnico, non si possono tacere alcune considerazioni che, invero, aprono doversi interrogativi di fondo, a livello di ordinamento e di fonti del diritto (del lavoro).

Le condizioni che qui stiamo analizzando richiedono una **permanenza all'esterno** dai locali aziendali per un periodo più o meno lungo di tempo, comunque **continuato**, dunque **regolare**. Diversamente, l'art. 18 co. 1 l. n. 81/2017 ha definito il lavoro agile (*smart working*) come una modalità di svolgimento della prestazione di lavoro subordinato, da svolgersi **in parte all'interno ed in parte all'esterno dei locali aziendali** (secondo un **principio di alternanza**), pur senza indicare un criterio di prevalenza (o una percentuale massima, come invece faceva nel 2014 l'originario “DDL Mosca”).

**La soluzione del lavoro agile appare dunque incompatibile con le esigenze di cui sopra**, in particolar modo laddove applicata a rapporti che in precedenza non ne conoscevano l'attuazione.

Diversamente, assume particolare rilievo la disciplina, ancora in vigore, del **telelavoro**, quale “forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene **regolarmente svolta al di fuori dei locali** della stessa” (art. 1 Accordo Interconfederale 9 giugno 2004). Forma che può attivarsi senza necessità di una postazione fissa e definita (cioè non obbligatoriamente presso il domicilio), normalmente mediante accordo in forma scritta, sebbene non vi sia obbligo in tal senso, neppure a fini probatori o amministrativi, come invece avviene per il lavoro agile. Vige solamente l'obbligo di fornire al telelavoratore talune informazioni per iscritto (art. 2 co. 2 A.I.), in ipotesi anche solo via e-mail, tra cui: contratto collettivo applicabile, unità produttiva di riferimento, nominativo del superiore diretto; obblighi spesso già assunti in sede di assunzione. In questo senso **il telelavoro appare pure di più immediato impiego**.

Una simile soluzione, ne siamo consapevoli, apparirà ai più come in aperta controtendenza rispetto alle più innovative politiche di *management* e gestione moderna del personale dipendente, sebbene la ricostruzione del dato tecnico sia pressoché inconfutabile, sempre laddove si voglia **adottare un approccio pragmatico, risolutivo e rispettoso del dettato legislativo e non già una semplice occasione, come tante, di accodarsi acriticamente ai trend del momento**.

## Il lavoro da remoto per il contrasto al Coronavirus: la disciplina provvisoria\*

di Emanuele Dagnino

Tra le misure dirette a contrastare diffusione ed effetti economici del *Coronavirus*, il Governo si è da subito orientato, per quanto concerne i contesti di lavoro, sulla promozione dell'utilizzo della modalità del *lavoro agile*. D'altronde già prima dell'intervento governativo, i commentatori avevano segnalato le potenzialità prevenzionistiche del lavoro da remoto (M. Menegotto, [Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro](#)), che trovano, peraltro, riscontro all'interno di alcuni ordinamenti vicini (in Francia si prevede espressamente la possibilità di accesso al telelavoro in caso di epidemia: L1222-11, Code du Travail).

In quest'ottica, già con il DPCM del 23 febbraio, in attuazione del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, erano state introdotte alcune semplificazioni nell'utilizzo del lavoro agile a fini di contrasto alla diffusione Coronavirus e ai suoi effetti (M. Menegotto, G. Pigliararmi, [Coronavirus: primo commento alle misure emergenziali adottate dal Governo sulla questione lavoro](#)). La disposizione, anche se diverse sono state le interpretazioni sul punto, sembrava limitare l'applicazione di tale disciplina di favore ai soli territori della zona rossa. Di conseguenza, anche a seguito delle sollecitazioni provenienti dal mondo produttivo, nella giornata del 25 febbraio è intervenuto nuovamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, che con un nuovo DPCM ha abrogato la precedente disposizione sostituendola con l'art. 2 del DPCM 25 febbraio 2020. *A latere*, occorre segnalare come nella stessa direzione di promozione del lavoro agile si sia indirizzata anche la pubblica amministrazione nell'ambito della [Direttiva n. 1/2019 del Ministero della Pubblica Amministrazione](#).

A seguito del nuovo DPCM è possibile attivare il lavoro agile, anche in assenza di accordo individuale, per ogni rapporto di lavoro subordinato *connesso* con le regioni di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto e Liguria. Si è utilizzato il termine *connesso*, perché due sono le ipotesi direttamente previste dalla disposizione: da un lato quella dei datori aventi sede legale o operativa nei territori, a prescindere dalla residenza, eventualmente extra-regione del lavoratore coinvolto; dall'altro quella dei lavoratori residenti o domiciliati, che svolgono la loro attività per datori di lavoro con sede legale o operativa al di fuori di tali regioni. La disciplina di favore rimane in vigore fino al 15 marzo, salvo eventuali proroghe.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 28 febbraio 2020, n. 2.](#)

Passando alle questioni operative e agli effetti da tale intervento, la semplificazione riguarda proprio il venir meno dell'obbligo relativo alla stipulazione di un accordo individuale per l'adesione alla modalità di lavoro agile, di norma previsto ai sensi dell'art. 18 della l. n. 81/2017. Di conseguenza, il lavoro agile potrà essere unilateralmente disposto o proposto dal datore di lavoro ai fini di garanzia della salute dei propri lavoratori, nell'adempimento del suo generale obbligo di tutelare la salute e sicurezza del lavoratore (su cui L. Pelusi, link al suo articolo). Nell'agevolare l'accesso alla modalità di lavoro agile, la disposizione prevede, ad ogni modo, il rispetto dei principi dettati dalle disposizioni di cui agli articoli da 18 a 23 della l. n. 81/2017: di conseguenza la prestazione in lavoro agile dovrà essere gestita secondo quei principi e si rende necessario all'interprete capirne la declinazione.

Premesso che la scelta del legislatore è stata quella di puntare sul lavoro agile in luogo del telelavoro anche in una situazione in cui – seppur in un limitato arco di tempo – lo svolgimento da remoto potrà essere regolare e continuativo, si può ritenere in via interpretativa che l'alternanza si intenderà come rispettata nell'ottica della occasionalità della prestazione da remoto (legato alla emergenza sanitaria) e del rientro alla normale attività in ufficio a seguito del periodo.

Quanto agli altri principi della l. n. 81/2017, venendo meno il riferimento all'accordo per la gestione delle diverse dinamiche, occorre riferirsi ai principi generali della disciplina, tenendo presente che, mentre molte aziende si erano avvicinate a questa modalità di lavoro in passato, per alcune organizzazioni si tratta di una assoluta novità.

L'articolato normativo porta a porre particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- esercizio dei poteri datoriali: devono essere esercitati secondo i limiti di legge, ancorché per il tramite di strumenti digitali;
- limitazione del tempo di lavoro e disconnessione: la disciplina del lavoro agile prevede che esso possa svolgersi nel rispetto dei limiti massimi di durata giornalieri e settimanali previsti; per comodità si può fare riferimento alla correlazione temporale con il normale orario di lavoro;
- luogo di lavoro: dal momento che l'obiettivo è quello della maggiore tutela della salute dei lavoratori, dovranno escludersi luoghi pubblici o aperti al pubblico e individuare la possibilità di lavoro dal domicilio o da altro luogo di pertinenza del lavoratore;
- strumenti di lavoro: non esiste un vincolo di consegna degli strumenti di lavoro e di conseguenza i lavoratori potranno usare anche il PC personale, per esempio laddove l'azienda non disponga di *device* portatili idonei o sufficienti e ritenga che i dati aziendali possano essere gestiti anche su un supporto privato.

Trattandosi di esigenze straordinarie e provvisorie, non sembrano applicabili le discipline riguardanti la durata a tempo indeterminato (automaticamente il limite massimo sarà il 15 marzo) e con riferimento al recesso eccezionale parrebbe il ricorso al giustificato motivo, dal momento che l'altro bene sul piatto non è solo il diritto a proseguire con la modalità di lavoro, ma il diritto alla salute.

I contenuti precedenti sono di norma determinati all'interno dell'accordo individuale; con il venir meno dell'accordo individuale si potrebbe ritenere che nell'ottica di semplificazione massima dell'utilizzo dello strumento, non sussista un onere di comunicazione e specificazione dei diversi aspetti nelle stringenti modalità previste dall'accordo. Si può, d'altro canto, osservare come – soprattutto in contesti produttivi in cui molte sono le persone coinvolte nelle attività in modalità di lavoro agile oppure dove questa rappresenta una assoluta novità – la predisposizione di una minima scheda informativa riguardante le materie sopra citate possa essere utile.

Con riferimento, poi, agli obblighi di informativa in materia di salute e sicurezza, previsti dall'articolo 22 della l. n. 81/2017 potranno essere assolti – per espressa previsione del DPCM – in via telematica e anche facendo riferimento ai [materiali disponibili sul sito INAIL](#).

Quanto alla comunicazione dell'avvio del lavoro agile, viene meno il riferimento all'art. 23, rispetto alla disposizione contenuta nel DPCM del 23 febbraio. In assenza di un accordo da comunicare e alla luce della modifica del riferimento, si potrebbe ritenere che anche la comunicazione, ancorché nella forma semplificata definita dal ministero del lavoro con riferimento alla precedente disposizione, non sia obbligatoria. Diverse, però, sono sul punto le interpretazioni dei commentatori ed è, quindi, opportuno tenere monitorati i siti istituzionali per verificare se ci sono diverse comunicazioni. La comunicazione da ultimo condivisa sul sito del Ministero non ne fa menzione, ma si limita a comunicare l'estensione dell'ambito applicativo della disciplina di favore.

Ciò detto rispetto alle implicazioni operative, si ritiene di procedere a due specificazioni finali, una di taglio più generale e una con specifico riferimento alle c.d. zone rosse.

In generale, occorre interrogarsi sull'interazione tra questa disciplina emergenziale e provvisoria e le eventuali discipline collettive (nazionali o aziendali) e individuali relative al lavoro agile o, eventualmente, anche al telelavoro. La sopravvenienza di una disciplina a breve termine e con caratteri di specialità dovuti ad una situazione contingente porta a ritenere azionabile la modalità di lavoro agile secondo la procedura semplificata e in assenza di accordo individuale a prescindere dalle previsioni e dei vincoli (spesso temporali) previsti nella contrattazione collettiva.

Allo stesso modo, con riferimento ai lavoratori che già usufruiscono della modalità di lavoro agile in virtù della stipulazione di un accordo di lavoro agile, è ragionevole ritenere che non sarà necessario addivenire ad un accordo di modifica di quello vigente, potendosi applicare la disciplina emergenziale in via unilaterale, con le necessarie modifiche rispetto a quanto pattuito tra le parti e, in particolare, rispetto alla estensione temporale e alla possibile limitazione spaziale della prestazione.

Infine, con riferimento ai lavoratori della c.d. zona rossa, la cui attività lavorativa risulta sospesa per effetto del decreto-legge e dei lavoratori che si trovano, anche al di

fuori di tali territori, in quarantena, la modalità di lavoro agile è l'unica che consente la prestazione lavorativa, cosicché l'adesione a tale modalità si pone in termini maggiormente stringenti sul datore di lavoro in virtù dell'obbligo di buona fede nell'esecuzione del contratto, che comporta la necessità da parte del datore di lavoro di accettare la prestazione se può essere svolta utilmente anche con modalità diverse.

## La prosecuzione dell'attività lavorativa: tra lavoro agile e controlli\*

di Emanuele Dagnino

In un [precedente intervento sul tema](#) – quando ancora molte delle misure più restrittive dovevano essere attuate – si aveva avuto modo di sottolineare come uno dei primi interventi diretti ad arginare la diffusione del *Coronavirus* fosse stato quello relativo alla promozione del lavoro da remoto e, in particolare, la semplificazione delle modalità di adesione al c.d. *lavoro agile*. In questo breve approfondimento si riprendono alcune delle considerazioni svolte in quella sede, aggiornando la riflessione rispetto all'evoluzione della situazione emergenziale e delle discipline volte a contrastarne gli effetti.

A seguito di un susseguirsi di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che si sono interessati della tematica in attuazione del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, sostituendosi – talvolta parzialmente – gli uni agli altri, attualmente il quadro di riferimento per quanto concerne l'utilizzo della modalità di lavoro agile nell'ambito di questo momento emergenziale si sostanzia prevalentemente in quanto disposto dal DPCM del 11 marzo 2020 e dal DPCM 8 marzo 2020, cui occorre aggiungere – oltre ai riferimenti ad alcuni specifici interventi per il pubblico impiego (direttive del Ministero della Pubblica Amministrazione) quanto previsto all'interno del [Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro](#), stipulato dalle Parti sociali e da ultimo quanto sancito dal [d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. Cura Italia](#).

A fronte di questa evoluzione normativa si possono segnalare due tendenze rispetto all'utilizzo del lavoro agile: in primo luogo, a partire dal DPCM 1 marzo del 2020, l'estensione della disciplina promozionale per il lavoro agile a tutto il territorio nazionale e a tutto il periodo previsto di emergenza sanitaria; in secondo luogo, la maggiore coerenza rispetto all'utilizzo di questa modalità di lavoro, salvo che la stessa non sia incompatibile con il tipo di attività da prestare.

Partendo da quest'ultimo profilo – prima di tornare sulle modalità applicative della disciplina semplificata – occorre prendere in considerazione quanto statuito dall'art. 1 co. 1 n. 7, del DPCM 11 marzo 2020, laddove si prevede che «in ordine alle attività produttive e alle attività professionali si raccomanda che: a) sia attuato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 marzo 2020, n. 3](#).

essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza». Si tratta di una previsione che trova poi espresso riconoscimento e una certa enfasi, all'interno del *Protocollo* sopra citato, che nel richiamare quanto affermato dal DPCM, ricorda come «per tutte le attività non sospese si invita al massimo utilizzo delle modalità di lavoro agile».

L'utilizzo del lavoro agile potrà avvenire in base a quanto stabilito dall'art. 2 co. 1 lett. r): nonostante il DPCM 11 marzo 2020 preveda che «cessano di produrre effetti» le misure di cui al DPCM 8 marzo 2020, lo fa con espressa clausola di «incompatibilità» delle stesse rispetto al nuovo DPCM. Da ciò deriva, chiaramente, che tale disposizione – essendo certamente coerente e compatibile con le nuove misure – si deve ritenere pienamente efficace. Anzi, per come è scritta, essa sarebbe destinata a perdurare anche successivamente alla scadenza del periodo di efficacia del DPCM 11 marzo 2020, dal momento che esso ha durata fino al 25 marzo, mentre la previsione di cui all'art. 2 co. 1 lett. r) fino al termine del periodo di emergenza (6 mesi dalla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020).

Ciò detto quanto al rapporto tra le fonti, sul piano operativo restano valide le seguenti indicazioni.

La semplificazione riguarda il venir meno dell'obbligo relativo alla stipulazione di un accordo individuale per l'adesione alla modalità di lavoro agile, di norma previsto ai sensi dell'art. 18 della l. n. 81/2017. Di conseguenza, il lavoro agile potrà essere unilateralmente disposto dal datore di lavoro ai fini di garanzia della salute dei propri lavoratori, nell'adempimento del suo generale obbligo di tutelare la salute e sicurezza del lavoratore, come, peraltro, da previsione del DPCM 11 marzo 2020. Nell'agevolare l'accesso alla modalità di lavoro agile, la disposizione prevede, ad ogni modo, il rispetto dei principi dettati dalle disposizioni di cui agli articoli da 18 a 23 della l. n. 81/2017: di conseguenza la prestazione in lavoro agile dovrà essere gestita secondo quei principi e si rende necessario all'interprete capirne la declinazione.

Premesso che la scelta del legislatore è stata quella di puntare sul lavoro agile in luogo del telelavoro anche in una situazione in cui – seppur in un limitato arco di tempo – lo svolgimento da remoto potrà essere regolare e continuativo: si può ritenere in via interpretativa che l'alternanza si intenderà come rispettata nell'ottica della occasionalità della prestazione da remoto (legato alla emergenza sanitaria) e del rientro alla normale attività in ufficio a seguito del periodo.

Quanto agli altri principi della l. n. 81/2017, venendo meno il riferimento all'accordo per la gestione delle diverse dinamiche, occorre riferirsi ai principi generali della disciplina, tenendo presente che, mentre molte aziende si erano avvicinate a questa modalità di lavoro in passato, per alcune organizzazioni si tratta di una assoluta novità.

L'articolato normativo porta a porre particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- esercizio dei poteri datoriali: devono essere esercitati secondo i limiti di legge, ancorché per il tramite di strumenti digitali;

- limitazione del tempo di lavoro e disconnessione: la disciplina del lavoro agile prevede che esso possa svolgersi nel rispetto dei limiti massimi di durata giornalieri e settimanali previsti; per comodità si può fare riferimento alla correlazione temporale con il normale orario di lavoro;
- luogo di lavoro: dal momento che l'obiettivo è quello della maggiore tutela della salute dei lavoratori, dovranno escludersi luoghi pubblici o aperti al pubblico e individuare la possibilità di lavoro dal domicilio o da altro luogo di pertinenza del lavoratore;
- strumenti di lavoro: non esiste un vincolo di consegna degli strumenti di lavoro e di conseguenza i lavoratori potranno usare anche il PC personale, per esempio laddove l'azienda non disponga di *device* portatili idonei o sufficienti e ritenga che i dati aziendali possano essere gestiti anche su un supporto privato.

Trattandosi di esigenze straordinarie e provvisorie, non sembrano applicabili le discipline riguardanti la durata a tempo indeterminato (automaticamente il limite corrisponderà al termine del periodo di emergenza o al diverso termine che dovesse prevedersi) e con riferimento al recesso eccezionale parrebbe il ricorso al giustificato motivo, dal momento che l'altro bene sul piatto non è solo il diritto a proseguire con la modalità di lavoro, ma il diritto alla salute.

I contenuti precedenti sono di norma determinati all'interno dell'accordo individuale; con il venir meno dell'accordo individuale si potrebbe ritenere che nell'ottica di semplificazione massima dell'utilizzo dello strumento, non sussista un onere di comunicazione e specificazione dei diversi aspetti nelle stringenti modalità previste dall'accordo. Si può, d'altro canto, osservare come – soprattutto in contesti produttivi in cui molte sono le persone coinvolte nelle attività in modalità di lavoro agile oppure dove questa rappresenta una assoluta novità – la predisposizione di una minima scheda informativa riguardante le materie sopra citate possa essere utile.

Con riferimento, poi, agli obblighi di informativa in materia di salute e sicurezza, previsti dall'articolo 22 della l. n. 81/2017 potranno essere assolti – per espressa previsione del DPCM – in via telematica e anche facendo riferimento ai [materiali disponibili sul sito INAIL](#).

Quanto alla comunicazione dell'avvio del lavoro agile, dopo alcuni giorni di incertezza rispetto alla applicabilità della procedura di comunicazione di cui all'art. 23 della l. n. 81/2017, è stato il Ministero del Lavoro a fornire [indicazioni rispetto alla procedura semplificata di deposito](#), ispirata al principio di cui alla l. n. 81/2017, ma in assenza del relativo accordo.

Quanto poi alla interazione tra questa disciplina emergenziale e provvisoria e le eventuali discipline collettive (nazionali o aziendali) e individuali relative al lavoro agile o, eventualmente, anche al telelavoro, la sopravvenienza di una disciplina a breve termine e con caratteri di specialità dovuti ad una situazione contingente porta a ritenere azionabile la modalità di lavoro agile secondo la procedura semplificata e

in assenza di accordo individuale a prescindere dalle previsioni e dei vincoli (spesso temporali) previsti nella contrattazione collettiva. Allo stesso modo, con riferimento ai lavoratori che già usufruiscono della modalità di lavoro agile in virtù della stipulazione di un accordo di lavoro agile, è ragionevole ritenere che non sarà necessario addivenire ad un accordo di modifica di quello vigente, potendosi applicare la disciplina emergenziale in via unilaterale, con le necessarie modifiche rispetto a quanto pattuito tra le parti e, in particolare, rispetto alla estensione temporale e alla possibile limitazione spaziale della prestazione.

Infine, come si è anticipato in tema di lavoro agile è intervenuto nuovamente il legislatore con il d.l., *Cura Italia*. In questa sede, fermo restando il principio di massima applicazione della misura, ci si è preoccupati di inserire dei criteri per rafforzare la posizione di soggetti particolarmente vulnerabili: diritto al lavoro agile fino al 30 aprile, salvo incompatibilità, per chi è in condizioni di disabilità o di assistenza a disabile e precedenza nell'accesso alla modalità di lavoro per soggetti affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa. Si tratta di previsioni finalizzate a gestire lo spostamento di massa verso il lavoro da remoto laddove, per limiti logistici o organizzativi (si pensi all'assenza dei software necessaria sui laptop personali), non sia possibile garantirlo a tutto il personale con mansioni potenzialmente gestibili a distanza.

Oltre a questa disciplina, il d.l. n. 18/2020 si interessa nello specifico della disciplina del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si prevede, infatti, che il lavoro agile sia la modalità ordinaria di lavoro all'interno delle PA e che, al fine di agevolarne l'adozione, non sia necessaria la stipulazione di accordi e nemmeno la comunicazione ex art. 23 l. n. 81/2017. Inoltre, si sancisce la possibilità di utilizzare strumenti tecnologici personali. Infine, si occupa anche dei profili di incentivazione economica e organizzativa (gruppo di supporto digitale) funzionali all'adozione di tale modalità lavorativa nell'ambito delle pubbliche amministrazioni per i servizi ai cittadini

Ciò detto rispetto alle modalità di lavoro da remoto, ci si vuole in conclusione occupare di uno specifico profilo connesso alle attività di chi non potrà usufruire di modalità di lavoro agile e sarà, quindi, salvo sospensione dell'attività lavorativa o ferie, tenuto a recarsi in azienda. In quest'ottica emerge un profilo di particolare interesse che riguarda il bilanciamento tra gli obblighi datoriali di tutela dei lavoratori e il diritto dei lavoratori alla protezione dei propri dati personali (in particolare dati sanitari o comunque extra-lavorativi).

Sul punto era intervenuto il Garante Privacy con una posizione chiara e restrittiva rispetto alle prassi datoriali di acquisizione di informazioni relative allo stato di salute dei lavoratori o alla loro esposizione al rischio di contagio (presenza in territori ad alta diffusione). Nel merito il Garante aveva ricordato come il sistema di prevenzione rispetto alla diffusione del *Coronavirus* sia gestito dalle autorità sanitarie pubbliche, con specifici obblighi di comunicazione da parte dei cittadini e relativi oneri di informazione ai datori di lavoro interessati per quanto attiene misure contenitive o sta-

ti di malattia dei propri dipendenti. Sottolineava, quindi, il Garante che «i datori di lavoro devono invece astenersi dal raccogliere, a priori e in modo sistematico e generalizzato, anche attraverso specifiche richieste al singolo lavoratore o indagini non consentite, informazioni sulla presenza di eventuali sintomi influenzali del lavoratore e dei suoi contatti più stretti o comunque rientranti nella sfera extra lavorativa». A ciò aggiungeva che resta, comunque, in capo al lavoratore l'obbligo di informare il datore di lavoro di eventuali pericoli di cui venga a conoscenza – tra cui quelli relativi alla diffusione del contagio – nonché gli obblighi datoriali connessi alla comunicazione della variazione del rischio biologico (se necessario) e alla sorveglianza sanitaria per il tramite del medico competente, applicabile ai lavoratori più esposti.

Rispetto a tale posizione, occorre notare come in una diversa direzione vada quanto previsto all'interno del *Protocollo* stipulato dalle parti sociali. Due in particolare sono le previsioni che rilevano in questo ambito, entrambi al punto 2 dell'intesa: si prevede la possibilità di svolgere rilevamenti della temperatura corporea prima dell'ingresso al lavoro nonché la possibilità di chiedere dichiarazioni del rispetto dei requisiti relativi all'isolamento sociale («non provenienza dalle zone a rischio epidemiologico e l'assenza di contatti, negli ultimi 14 giorni, con soggetti risultati positivi al COVID-19»).

Dalla lettura del documento pare emergere come la legittimità di tali trattamenti sia riconnessa all'adempimento di un obbligo di legge in capo ai datori di lavoro (ovvero all'art. 9 co. 2 lett. b) e all'art. 6 co. 1 lett. c) del GDPR, per i dati non relativi alla salute): si prevede, infatti, che «quanto ai contenuti dell'informativa, con riferimento alla finalità del trattamento potrà essere indicata la prevenzione dal contagio da COVID-19 e con riferimento alla base giuridica può essere indicata l'implementazione dei protocolli di sicurezza anti-contagio ai sensi dell'art. 1, n. 7, lett. d) del DPCM 11 marzo 2020 e con riferimento alla durata dell'eventuale conservazione dei dati si può far riferimento al termine dello stato d'emergenza».

Si tratta di un assetto di interessi su cui si troverà ad esprimersi il Garante Privacy. In prima battuta si può osservare come sarebbe stato preferibile affrontare la tematica direttamente all'interno di un DPCM che sancisse chiaramente quali modalità di acquisizione di informazioni relative al rischio da *Coronavirus* siano accettabili e da applicare, dichiarandone la validità in prospettiva emergenziale e creando una valida base giuridica. Si è, invece, lasciato il campo ad una previsione che pur facendosi forza su un *Protocollo* stipulato dalle parti sociali, che può, quindi, essere inteso come contratto collettivo valido ai sensi dell'art. 9 co. 2 e art. 88 del GDPR, potrebbe non essere idoneo a configurare una fonte di autorizzazione del trattamento nel rispetto delle necessarie tutele previste dalla normativa euro-unitaria.

## Il falso mito che il lavoro agile sia da svolgere solo con i mezzi del lavoratore\*

di Luigi Oliveri

Il lavoro agile avviato in particolare nella pubblica amministrazione è di natura emergenziale.

Questo dettaglio, per nulla trascurabile, viene invece fin troppo spesso ignorato, nelle analisi che si stanno facendo della disciplina normativa.

La convinzione che il lavoro agile presupponga la messa a disposizione dei mezzi a carico del lavoratore discende dalla lettura distorta della disciplina, vista non come derogatoria e d'emergenza, ma alla stregua di regola a regime.

Le cose non stanno così. Ai sensi dell'articolo 87 del d.l. 18/2020 il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni *“fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione”*.

Cessata l'emergenza, il lavoro agile sarà un'eredità positiva alla quale non rinunciare, ma non potrà non cambiare nella sua regolazione.

L'articolo 87 citato, contiene anche il seguente comma 2: *“la prestazione lavorativa in lavoro agile **può** essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione”*.

Questa norma va letta evidentemente:

1. in strettissima connessione con lo stato di emergenza: il lavoro agile ha permesso alle pubbliche amministrazioni di non chiudere, ma di continuare a svolgere gran parte delle proprie attività, nel rispetto delle regole di distanziamento sociale;
2. alla luce dell'assenza quasi totale di investimenti in risorse informatiche e telematiche nella PA, tanto che nel corso del triennio previsto dall'articolo 14 della legge 124/2015 per giungere entro il 2018 ad una percentuale di smart worker nella PA pari ad almeno il 10% dei dipendenti pubblici, in effetti una percentuale forse vicina all'1% è stata riorganizzata in lavoro agile.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 aprile 2020, n. 15](#).

Quindi, la realtà è una ed è chiara: la normativa d'emergenza ha previsto la possibilità (non l'obbligo) che i mezzi di lavoro telematico fossero messi a disposizione dal dipendente, per la consapevolezza che i datori pubblici non hanno dotato minimamente i dipendenti pubblici degli strumenti necessari.

Ma, l'articolo 87 del d.l. 18/2020 deve essere visto nel suo insieme e nell'insieme della normativa emergenziale complessiva. E, allora, non si deve dimenticare che l'articolo 18 del d.l. 9/2020 incentiva l'acquisizione estesissima proprio di strumenti finalizzati al potenziamento del lavoro agile nella pubblica amministrazione. La rubrica di questo articolo è assai chiara: *“Misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico”*.

Non si esclude per nulla, dunque, che il datore pubblico investa in strumentazioni da attribuire ai dipendenti in lavoro agile, in un futuro, che potrebbe anche essere immediato.

Si deve, infatti, tenere conto anche della previsione contenuta nell'articolo 75 del d.l. 18/2020, ai sensi del quale: *“al fine di agevolare la diffusione del lavoro agile di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81, favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, quali ulteriori misure di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni agiudicatrici, come definite dall'articolo 3 decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché le autorità amministrative indipendenti, ivi comprese la Commissione nazionale per le società e la borsa e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono autorizzate, sino al 31 dicembre 2020, ad acquistare beni e servizi informatici [...]”*.

Dunque, nulla esclude che le amministrazioni pubbliche investano proprio in dotazioni informatiche, per favorire la diffusione e la “stabilizzazione” del lavoro agile. Occorre prendere atto che fino all'arrivo del vaccino, non sarà possibile un ritorno al passato. Il lavoro agile non potrà non essere comunque un sistema di organizzazione del lavoro “ordinario” o, quanto meno, “concorrente” con le modalità organizzative tradizionali, che richiedono la presenza in un certo luogo di lavoro. Dunque, è necessario investire per migliorare ulteriormente la gestione del lavoro ed assicurare connessioni veloci con strumenti di gestione adeguatamente potenti.

D'altra parte, l'articolo 18, comma 2, della legge 81/2017, che regola il lavoro agile in tempi normali e non di emergenza, dispone che *“il datore di lavoro è responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa”*.

Quindi, anche la norma ordinaria non esclude per nulla che il datore di lavoro attribuisca agli smart workers adeguati strumenti tecnologici: nell'interesse della sicurezza del lavoratore, ma anche dell'efficienza produttiva.

È, anzi, largamente opportuno che il datore investa negli strumenti tecnologici. Il lavoro agile un po' "fai da te" che le amministrazioni hanno dovuto improvvisare da un momento all'altro è certamente condizionato dalla velocità più o meno forte delle connessioni da casa, dalle prestazioni più o meno elevate dei device, dai contratti telefonici flat o a consumo; non tutti i lavoratori agili, in questa situazione data, sono nella condizione di rendere la prestazione potenzialmente nello stesso modo.

Se, dunque, nell'immediato è ancora difficile organizzare il lavoro agile prescindendo dalla messa a disposizione da parte del lavoratore degli strumenti, sempre più man mano che il datore pubblico (come anche quello privato) si adatta, sempre più occorre investire. Del resto, periodicamente qualsiasi datore non può non rinnovare il parco delle dotazioni informatiche (e se è vero che moltissime amministrazioni in questo risultano inadempienti, questa constatazione non giustifica di certo la colpevole trascuratezza negli adeguamenti tecnologici). Dunque, si apre l'occasione, anzi l'obbligo, di un vastissimo rinnovo delle dotazioni informatiche e telematiche, per organizzare i lavoratori sempre in ottica di lavoro agile. Il che oltre ad imporre la diffusione del cloud e delle VPN come modalità normale di scambio e gestione dei dati, obbliga anche a vedere il lavoratore comunque come uno smart worker, la cui "sede" di lavoro sia "ovunque", il che porta a disabituarsi alla postazione di lavoro "del dipendente". Questo non dovrà più avere un ufficio "suo", uno spazio "assegnato", ma abituarsi a trovare postazioni "disponibili", tenute da ciascun potenziale fruitore ordinate e pulite, perché siano utilizzate da "chiunque".

Occorrerà, quindi, anche un investimento nella formazione. Non solo finalizzato all'apprendimento delle tecnologie (reti, cloud, video conferenze, negoziazioni digitali), ma anche all'apprendimento delle nuove modalità organizzative e logistiche connesse col lavoro agile.

## ***Smart working per lo Smart living. Un lavoro per la buona società\****

*di Marco Crippa*

“Dopo questa crisi sanitaria nulla sarà come prima”. Forse questa è una visione esagerata, ma dal punto di vista della organizzazione del lavoro sarebbe intelligente fare tesoro di qualche insegnamento che questa tragedia umana ci ha fornito.

All'indomani della pandemia, imprese e imprenditori (medio-piccoli, ma non solo) hanno dovuto applicare con urgenza le modalità di lavoro agile (il c.d. smart working). Ciò ha permesso di mantenere operative alcune funzionalità aziendali e in alcuni casi di mantenere “viva” la stessa azienda.

Va però detto che non è stato applicato lo smart working vero e proprio. Molte aziende hanno semplicemente spostato nelle case dei lavoratori “pezzi” di processi lavorativi, in modo a volte incoerente o forse poco efficiente. Le imprese hanno così “parato il colpo”. Ma, al tempo stesso, imprese e imprenditori hanno realizzato che un differente modo di organizzare il lavoro è possibile. In assenza di questa emergenza ci sarebbero voluti decenni per maturare la medesima consapevolezza.

Non si è trattato di un cambiamento facile: esso presuppone stili di direzione molto diversi dai modelli tradizionali. Significa perdere il controllo puntuale sul lavoratore per organizzarne l'attività per obiettivi / progetti / fasi di attività. Significa impostare il rapporto di lavoro su “cosa” debba essere fatto, e tralasciare il “quando” e il “come”. In modelli organizzativi (e culturali) in cui la “presenza” è elemento qualificante della prestazione lavorativa e addirittura elemento premiante (numerosi sono ancora oggi gli accordi aziendali che stabiliscono il premio di presenza, anche per gli impiegati), si tratta di un salto epocale. Come sempre se non cambi, è la vita che ti costringe a cambiare.

Allo stesso tempo, i lavoratori “*smart per necessità*” hanno sperimentato, pur nelle difficoltà organizzative della (nuova) vita privata, una diversa modalità per coniugare esigenze domestiche e professionali. Ancor di più se si passerà più compiutamente dal “lavoro a domicilio telematico” al vero Smart Working, che, come sappiamo, non prevede la costrizione domestica, ma l'esecuzione della prestazione con modalità (tempi e luoghi) piuttosto libere, senza distinzione tra orario ordinario o straordinario, salvo il limite massimo delle 48 settimanali (art. 18 L. 81/2017).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 aprile 2020, n. 17.](#)

Ma torniamo alla domanda iniziale. Le aziende torneranno, quanto meno nel medio termine, alla organizzazione pre-COVID? Reintegreranno tutti i processi di lavoro e archiveranno questa esperienza come un semplice incidente e torneranno sui sentieri noti nella organizzazione tradizionale del lavoro?

E i lavoratori non vorranno proseguire invece nella nuova dimensione, applicando, questa volta, in modo più completo e libero il vero smart working? Rinunceranno così facilmente alla possibilità di riorganizzare la propria vita secondo canoni, stili e magari valori diversi? Non chiederanno alle aziende una seppur parziale revisione dei modelli organizzativi tradizionali? O non cercheranno altre aziende che possano offrire loro soddisfazione in tal senso? È possibile che più che in passato il tipo di organizzazione del lavoro possa essere un fattore competitivo per le aziende, in termini di attrazione dei collaboratori e o comunque di *retention* degli stessi.

La prolungata coabitazione familiare forzata, se si è riusciti a governare l'insofferenza della clausura, ha fatto partecipare a riti, consuetudini, necessità, dialogo e scambio familiare a cui certamente si era persa l'abitudine. Dimensioni familiari partecipate, sofferte, lente. Tutto quello che costituisce una famiglia, tornata dopo decenni di tentativi di demolizione, a unico possibile paradigma o modello per una vita vivibile.

Si è riassaggiata e preferita la spesa nel quartiere, lontano dalle code e dall'aria asfittica dei centri commerciali, si è scoperta la socialità con il vicino, incontrato di sfuggita sulle scale o nelle vie, con il saluto della solidarietà, un saluto che tutti avevano dimenticato.

Una dimensione di vita più umana in un contesto disumanizzato dal forzato isolamento.

E quindi il lavoro? Neppure quello tornerà come prima? Abbiamo creato un modello di organizzazione del lavoro che dal punto di vista della sostenibilità sociale è assolutamente inefficiente. Ammettiamolo: milioni di lavoratori che si spostano ogni giorno dalle proprie residenze e convergono nei grandi centri urbani con uno spreco per tempo di viaggio pari a un quarto o più, rispetto al tempo lavorato. Proporzione incoerente secondo qualsiasi parametro di efficienza di una moderna azienda: qualsiasi imprenditore che avesse una macchina di produzione con un tempo di set up (tempo di avviamento non produttivo) pari a due/tre ore per otto ore di produzione procederebbe immediatamente ad un investimento o a una modifica organizzativa. Qui l'imprenditore è la Politica, l'Amministratore dell'Azienda Italia che oltre a farci uscire dall'emergenza dovrebbe prospettare una visione sul modello di società del futuro. Attenzione, non si tratta qui di proporre soluzioni "pauperistiche", "utopico ambientaliste" o peggio di "decrecita felice". La decrecita per definizione è sempre infelice.

Semmai sarebbe opportuno ripensare al Lavoro per ripensare alla Società. Per ripensare alle città, alle periferie delle grandi città, ai nostri paesi: non luoghi dormitorio ma luoghi in cui si possa vivere un lavoro organizzato *anche* da casa, in una fascia oraria distribuita e più ampia delle canoniche otto ore continuative, ma al tempo stesso inframezzata di momenti di vita privata, di cura dei figli, di vita sociale anche di carattere locale. Una città con ampi spazi comuni, negozi, servizi di prossimità. Una città (ma anche i paesi di provincia) in cui si possa acquistare il pane all'angolo, senza prendere l'auto e fare la coda al supermercato.

Un diverso modo di lavorare implica un diverso modo di progettare e pensare il nostro ambiente fisico. Il Lavoro, quando esce dalle dimensioni fisiche aziendali, contagia l'ambiente esterno. Richiede luoghi, servizi, attività ancillari; il lavoro richiama altro lavoro. L'opera di urbanisti e architetti non può essere disgiunta da "come" le persone vivono il lavoro e il proprio tempo, ma non spetta a loro dire come, imponendo modelli astratti irrealizzabili: devono creare ambienti coerenti affinché il nuovo modello di lavoro si realizzi.

Una società di tanti piccoli imprenditori ed esercenti, inseriti nel tessuto urbano: ecco la crescita della ricchezza secondo un modello diverso. Un modello in cui la ricchezza aumenta e non decresce. Un modello in cui l'impresa e il lavoro danno forma alla società. Più crescita e più lavoro diffuso. Più lavoro e più società a misura d'uomo. La ricchezza (non solo economica) non è un elemento finito da dividere, è contagiosa, si moltiplica e si trasmette, come i virus.

## **Pandemia e lavoro da remoto: se c'è compatibilità, il lavoratore ne ha diritto\***

*di Sara Sansaro*

**L'attuale situazione emergenziale e le correlate misure governative volte al contenimento del Covid-19 hanno ampiamente promosso il ricorso allo *smart working*.** Il lavoro agile, infatti, permette di coniugare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori con la prosecuzione delle attività lavorative.

La diffusione di tale strumento ed il prolungarsi dell'emergenza sanitaria hanno portato alla luce alcuni profili critici del lavoro "da remoto".

Infatti, con l'[ordinanza 502 del 23 aprile 2020](#) il Tribunale di Grosseto si è pronunciato, all'esito di un procedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, in merito all'impossibilità per il datore di lavoro di ricorrere alle ferie "anticipate" qualora la prestazione di lavoro possa essere resa dal lavoratore in modalità agile.

**In particolare, il caso di specie prende ad oggetto il rifiuto, da parte dell'azienda, di adibire al lavoro "da remoto" un dipendente addetto al servizio di assistenza legale.** Nonostante all'intero reparto del ricorrente sia stato riconosciuto il diritto di lavorare da remoto, l'azienda propone al suddetto lavoratore il ricorso alle ferie non ancora maturate, in alternativa alla sospensione, non retribuita, del rapporto di lavoro. È necessario specificare come il soggetto in questione sia affetto da una grave patologia polmonare da cui deriva una riduzione della capacità lavorativa pari al 60%. Il dipendente lamenta, pertanto, il carattere illegittimo della negazione ad usufruire dello *smart working*, anche in virtù della personale condizione patologica in cui egli verte.

A parere della resistente, la motivazione di una simile decisione aziendale risiede nell'assenza del lavoro del dipendente, dovuta ad un periodo di malattia, durante il quale la società ha organizzato l'organigramma del personale e le relative attività utilizzando lo *smart working*. Pertanto, la modifica dell'assetto organizzativo aziendale, per il rientro al lavoro di un dipendente, avrebbe comportato il sostenimento di ingenti costi per l'azienda.

**In linea con la giurisprudenza prevalente e la dottrina maggioritaria, il giudice sancisce preliminarmente l'ammissibilità di un provvedimento d'urgenza di condanna ad un *facere infungibile*.** In particolare, l'ordinanza evidenzia come l'infungibilità di un'obbligazione non impedisca al soccombente di dare volontaria attuazione alla pronuncia di condanna e, al contempo, come quest'ultima risulti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18](#).

strettamente funzionale per la conseguente richiesta di risarcimento danni. Pertanto, secondo l'organo giudicante, esso appare il rimedio cautelare più idoneo per contrastare il pericolo imminente ed irreparabile di una lesione dei diritti soggettivi del ricorrente in attesa di un processo a cognizione piena.

**Risolve positivamente le questioni pregiudiziali, il giudice verifica la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, quali presupposti affinché il lavoratore possa accedere alla tutela cautelare.**

Nel merito, il Tribunale accerta il carattere pretestuoso delle decisioni aziendali, soprattutto in ragione della dimensione e del settore economico in cui opera la resistente. Si tratta, infatti, di una società per azioni volta alla fornitura di energia elettrica sul territorio nazionale. Motivazioni vaghe ed incomprensibili quali gli ingenti costi da sostenere per adibire la risorsa al lavoro agile non sono, dunque, sufficienti a giustificare il trattamento riservato al lavoratore.

A ciò si aggiunge la peculiare situazione sanitaria del ricorrente: è oramai noto come il Covid-19 gravi proprio sull'apparato respiratorio. In ordine allo svolgimento del lavoro in modalità agile per i soggetti considerati fragili risultano fondamentali le disposizioni della recente normativa emergenziale. In particolare, nel settore privato si prevedono titoli di priorità nel far ricorso allo *smart working* per il personale affetto da gravi patologie e con una ridotta capacità lavorativa.<sup>1</sup>

Nonostante il giudice non affermi il carattere generale delle previsioni pocanzi esplicate, essa ritiene che nell'ipotesi in cui sussistano le condizioni per il ricorso al lavoro agile il datore di lavoro non possa agire in maniera discriminatoria nei confronti dei dipendenti, specialmente laddove vi siano titoli di priorità per motivi di salute. Il ricorso alle ferie non ancora maturate in luogo dello *smart working* risulta essere, dunque, un trattamento penalizzante ed ingiustificato, volto a ledere i diritti fondamentali ed intangibili del lavoratore.

In altri termini, qualora il dipendente svolga mansioni compatibili con il lavoro da remoto il datore di lavoro non può proporgli la possibilità di usufruire le “ferie anticipate” o, in alternativa, la sospensione del rapporto e del relativo trattamento retributivo.

Accertata, dunque, la lesione dei diritti soggettivi del lavoratore il giudice ordina di adibire il ricorrente al lavoro agile con effetto immediato e sino al 2 maggio.

**Chiarita la natura anticipatoria e discrezionale del provvedimento in esame, è bene evidenziare come le considerazioni trattate nell'ordinanza potrebbero produrre degli effetti nella gestione aziendale dell'attuale situazione d'urgenza.** Emerge a chiare lettere come trattamenti discriminatori ed ingiustificati nei confronti dei lavoratori non possano essere giustificati e subordinati alla luce della riorganizzazione del lavoro causata dalla pandemia. Con tale affermazione non si nega la discrezionalità aziendale nella scelta degli strumenti contrattualistici che si ritengono più idonei al fine di proseguire con l'attività lavorativa.

Ciò che si evidenzia, invece, consiste nell'illegittimità di trattamenti *ad personam*, qualora sussistano le condizioni per adottare soluzioni omogenee per tutto il comparto aziendale, avendo riguardo delle effettive mansioni svolte dai dipendenti. L'esigenza di applicare gli istituti contrattuali ad una platea il più possibile allargata emerge an-

che nel DPCM 26 aprile 2020, laddove si sancisce la necessità di assicurare i medesimi ammortizzatori sociali per l'intera compagine aziendale, anche mediante opportune rotazioni. Si noti, dunque, come anche in un contesto emergenziale non possa eludersi il vaglio giudiziale delle scelte organizzative aziendali.

**Concludendo, appare chiaro che lo strumento dello *smart working* rivesta un ruolo essenziale nella riorganizzazione aziendale in virtù delle caratteristiche intrinseche di un simile istituto.** Ne viene, pertanto, raccomandata ed allargata la sua utilizzazione anche in deroga delle previsioni generali. Immotivate e discriminatorie esclusioni nel permettere lo svolgimento delle proprie mansioni in modalità agile, per di più unite a ragioni di salute, risultano un trattamento ingiustificato, volto a ledere i diritti dei lavoratori. L'attuale periodo di emergenza sanitaria ed economica ha portato alla formazione di nuove modalità di lavoro nelle quali, però, si insinua il rischio di trattamenti discriminatori inediti. L'ordinamento giuridico deve, dunque, vigilare sull'estrinsecazione degli atti lesivi dei diritti dei lavoratori ed evolversi egli stesso, enucleando nuove forme di tutela.

## **Lo smart working: verso un'organizzazione pubblica sostenibile?\***

*di Renzo Remotti*

**opo settimane dominate dalla rapida e inesorabile diffusione del SARS-Cov-2 in tutti i continenti con la sua scia di morti e malati, i primi dati di speranza sono giunti dallo spazio, informazioni diffuse ufficialmente dall'Agenzia Spaziale Europea.** Per la prima volta in atmosfera si è registrato una drastica riduzione della concentrazione del diossido di azoto, molecola che si forma in atmosfera dai processi di combustione e fortemente irritante per le vie respiratorie. Ciò dimostra che una differente organizzazione del lavoro e una politica ragionevole dei trasporti di persone e merci può avere effetti benefici sull'ambiente e di conseguenza sulla salute umana. Forme di lavoro da remoto possono pertanto aiutare a sviluppare questa nuova organizzazione del lavoro.

**Si è frequentemente affermato che la pubblica amministrazione, soprattutto in Italia, mostri molte resistenze verso forme di lavoro agile, ovvero con espressione inglese Smart Work.**

A dire il vero alcuni dati ci mostrano una realtà più variegata e complessa. Secondo uno studio del 2019 redatto dal Politecnico di Milano, *“Smart working davvero: la flessibilità non basta”*, proprio nella pubblica amministrazione si è registrato il maggior aumento di attività da remoto. Si è, infatti, passati dall'8% nel 2018 al 16% l'anno successivo. Tale dato naturalmente va inserito in un quadro più ampio. Le resistenze rimangono e solo il 4% delle pubbliche amministrazioni hanno attivato forme di lavoro agile, mentre il 7% degli enti pubblici si dichiarano apertamente disinteressati. Il fatto che, poi, il 12% dei dipendenti pubblici sia stato posto in tale modalità lavorativa poco sopra al 10% minimo stabilito dalla direttiva n. 3 del 2017 (c.d. Direttiva Madia sullo Smart Work) dimostra che il sistema “pubblica amministrazione” sia ancora legato alla logica dell'adempimento, piuttosto che a un piano strategico chiaro.

**Proprio in conseguenza dell'epidemia, tuttavia, la pubblica amministrazione ha dimostrato un'inattesa capacità di adattamento e mutamento.** In poche settimane è riuscita a organizzare modalità di Smart Work per quasi l'80% del proprio personale. Ciò dimostra che il *know how* in realtà nel settore pubblico è ben presente, sebbene la burocrazia tradizionalmente venga considerata rigida e poco propensa ad accogliere l'innovazione. È necessario perciò trasformare questo momento di difficoltà in occasione di cambiamento degli apparati burocratici.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19.](#)

**Secondo il medesimo studio del Politecnico di Milano, appena citato: “sono ancora poche le organizzazioni che lo interpretano come una progettualità completa, che passa anche dal ripensamento degli spazi e da un nuovo modo di lavorare basato sulla fiducia e la collaborazione. Agire sulla flessibilità, responsabilizzazione e autonomia delle persone significa trasformare i lavoratori da ‘dipendenti’ orientati e valutati in base al tempo di lavoro svolto a ‘professionisti responsabili’ focalizzati e valutati in base ai risultati ottenuti. Fare Smart Working a un livello più profondo significa fare un ulteriore passo oltre, lavorando sull’attitudine e i comportamenti delle persone promuovendo un pieno engagement per far sì che i lavoratori diventino veri e propri ‘imprenditori’ con un’attitudine all’innovazione e alla creatività”**

**Anche la recente normativa che ha introdotto, o meglio reintrodotta, il lavoro agile si fonda su concetti simili.** Il primo comma dell’art. 18 l. n. 81/2017 stabilisce: “[...] allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, [le norme] promuovono il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell’attività lavorativa.” Il successivo comma terzo estende la legge, in quanto compatibile alla pubblica amministrazione.

**L’obiettivo strategico suggerito dalla norma non è tanto la conciliazione tra lavoro e famiglia, quanto migliorare la competitività, che in ambito pubblico potrebbe essere interpretato quale un complesso di azioni attuate dai singoli uffici volto a migliorare l’efficienza non solo della pubblica amministrazione, ma del sistema economico nel suo complesso.** È quest’ultimo aspetto che viene dimenticato. La pubblica amministrazione, infatti, come uffici singoli ha un impatto limitato al territorio, in cui opera, ma in quanto organizzazione incide a livello macro sia sull’economia nel suo complesso sia sull’ambiente, in senso lato, umano e naturale.

**Cosa significa ciò? È chiaro che lo Smart Work non è solo un mero lavorare a domicilio e che tale modalità lavorativa rende il lavoratore più autonomo e responsabile.** Naturalmente non si tratta tanto della responsabilità giuridica tradizionale (penale, civile, amministrativa), quanto di responsabilità gestionale sia per i dipendenti sia per i dirigenti. Affermare che lo Smart Work è un modo di lavorare per risultati significa senza dubbio che il singolo lavoratore sia tenuto a realizzare determinati obiettivi, ma è altrettanto vero che voglia dire che l’organizzazione nel suo complesso (politici, dirigenti, funzionari etc.) abbia una visione comune, da cui scaturiscono appunto gli obiettivi e i risultati.

**Prendere in considerazione, tuttavia, il lavoro agile significa soprattutto considerare la sostenibilità come fondamento dell’organizzazione pubblica e privata, in una parola quale base dell’organizzazione del lavoro.** Anzi proprio dal settore privato si possono trarre utili spunti di riflessione. Benché vi siano esempi di

bilanci sociali fin dagli anni '90 del secolo scorso a partire dal 2015 molte società private, anche quotate in borsa, oltre al bilancio contabile obbligatorio (Stato patrimoniale e Conto economico) redigono anche un bilancio sociale sulla base di linee guida della *Global Reporting Initiative*. Il concetto di sostenibilità che emerge da questi standard comprende il benessere organizzativo, il ragionevole uso delle risorse ambientali, la sostenibilità finanziaria, l'attenzione al cliente, la promozione dell'innovazione tecnologica per la preservazione dell'ambiente, il rispetto dell'uguaglianza di genere, l'attenzione ai disabili.

**Perciò ci si domanda se dopo la drammatica emergenza sanitaria globale, non si possa considerare lo Smart Work come una modalità organizzativa, tendenzialmente normale, di gestione delle risorse pubbliche.** Un comune è una struttura pubblica che ha un impatto su tanti livelli differenti, positivo o negativo a seconda dell'efficienza, ma soprattutto della capacità manageriale dei dirigenti. Il primo impatto è sul personale interno e in questo caso un elevato benessere organizzativo migliora certamente la *performance*. A livello di utenti un elemento di indubbio miglioramento è dato dall'accessibilità e velocità dei servizi. Il livello ambientale, infine, è coinvolto in modo rilevante. Ogni giorno la pubblica amministrazione muove probabilmente milioni di dipendenti pubblici da casa alle rispettive sedi di lavoro e viceversa.

Lo Smart Work potrà incidere su tutti questi aspetti in modo positivo. È solo questione di avere la giusta visione strategica della pubblica amministrazione. Un nuovo paradigma del lavoro pubblico, in sintesi.

## Uniformità e particolarità. La vera partita sul lavoro agile post-emergenza\*

di Marco Menegotto

Ad ogni giro di boa che ci presenta la storia la “questione lavoro” gioca da protagonista, con il peso di tutte le sue contraddizioni, fatte di squadre contrapposte con scelte di campo basate su differenti interessi, visioni dell’economia e del modello di società auspicabile, senza trascurare l’ideologia di cui ognuno sembra volersi fare porta bandiera. Commentatori, opinionisti, sindacalisti (dei lavoratori e dell’impresa), giuslavoristi e relazionisti, politici, non hanno fatto mancare il loro contributo neanche in questa occasione.

Vogliamo occuparci qui di un tema su cui si sta dibattendo in questi ultimi mesi, quasi fosse la novità del momento: il lavoro agile.

Sulla scia dell’emergenza, dei decreti e dei conseguenti riassenti organizzativi obbligati, è emersa, nelle scorse settimane, l’esigenza di un contratto nazionale per il lavoro agile, quasi a riecheggiare un contratto di mestiere – al pari, ad esempio, dei dirigenti – dimenticandosi però che **dietro al lavoro agile si manifestano mestieri e professionalità impossibili da ricondurre ad unità**. La posizione è stata poi ricondotta ad una più ragionevole **necessità di contrattare le modalità di svolgimento** della prestazione agile per evitare l’involuzione verso il telelavoro subita per via delle restrittive norme da *lockdown*. Facile a farsi sul piano nazionale, difficile su larga scala su quello territoriale/aziendale, se consideriamo come di fronte ad un elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva nazionale, il tasso di sindacalizzazione è ridotto, con conseguente difficoltà a raggiungere il più ampio numero di aziende[1]. Trattasi peraltro di opzione legittima e forse anche auspicabile, nella sua ottica gestionale, ma comunque non formalmente necessaria, visto la centralità assunta con la legge n. 18/2017 dall’accordo individuale. Invero, diversi CCNL già prevedono – spesso con semplici linee di indirizzo – norme in materia, e **sono numerosi gli accordi aziendali[2] e i regolamenti che sin dal 2012 (dunque senza il protagonismo legislativo) si esercitano nel progettare simili percorsi definendo regole ad hoc** modellate sulle singole realtà.

**Non manca neppure una certa spinta, che sembra inspiegabilmente godere di considerevole riconoscimento, verso un (ulteriore) intervento legislativo.** L’ultimo auspicio in tal senso giunge dal c.d. “[piano Colao](#)” che, alla scheda n. 1.ii

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25](#).

del capitolo “Imprese e lavoro motore dell’economia”, suggerisce – a seguito di uno scontato monitoraggio della prassi – di implementare modifiche legislative che dovranno «*Puntare alla definizione di una disciplina legislativa dello Smart Working per tutti i settori, le attività e i ruoli (manageriali e apicali inclusi) compatibili, con attenzione alla pari fruibilità per uomini e donne, che lo qualifichi come opzione praticabile per aziende e lavoratori, in particolare nell’ottica della creazione di nuova impresa e/o nuovi posti di lavoro*».

**Superfluo ricordare come l’ordinamento si sia ormai già da tempo dotato di una disciplina generale** ed applicabile, salvo alcune specificazioni, persino al settore pubblico. **Si può al più discutere attorno alla necessità di analitica e limitata manutenzione dell’impianto vigente**, ad esempio riconducendo a sistema i vari interventi di legge in ottica conciliativa susseguirsi nel tempo[3] senza una chiara direzione di rotta spesso portatori di [sovrapposizioni e limitazioni](#) rispetto alla prassi. Oppure introducendo leve fiscali/contributive per [incentivarne l’impiego nell’ottica della produttività](#), promuovendone l’applicazione in particolare rispetto a profili in grado di lavorare in autonomia e per obiettivi, superando solo tramite questa via il rischio elevato di sovrapposibilità con la materia del telelavoro. Telelavoro che con la sua disciplina di natura essenzialmente negoziale ben può ancora applicarsi a modalità di regolare svolgimento della prestazione da remoto, se solo ci si soffermasse più sull’impianto che sui termini usati[4]. Parlando, in fin dei conti, del **lavoro agile come una forma di lavoro essenzialmente legata alla trasformazione tecnologica delle imprese e del lavoro**.

Non sembra cioè opportuno riaccendere dibattiti astratti privi di una qualche ricaduta pratica tangibile.

**Se fino a qualche giorno fa questa posizione poteva essere ricondotta ad una delle tante squadre di cui in apertura, non si può oggi pensare di rimanere indifferenti alle evidenze empiriche** che ci ha recentemente restituito un’[indagine Istat](#) su un campione significativo di realtà. Salvo ricondurre, come spesso accade anche tra gli esperti, il ragionamento all’effetto moda del momento.

Innegabili sono infatti le **differenze settoriali e dimensionali**. Per poco più del 78% delle imprese con almeno 3 addetti è necessità dichiarata la presenza fisica di pressoché tutto il personale in forza. Il dato oscilla però se si va a distinguere per settori produttivi: «*Nel comparto Ict riguarda meno di un quarto delle unità, nella fornitura di energia e nelle attività professionali circa un terzo ma supera l’80% nelle attività artistiche e d’intrattenimento, nelle costruzioni e nel commercio ed è pari o superiore al 90% nella sanità e assistenza sociale, nell’alloggio e ristorazione e nelle altre attività di servizi. Nella manifattura la percentuale di lavoratori con funzioni da svolgere in loco supera l’80% nei settori alimentari, abbigliamento, legno, prodotti da minerali non metalliferi; non raggiunge invece il 6% nella farmaceutica*».

Al di là dei proclami, nei mesi pre-crisi di gennaio/febbraio 2020, solo l’1,2% (2,2% nelle imprese di medie dimensioni e 4,4% nelle grandi) dei dipendenti era adibito a lavoro agile; percentuale che raggiunge di necessità oltre l’8% medio tra marzo e

aprile, che si “traduce” in un 21,6% nelle medie e 31,4% nelle grandi. Dopo il *lock-down* (maggio/giugno) il dato, riferibile alla classe dimensionale, va a ridursi (con il parziale rientro nei locali aziendali, laddove possibile): per le medie al 16,2% e le grandi al 25,1% (con un dato medio del 5,3% contro l’1,2% di inizio anno). Potrà valutarsi solo con future rilevazioni statistiche se “l’effetto *lock-down*” abbia effettivamente comportato un balzo in avanti più o meno significativo nella sperimentazione/stabilizzazione di esperienze di lavoro agile nel tessuto produttivo italiano.

**Quanto alle differenze settoriali, l’incremento percentuale si valuta, sensibilmente, solamente in alcuni comparti:** servizi di informazione e comunicazione, le attività professionali, scientifiche e tecniche, l’istruzione e la fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata. Rimane evidente la **distanza con il manifatturiero**, in cui la quota di mansioni/attività oggettivamente compatibili risulta inevitabilmente, allo stato, ridotta.

L’indagine, più che le comunicazioni amministrative di avvio (che non restituiscono il dato circa l’adibizione integrale per il periodo comunicato), consente di avere una **reale panoramica dell’effettivo utilizzo**, che può orientare politiche promozionali, ad esempio con la riproposizione di incentivi sul piano fiscale/contributivo mirati, senza interventismi sulla disciplina vigente.

In altri termini, si è dell’avviso di come sia necessario oggi, più che in passato, **porsi nella prospettiva di una concretezza gestionale e dunque affrontare questi temi con l’ausilio della scienza delle organizzazioni, di sperimentazioni anche da tradurre in intese di prossimità più che del diritto astratto, sostenendo principi e modalità che si rispecchiano nel caposaldo della sussidiarietà**, piuttosto che farsi trascinare dalla corsa alla ennesima riforma legislativa, per sua natura generale, astratta e appunto (difficilmente) applicabile “*erga omnes*”, che spesso non porta a risultati concreti perché troppo distante dal campo di gioco.

## NOTE

[1] Cfr. L. Bordogna, R. Pedersini, *Relazioni industriali. L’esperienza italiana nel contesto internazionale*, Il Mulino, 2019, 113-116.

[2] Il [VI Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia \(2019\)](#), conferma un trend costante, attestandosi al 17% delle intese mappate (309); stessa percentuale riscontrata l’anno precedente, quando si poteva rilevare un leggero incremento degli accordi siglati a seguito della legge del 2017.

[3] Art. 18 co. 3-bis L. n. 81/2017; art. 39 DL. n. 18/2020 conv. in L. n. 27/2020; art. 90 co. 1 DL. n. 34/2020.

[4] Si pensi all’esperienza francese che, al posto di introdurre nuove forme di lavoro e relative norme, ha più semplicemente aggiornato la precedente disciplina del telelavoro.

## Le indicazioni delle organizzazioni internazionali sul telelavoro nell'emergenza Covid-19\*

di Paola de Vita

Dall'inizio della pandemia le istituzioni internazionali hanno condotto diversi studi per misurare l'impatto della crisi sul mercato del lavoro e i cambiamenti che la pandemia ha determinato sulle modalità di organizzazione del lavoro.

Nell'aprile 2020, un sondaggio online condotto da Eurofound dal titolo "[Living, working and covid 19. First findings](#)" ha rilevato che più di un terzo della popolazione attiva in Europa ha iniziato a telelavorare a causa della pandemia. **In precedenza solo il 5% della popolazione attiva dell'UE lavorava regolarmente da remoto. Inoltre, più di un quarto delle persone che lavora da remoto ha figli di età inferiore ai 12 anni e, nell'ambito di questa categoria, il 22% ha dichiarato di avere maggiori problemi di concentrazione rispetto alle altre categorie di lavoratori.**

La percentuale di lavoratori che è passata a telelavorare è particolarmente alta nei paesi nei quali già si telelavorava prima dello scoppio della pandemia; in particolare nei Paesi Bassi, Lussemburgo e Danimarca più della metà della popolazione in età attiva è passata al telelavoro a causa del Covid-19. I paesi dell'Europa settentrionale e occidentale sono stati generalmente più veloci nella digitalizzazione dei luoghi di lavoro e nella realizzazione delle basi legislative che hanno consentito un passaggio agevole ad accordi di telelavoro. **Inoltre, la cultura del lavoro diffusa in questi paesi – basata su progetti e sull'autonomia dei lavoratori – ha certamente favorito la diffusione del telelavoro rispetto a Paesi nei quali prevale una cultura del lavoro fondata su orari prestabiliti e stretta supervisione dei lavoratori.**

Nel documento relativo alle politiche di contrasto al Covid-19 del maggio 2020 denominato "[A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis](#)" l'ILO ribadisce che il telelavoro è uno strumento di fondamentale importanza sia per i datori di lavoro, sia per i lavoratori.

**L'Ilo ricorda che la gestione efficace dei telelavoratori richiede un approccio basato sui risultati, l'identificazione degli obiettivi e dei risultati attesi, cercando di rendere le relazioni meno onerose.**

È essenziale fornire ai telelavoratori e ai manager l'accesso a hardware e software adeguati (comprese app di telelavoro dedicate), supporto tecnico e formazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26.](#)

**Tutte le parti coinvolte devono essere chiare sui risultati che devono essere raggiunti, le condizioni di lavoro, le ore in cui dovrebbero essere contattabili, oltretutto sul monitoraggio dei risultati.**

In un'altra ricerca condotta dall'ILO nell'aprile 2020 dal titolo "[\*Working from home: estimating the worldwide impact\*](#)" l'ILO ricorda che si deve tenere anche conto del fatto che l'adeguamento al telelavoro non è sempre così semplice. Infatti, mentre molte aziende hanno riconosciuto i vantaggi del telelavoro, alcune hanno avuto difficoltà a effettuare la transizione.

In Giappone, ad esempio, un sondaggio condotto dalla Japan Association for Chief Financial Officer prima dell'annuncio del 7 aprile dello stato di emergenza, ha consentito di rilevare che, mentre il 96% degli intervistati era d'accordo sull'importanza del telelavoro, **il 31% delle aziende non era in grado di adottare il telelavoro perché i documenti non erano ancora digitalizzati e le regole e le procedure interne necessarie per il telelavoro non erano pronte.**

Inoltre vi può essere minore ricorso al telelavoro in considerazione delle ripercussioni sulla riservatezza delle informazioni.

Vi è poi la questione della difficoltà di ricorso al telelavoro da parte delle piccole e medie imprese. L'Osservatorio argentino per le PMI ha riscontrato che l'uso del telelavoro da parte delle PMI è molto più contenuto rispetto alle grandi imprese. Solo il 55% delle PMI nel settore dei servizi, il 24% delle PMI nell'industria e il 23% delle PMI nel commercio al dettaglio utilizzano il telelavoro.

Le criticità del telelavoro in questo contesto emergenziale devono essere lette anche alla luce degli studi sul tema del telelavoro condotti dalle istituzioni internazionali prima dello scoppio della pandemia.

Occorre ricordare l'importante studio pubblicato dall'ILO nel novembre 2019 dal titolo "[\*Teleworking in 21 century: An evolutionary perspective\*](#)". Se da una parte emerge una certa correlazione positiva tra telelavoro e benessere dei lavoratori, una grave minaccia per il benessere dei lavoratori deriverebbe dalla mancanza di interazione sociale e solitudine (42%), nonché dalla mancanza di aiuto da parte dei colleghi durante il lavoro (30%). I lavoratori segnalano anche un indebolimento dei legami sociali e del supporto, nonché una diminuzione della lealtà e della motivazione dell'azienda. I risultati provenienti dalla Finlandia mettono in guardia sul fatto che tale isolamento può essere collegato a livelli di burnout più elevati tra i telelavoratori.

Secondo l'ILO al fine di sfruttare appieno il potenziale delle nuove tecnologie e migliorare le condizioni di lavoro dei dipendenti che svolgono tale lavoro, **è assolutamente indispensabile che i lavoratori siano giudicati in base ai risultati e che sia essi sia i datori di lavoro ricevano una adeguata formazione** (In questo senso anche i 5 punti essenziali per la gestione efficace del telelavoro elencati da J. Messenger, esperto dell'ILO in materia di orario di lavoro il 26 marzo 2020).

Dunque appare chiaro che la fase emergenziale ha aperto ancora nuove sfide per la salute e sicurezza dei lavoratori anche sul piano nazionale. In questo senso da una

parte la consegna della informativa al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza prevista dalla normativa sul lavoro agile non deve far considerare esaurito l'assolvimento dell'obbligo di sicurezza ,dall'altra parte la stessa contrattazione collettiva dovrebbe raccogliere la sfida posta da questa fase emergenziale per assumersi la responsabilità di considerare, oltre ai tradizionali rischi del lavoro da remoto (tra gli altri il rischio elettrico o la necessità di godere di pause), anche altri rischi nuovi che le recenti ricerche hanno evidenziato, come il rischio da isolamento predisponendo adeguate soluzioni organizzative.

## Prove di diritto al lavoro agile all'interno dei provvedimenti d'urgenza da COVID-19?\*

di Emanuele Dagnino

Così come avvenuto per le tutele in materia di salute e sicurezza dei *rider* della *gig economy* (su cui si veda E. Dagnino, [DPI e lavoro da piattaforma: i primi effetti della disciplina sui rider?](#)), la giurisprudenza ha saputo ritagliarsi un importante ruolo in sede di giudizio cautelare anche con riferimento al lavoro agile come misura di contrasto al *coronavirus*.

Con una serie di provvedimenti nell'arco di pochi mesi (Trib. Grosseto 23 aprile 2020, n. 23; Trib. Bologna 23 aprile 2020, n. 758; Trib. Roma 20 giugno 2020, n. 12525; Trib. Mantova 25 giugno 2020, n. 294), la giurisprudenza si è trovata ad esprimersi sulla applicazione della disciplina emergenziale del lavoro agile tempo per tempo vigente. Pur a fronte di discipline applicabili in parte mutate tra la prima delle pronunce e l'ultima, risulta particolarmente interessante trattare quanto emerso all'interno di questa giurisprudenza. Quella che si vuole brevemente sviluppare, però, non è tanto una riflessione su natura ed effetti della disciplina emergenziale, quanto piuttosto una valutazione prospettica rispetto alle possibili conseguenze di un intervento normativo di ridefinizione della disciplina ordinaria del lavoro agile, da più parti (compreso il Ministero) sollecitata.

In questo senso, il filo conduttore tra le diverse pronunce e i profili di interesse nella prospettiva di un eventuale intervento di riforma del Capo II della l. n. 81/2017, risulta essere il possibile riconoscimento o la individuazione di un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione in regime di lavoro agile.

Senza entrare nel merito del *periculum in mora* – da ricollegare evidentemente alla situazione di emergenza epidemiologica e a condizioni di fragilità o necessità dei lavoratori – le argomentazioni utilizzate dai tribunali per accogliere o rigettare le richieste di parte lavoratrice di poter essere adibiti al lavoro agile offrono, infatti, alcuni elementi di valutazione interessanti per cominciare ad interrogarsi sui possibili effetti della introduzione per legge (già avvenuta, per alcune categorie, nel regime emergenziale) e a regime ordinario di un vero e proprio diritto al lavoro agile. In stretto diritto, in realtà, si può parlare della applicazione del diritto al lavoro agile soltanto con riferimento alle decisioni dei Tribunali di Bologna e Roma (ex art. 39 del c.d. Decreto Cura Italia, con riferimento a lavoratori disabili o con soggetti disabili all'interno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

del nucleo familiare) e di Mantova (ex art. 90, con riferimento ai genitori con figli di età inferiore ai dodici anni); ciononostante anche il provvedimento del Tribunale di Grosseto – che si è interessato, invece, del profilo relativo alla possibilità di scegliere tra adibizione al lavoro agile e ricorso alle “ferie” forzate – offre spunti di rilievo su questo aspetto.

Al di là della condizione soggettiva che legittima la pretesa di adibizione al lavoro agile ai sensi della disciplina emergenziale, il nodo fondamentale che emerge dai giudizi sommari attiene alla ricorrenza o meno della compatibilità dell'attività lavorativa svolta dal dipendente con la modalità di lavoro agile. A questo proposito, occorre preliminarmente rilevare come la disciplina emergenziale abbia posto due diverse modalità di valutazione, una applicabile con riferimento alla raccomandazione – reiterata anche nei Protocolli stipulati tra le parti sociali e con il governo – di massimo utilizzo della modalità di lavoro agile; l'altra con riferimento al riconoscimento del vero e proprio diritto al lavoro agile. Mentre la raccomandazione – cui come riconosce il Tribunale di Grosseto non può ricondursi una valenza cogente – riguarda tutte le attività che possano essere svolte a distanza o al proprio domicilio, il riconoscimento del diritto al lavoro agile è condizionato alla «compatibilità con le caratteristiche della prestazione» (così sia l'art. 39 d.l. n. 18/2020 che l'art. 90 del d.l. n. 34/2020). Nel primo caso, in ossequio alla promozione della più ampia diffusione possibile, ma anche in coerenza con lo strumento soft con cui si tale finalità è perseguita, la disposizione pare alludere ad un requisito di compatibilità tecnica; nel secondo caso, invece, il riferimento più ampio alle caratteristiche della prestazione sembra invece abilitare ad una valutazione a tutto tondo della compatibilità, che riguarda anche le peculiarità organizzative e relazionali della attività lavorativa.

Che tale differenziazione fosse nella mente del legislatore oppure solo negli occhi del singolo interprete, la sfumatura apre comunque la strada ad alcune considerazioni rispetto al ruolo del giudice nella valutazione della ricorrenza della condizione oggettiva del diritto al lavoro agile.

Se si guarda alla decisione del Tribunale di Grosseto, il giudizio di compatibilità è svolto – sommariamente, come da natura del provvedimento, e con esito positivo – con esclusivo riferimento alla possibilità di svolgimento da remoto della attività cui è adibito il ricorrente<sup>1</sup> concentrandosi poi sulle allegazioni di carattere organizzativo della società, volte a dimostrare l'impossibilità di conferire la necessaria strumentazione al lavoratore e, ancora, a quelle relative alla temporanea inidoneità alla mansione del lavoratore. Molto più stringata risulta essere, sul punto, la decisione del Tribunale di Bologna che ai fini dell'accoglimento della richiesta della lavoratrice, si limita sotto il profilo oggettivo, ad evidenziare che «la compatibilità della modalità agile del lavoro con le caratteristiche della prestazione sembra evidente, poiché svolge mansioni con l'utilizzo del telefono e di strumenti informatici». Quanto al tribunale di Mantova, la valutazione di compatibilità risulta più approfonditamente argomentata anche rispetto alle allegazioni della società: in questo caso, la possibilità dello svolgimento da remoto della prestazione, viene valutato con riferimento alle modalità della prestazione dal punto di vista tecnico (necessità della mera reperibilità te-

lefonica), ma il giudice si spinge a definire le attività di intervento on-site previste dall'azienda, come meramente eventuali, basandosi anche su quanto avvenuto nel breve periodo di adibizione della ricorrente alle specifiche mansioni, così entrando nel merito di scelte attinenti all'esercizio delle prerogative datoriali. Infine, con la decisione del Tribunale di Roma, si giunge all'unico provvedimento di rigetto: in questo caso, a rilevare ai fini della valutazione espressa dal giudice non sono le mansioni di attuale adibizione, ma, in vista della ripresa ordinaria dell'attività, quelle normalmente svolte dal dipendente – che prevedono «quanto meno in misura rilevante se non prevalente [...] la necessità della presenza fisica del dipendente» – cui si aggiungono *ad abundantiam* le considerazioni relative alla adibizione della moglie al lavoro agile, motivo di per sé sufficiente ad escludere l'applicazione del diritto al lavoro agile ai sensi dell'art. 90 del d.l. n. 34/2020.

La breve disamina dei provvedimenti cautelari emessi dai Tribunali consente di rilevare l'importante funzione che, relativamente all'esercizio del diritto al lavoro agile, è destinato a rivestire il giudice intervenendo con valutazioni di merito sulle scelte e le posizioni aziendali a livello organizzativo, potendosi inoltre prevedere come esse dovranno riguardare anche ulteriori aspetti, come per esempio quello della possibile adibizione almeno per turni o a rotazione<sup>2</sup>. Già in queste prime decisioni si può, però, notare il margine di discrezionalità che il giudice può esercitare e di conseguenza la possibile alea rispetto agli esiti di un giudizio rispetto al riconoscimento della sussistenza delle condizioni oggettive.

Posto nella prospettiva di un possibile intervento normativo che riconosca all'interno della disciplina ordinaria il diritto al lavoro agile per alcune categorie di lavoratori – andando oltre al novero di quei lavoratori cui esso già oggi dovrebbe essere riconosciuto in quanto accomodamento ragionevole – occorre interrogarsi su come poter gestire i rischi di contenzioso che potrebbero sorgere a fronte di posizioni discordanti tra lavoratori e datori di lavoro. Occorre osservare a questo proposito come la contrattazione collettiva, già prima del Covid-19, fosse solita non soltanto individuare dei criteri di priorità e dei destinatari delle sperimentazioni di lavoro agile ovvero le condizioni soggettive di accesso, ma anche le condizioni oggettive valorizzando, oltre ai profili tecnici, quelli organizzativi. Da questo punto di vista, laddove si dovesse decidere di introdurre un diritto al lavoro agile, sarebbe opportuno, in una ottica di condivisione delle scelte organizzative, ma anche per evitare possibili contenziosi, coinvolgere le rappresentanze sindacali aziendali per individuare le posizioni che siano compatibili o incompatibili con la modalità di lavoro agile. Dal canto suo, il legislatore potrebbe prevedere che, laddove la definizione delle modalità di individuazione delle attività lavorative compatibili venga effettuata con il coinvolgimento del sindacato in sede di accordo aziendale, questo debba rappresentare un elemento da valutare in sede giudiziale e sovvertibile solo laddove si riscontrasse un chiaro disallineamento tra quanto pattuito e le effettive caratteristiche della prestazione (ipotesi assai residuale). In questo modo si potrebbe ottenere, oltre ad una maggiore certezza del diritto su un profilo spinoso della disciplina, un impulso alla contrattazione collettiva aziendale sul tema del lavoro agile. D'altronde, proprio nel momento in cui la sperimentazione forzata del lavoro agile ha fatto saltare il ruolo

del sindacato nell'introduzione del lavoro agile, è emerse con chiarezza l'importanza del ruolo della contrattazione collettiva per delineare modelli di lavoro agile che sappiano rispondere all'interesse di entrambe le parti del rapporto.

## Lavoro agile, cosa resta dopo il *lockdown*?\*

*di Francesco Seghezzi*

**Mai come negli ultimi mesi abbiamo sentito parlare di lavoro agile, e i prossimi, con un probabile rinnovo della disciplina straordinaria in materia, non saranno diversi.** L'occasione è di quelle che nessuno vorrebbe attendere, ma è un dato di fatto che per affrontare in modo massiccio un tema strategico per il futuro (e il presente) del lavoro è dovuta arrivare la pandemia. Si stimano infatti 8 milioni di lavoratori in Italia che in questo momento lavorano da remoto, e aziende che non avevano mai sperimentato questa formula l'hanno fatto per quasi la totalità del loro personale in pochi giorni. Recentemente Eurostat ha diffuso i dati relativi al 2019 dai quali emerge che su 100 lavoratori in Italia solo 3,6 hanno lavorato solitamente da casa, contro una media europea di 5,3 e con picchi di 14 in Finlandia e Olanda. Non vogliamo qui dilungarci nei numerosi aspetti sia tecnici che definitivi (in particolare sulla distinzione, tutt'altro che formale tra lavoro agile e telelavoro) sui quali molta confusione si è fatta nei giorni dell'emergenza. Quello che è utile affrontare, anche in vista di un auspicato ritorno alla normalità, è la natura stessa di questo strumento, le sue potenzialità e i suoi limiti. Infatti serpeggia la convinzione deterministica che la crisi in corso per forza di cose cambierà, e in meglio, l'organizzazione del lavoro. Si tratta di un pensiero ingannevole e che scarica le responsabilità dell'oggi, in primis quella di pensare a nuovi paradigmi approfittando di ciò che sta accadendo, su una mano invisibile che si rivela sempre una grande illusione.

**In queste settimane è emerso chiaramente come la quota di lavori che possono essere svolti al di fuori dal luogo di lavoro sia ampia in virtù della disponibilità di tecnologie che lo consentono e in virtù della natura intellettuale di buona parte dei lavori di oggi.** Ma, appunto, non basta la possibilità tecnica di poterlo fare affinché questo diventi una scelta organizzativa efficace e matura. Molto lo capiremo al termine della situazione attuale, quando si vedrà come e in che misura le numerose imprese che hanno introdotto l'utilizzo di questo strumento lo confermeranno. Perché è chiaro che l'emergenza impone scelte emergenziali e con essa impone di accettare i rischi che questi comportano. Ma con il ritorno alla normalità la scelta diventa di natura puramente economica e organizzativa. E qui potrebbero giungere al pettine una serie di nodi chiave che il legislatore italiano non ha mai voluto accettare in termini di indirizzi di politica del lavoro. Il principale riguarda la contraddizione di fondo di una legge, quella sul lavoro agile, che si rivolge al lavoro

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

subordinato e, allo stesso tempo, definisce lo smart working come il lavoro che si svolge con una “organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro”. Chiunque legga queste caratteristiche sarebbe portato immediatamente a pensare ad una forma di lavoro autonomo e non dipendente. E in questa contraddizione ritroviamo la profonda crisi di una normativa sul lavoro che si trova a fare i conti con un sistema produttivo e organizzativo, e anche con una volontà da parte dei lavoratori, che non riesce più ad essere pienamente regolata. Il lavoro dipendente infatti, come sta emergendo chiaramente in questi giorni, non è più vincolato in molti casi ad un luogo fisico nel quale sono collocati i mezzi di produzione. E questo spesso va di pari passo alla non necessità di un orario specifico in cui eseguire una prestazione, orario che è normalmente connesso proprio alla presenza di determinati macchinari in funzione in un arco di tempo stabilito. Questo non significa che l’economia della conoscenza, e tutto quello che vi ruota intorno, non abbia più tempi e luoghi ma che, come dice la norma, non vi siano “vincoli precisi”. Il tempo è spesso un tempo massimo, un obiettivo temporale, il luogo è un luogo dal quale poter accedere ad informazioni, strumenti e relazioni. In questo quadro, in cui facilmente molti lavoratori oggi possono riconoscersi, le disposizioni della legge in merito ad orari e esercizio del potere direttivo del datore di lavoro sembrano quantomeno anacronistici.

**È comprensibile che ci possa essere il timore di un abuso dello strumento del lavoro agile che finirebbe per accrescere i tempi effettivi di lavoro e anche la pervasività dei controlli attuati grazie alla tecnologia, ma questo timore è tale se inserito in una logica organizzativa gerarchica che proprio il moderno lavoro agile dovrebbe superare.** Ed è proprio a questo livello che si gioca una delle partite centrali del lavoro post-emergenza: se sia ancora necessaria, sia per i lavoratori che per le imprese, l’adozione di modelli organizzativi novecenteschi o se invece occorra ripensare i vincoli fiduciari tra persone e quindi gli strumenti che li regolavano. Questo implica tempo e sperimentazione e la certezza che a cambiare debba essere la prospettiva di entrambe le parti in gioco. Si potrà scoprire così, ci auguriamo senza scandalo, che molti lavoratori, così come molti responsabili, non sono pronti ad adottare questi modelli e che occorra avviare processi e non solo calare dall’alto strumenti, perché non c’è nulla di più inutile di piantare un seme in un terreno arido.

## **Fincantieri S.p.A.: dopo la fase emergenziale un accordo strutturale sullo Smart Working per l'introduzione di un nuovo modello organizzativo\***

*di Valeria Piccari*

**In data 17 luglio 2020 Fincantieri S.p.A.**, azienda leader nella progettazione e costruzione in tutti i settori della navalmeccanica ad alta tecnologia, **ha sottoscritto assieme alle Organizzazioni Sindacali Nazionali l'[accordo in materia di Smart Working](#)**.

L'azienda aveva introdotto tale strumento a seguito dell'insorgere dell'emergenza epidemiologica COVID-19 con l'obiettivo di salvaguardare la salute delle risorse e garantire al contempo la continuità delle attività produttive e, considerato il positivo esito dell'utilizzo durante il periodo di lockdown, **attraverso l'accordo in esame, le parti hanno definito la volontà di implementare in modo strutturale il ricorso al lavoro agile in azienda.**

Tramite l'adozione di questo nuovo modello organizzativo **Azienda e rappresentanti sindacali ritengono infatti di poter perseguire aumenti significativi del benessere personale dei dipendenti, favorendo non solo una maggiore conciliazione del lavoro con le esigenze personali ma sviluppando anche la loro professionalità attraverso la valorizzazione del grado di autonomia e orientamento verso obiettivi e risultati, aumentando al contempo il rapporto fiduciario con i propri responsabili.**

**Nel dettaglio**, l'accordo individua specifiche funzioni e aree aziendali coinvolte nel perimetro di applicazione del progetto di Smart Working che interesserà, su base volontaria, un numero massimo di circa 1.950 dipendenti.

La possibilità di accesso allo Smart Working è rivolta, nello specifico, **ai dipendenti della Società, Impiegati e Quadri, sia a tempo indeterminato che determinato, superato il periodo di prova.** Nel perimetro vengono inclusi anche gli **apprendisti che hanno raggiunto i primi 12 mesi di anzianità aziendale**, garantendo così alle risorse più giovani un periodo congruo di adattamento e apprendimento del contesto aziendale nel quale sono inseriti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

**La prestazione lavorativa in modalità agile potrà essere resa per un giorno alla settimana**, da pianificare con il proprio responsabile, il quale è tenuto a definire degli obiettivi puntuali e misurabili al fine di consentire un monitoraggio dei risultati della prestazione lavorativa.

Le parti prevedono poi la possibilità di **estendere a due giorni a settimana la prestazione in Smart Working per alcune tipologie di dipendenti**, quali risorse con comprovate gravi esigenze di salute propria o di familiari di primo grado; lavoratori che percorrono un tragitto casa-lavoro maggiore ai 40 km; genitori con figli fino a 11 anni di età con entrambi i genitori che lavorano; genitori con più di due figli fino a 14 anni di età con entrambi i genitori che lavorano.

Inoltre, **si intende valutare ulteriori giorni alla settimana in Smart Working sia nel caso di conclamate situazioni di inidoneità certificate dal medico competente sia nel periodo precedente al parto nonché durante il reinserimento in azienda fino al compimento dell'anno di vita del bambino, introducendo dunque un utile strumento volto ad agevolare la genitorialità.**

**Restano fermi i limiti di durata massima dell'orario giornaliero e settimanale in uso presso la propria sede aziendale di appartenenza**, orario durante il quale il dipendente dovrà rendersi disponibile e raggiungibile dall'azienda o da parti terze collegate all'attività lavorativa. In questo modo, viene garantito ai dipendenti il rispetto dei tempi di riposo previsti dalle disposizioni di legge e di contratto.

**Per quanto riguarda il luogo di svolgimento**, le risorse potranno svolgere la prestazione presso il proprio domicilio o altro luogo privato che dovrà essere preventivamente comunicato all'azienda.

**La scelta del luogo dove eseguire la prestazione è poi strettamente connessa alla disciplina vigente in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.** I dipendenti infatti, ai quali viene fornita adeguata informazione/formazione circa il corretto utilizzo di attrezzature e della postazione di lavoro, i rischi generali e specifici e le modalità di svolgimento dell'attività con riferimento alla tutela della salute, sono tenuti a cooperare per l'attuazione delle misure di prevenzione, scegliendo un luogo idoneo che consenta il pieno esercizio della propria attività lavorativa in condizioni di sicurezza dal punto di vista dell'integrità fisica, propria e altrui.

Lo stesso in merito alla **riservatezza dei dati** trattati in coerenza con gli obblighi derivanti dalle vigenti normative in materia di privacy nonché la riservatezza **delle informazioni aziendali**, nei confronti dei quali il lavoratore è tenuto ad attuare adeguate cautele e comportamenti.

**La dotazione informatica** – che per le tipologie di attività svolte dall'azienda, tra cui quelle di progettazione, rappresenta un elemento rilevante – sarà fornita al dipendente dal datore di lavoro che, in linea con quanto previsto dall'art. 18, comma 2, L. n. 81/2017 è responsabile della loro sicurezza e del buon funzionamento. Il di-

pendente è invece tenuto ad utilizzare e custodire le apparecchiature tecnologiche assegnate con diligenza e nel rispetto delle policy aziendali in materia di dotazioni informatiche, anche in tema di sicurezza informatica, accertandosi della loro operatività e garantendo a proprio carico una connessione internet adeguata.

Inoltre, **al fine di accompagnare il processo di cambiamento dovuto all'introduzione di un diverso modello organizzativo**, l'azienda prevede una specifica **attività di informazione/formazione** in merito agli obiettivi e le modalità di svolgimento della prestazione in modalità agile.

In linea con le disposizioni di legge che disciplinano il lavoro agile, viene ammesso **il recesso in forma scritta dall'accordo individuale di Smart Working sia da parte dell'azienda che del dipendente** e le parti concordano altresì nell'identificare quale giustificato motivo di recesso senza preavviso, da parte della Società, dall'accordo individuale la sopravvenuta incompatibilità delle mansioni svolte con l'attività da remoto e la riscontrata inoperatività del dipendente, al fine di garantire e tutelare elevati standard di efficienza anche durante la prestazione resa in modalità agile.

**Infine, altro rilevante elemento inserito all'interno dell'intesa è rappresentato dall'esercizio delle agibilità sindacali** così come previsto dalle Linee Guida definite dall'Osservatorio Paritetico Federmeccanica, Fim-Fiom-Uilm del 18 giugno 2020, in cui si definisce la possibilità di partecipazione, in presenza o da remoto, dei lavoratori in Smart Working a riunioni e assemblee e la possibilità di accesso alle banche sindacali digitali secondo le modalità sperimentate in azienda.

L'accordo avrà validità a decorrere dalla fine della fase emergenziale COVID-19, inizialmente per un periodo di dodici mesi, durante i quali le parti si impegneranno ad effettuare una verifica intermedia, al sesto mese di applicazione, in merito all'andamento dell'utilizzo dello Smart Working.

Dalla fase emergenziale che l'azienda ha attraversato sembra dunque essersi aperta una nuova strada, un percorso in cui la stessa cultura organizzativa subirà delle trasformazioni e che le parti firmatarie dell'accordo dovranno essere in grado di accompagnare.

## **Lo *smart working* oltre la dimensione contrattuale. Brevi riflessioni sul caso Milano\***

*di Emanuele Dagnino*

**Negli ultimi giorni si è scatenato il dibattito riguardante le scelte del Comune di Milano rispetto alla prosecuzione della attività lavorativa dei propri dipendenti in modalità di lavoro agile: come riportato da numerose testate giornalistiche, il Comune avrebbe deciso di limitare l'utilizzo del lavoro agile (50% dei lavoratori che ne hanno fruito nel periodo della chiusura forzata), prevedendo al contempo un regime di rotazione tra i dipendenti pubblici coinvolti.** Più che dalla scelta gestionale-organizzativa, l'attenzione del dibattito pubblico verso la decisione milanese deriva dalle forti polemiche suscitate dalle dichiarazioni del sindaco di Milano, Beppe Sala, che a più riprese aveva segnalato la necessità di un ritorno alla vita della città, anche nell'interesse di quelle attività economiche che sulla "Milano degli uffici" si sostentano.

**Prescindendo da valutazioni di merito sulla posizione del sindaco o sulla scelta di politica gestionale, la vicenda che si commenta si configura come un importante momento di passaggio nella considerazione e nella consapevolezza del futuro del lavoro nell'epoca dello *smart working*.** Tale passaggio consente di apprezzare quanto già in passato sostenuto nella riflessione scientifica sul tema (si veda A. Largier, *Le télétravail. Trois projets pour un même objet*, Resaux, 2001), ossia che il lavoro da remoto deve essere interpretato facendo attenzione a tre diverse declinazioni dell'interesse sottostante la sua implementazione. Alla dimensione della modalità di organizzazione e svolgimento della prestazione lavorativa nell'ottica della produttività (progetto manageriale-organizzativo) e a quella della conciliazione vita-lavoro e del benessere del lavoratore (progetto di vita individuale), espressamente presi in considerazione dalla legge sul lavoro agile (si veda art. 18, comma 1, l. n. 81/2017), si aggiunge la dimensione del progetto politico di organizzazione della società e, cioè, quello relativo al territorio e chi lo vive.

**Mentre, tradizionalmente, anche nella riflessione in seno al Comune di Milano – che sul tema è all'avanguardia, a cominciare dall'organizzazione della *Giornata* (e, poi, *Settimana*) del lavoro agile – le esternalità sociali della pratica lavorativa erano considerate limitatamente ai positivi effetti sul traffico e sull'inquinamento, la sperimentazione forzata del lavoro agile nell'emergenza pandemica pone al centro il ripensamento stesso della città e dei territori e,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

**di conseguenza, della vita economica e sociale, come è emerso chiaramente nelle doglianze presentate dal mondo della ristorazione e dei pubblici esercizi rispetto alla prosecuzione del lavoro agile.** Una prospettiva di questo tipo spaventa necessariamente l'amministratore locale che riconosce che «ripensare la città richiede tempo». Ciononostante, si tratta di una prospettiva che deve essere considerata non soltanto nella dimensione politica, ma anche in quella giuridica (giuslavoristica) e di politica del diritto.

**Proprio il riferimento al quadro teorico sopra richiamato, consente di ricondurre questa riflessione a quella di dettaglio che sta riguardando il ripensamento, sollecitato dal Ministero del Lavoro; dello statuto giuridico del lavoro agile a fronte delle lezioni apprese grazie al lavoro agile “forzato”.** In questo senso, non è difficile comprendere come le istanze proprie del progetto manageriale-organizzativo (ad esempio, massima semplificazione, focalizzazione sui risultati e, in contemporanea, mantenimento di prerogative sulla prestazione di lavoro) e quelle proprie del progetto individuale del lavoratore (tutele contro i rischi da *overworking* e dell'isolamento del lavoratore, ma anche il possibile riconoscimento di un diritto al lavoro agile, o per lo meno di un *right to request*, sulla falsariga delle esperienze inglesi e olandese) abbiano un peso fondamentale nella delineazione del progetto politico e, allo stesso tempo, come il progetto politico – declinato oggi, per esempio, nella fissazione di quote minime o massime di lavoro agile nella PA – abbiano effetti sulla dimensione individuale e organizzativa.

**Dinnanzi ad una tale complessità degli interessi – talvolta confliggenti – coinvolti, ad essere esaltata non è tanto la dimensione legale, ma quella contrattual-collettiva.** Quest'ultima, sempre più coinvolta nella declinazione aziendale e di settore con riferimento ai progetti individuale e manageriale-organizzativo (si vedano, da ultimo, oltre agli accordi aziendali, il rinnovo del settore alimentare e il [Protocollo nelle aziende della filiera TLC](#)), può giocare un ruolo fondamentale anche nella dimensione territoriale per promuovere uno sviluppo concertato e sostenibile del lavoro agile. Al di là dei programmi di incentivazione economica rispetto alla riorganizzazione in lavoro agile, è nella contrattazione sociale territoriale che può svilupparsi un confronto ed una azione di gestione del cambiamento della città e del territorio e del suo futuro economico e produttivo nell'ottica dello *smart working*. Quello che una certa retorica del c.d. *southworking* tende a non considerare, è, infatti, l'importanza di azioni concertate affinché il lavoro da remoto non si trasformi nel mero trasferimento degli oneri di organizzazione degli spazi di lavoro sui lavoratori, a fronte di una loro flessibilità sul luogo della prestazione, ma in un progetto di riconfigurazione del territorio – dei suoi luoghi e dei suoi tempi, e, quindi, della sua attrattività – riconfigurazione che passa attraverso infrastrutture materiali e immateriali, dalla rete internet veloce alla presenza di spazi di co-working, da una adeguata rete di trasporto alle competenze necessarie per lo svolgimento della prestazione. Non basta, infatti, spingere per la concessione del lavoro da remoto da una parte all'altra del Paese, peraltro senza considerare i rischi di una prestazione interamente a distanza e che la normativa vigente prescrive un'alternanza tra prestazione in sede e fuori sede. Serve, invece, la condivisione di politiche e prospettive comuni tra i di-

versi soggetti interessati – aziende, lavoratori, parti sociali, amministrazioni pubbliche e Terzo Settore – anche al fine di gestire transizioni particolarmente onerose o incisive e le tensioni che possono crearsi tra interessi contrapposti.

## Il progetto di legge sul lavoro a distanza in Spagna\*

di Lavinia Serrani

Come in molti paesi, così anche in Spagna è da tempo aperto il dibattito in merito ad un aggiornamento della regolazione del telelavoro, o del nuovo volto che questo istituto ha assunto dopo essere stato messo improvvisamente alla prova dalle esigenze dettate dalla pandemia da Covid-19.

Secondo i dati riportati dall'*Instituto Nacional de Estadística* nella [Encuesta de Población Activa \(EPA\)](#) relativa al secondo trimestre del 2020, sono stati oltre tre milioni i lavoratori che hanno fatto ricorso al telelavoro, cifra che, secondo i calcoli, vede quadruplicati i dati corrispondenti allo stesso periodo dell'anno anteriore.

Come osservato anche dal [Consejo Economico y Social nel Dictamen 2/2020](#), non è detto, naturalmente, che il recente ricorso massivo al telelavoro, che risponde in grande misura a strategie obbligate di resilienza aziendale a fronte di una crisi senza precedenti, si consoliderà anche in futuro. Tuttavia, “non è azzardato prevedere che una parte importante dello stesso possa essere impiantato in maniera più duratura, in considerazione dei vantaggi e delle opportunità organizzative, lavorative e sociali che, in generale, si ritiene che fornisca”.

Così, nel solco, della innegabile necessità ed opportunità di riformulare questa modalità di organizzazione del lavoro rivelatasi quanto mai utile a fronte di un'emergenza tutt'altro che sopita, si colloca l'[Anteproyecto de Ley de Trabajo a Distancia](#) che è attualmente oggetto di discussione tra Governo e parti sociali.

Trattasi di un documento che ha il pregio di ordinare, in un unico “contenitore”, disposizioni nuove e già esistenti in altre leggi, come l'*Estatuto de los Trabajadores*, la riforma del lavoro del 2012 che disciplinò alcuni aspetti del lavoro da remoto, e la *Ley de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* che introdusse in Spagna, nel 2018, il diritto alla disconnessione digitale.

Il testo parte dalla definizione di telelavoro, differenziandolo dalla nuova modalità che viene disciplinata, quella del lavoro a distanza, chiarendo che il primo si realizza mediante “l'uso esclusivo o prevalente di mezzi e sistemi informa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

tici, telematici e di telecomunicazione”, mentre il secondo può svolgersi nel luogo scelto dal lavoratore durante il corso dell’intera giornata lavorativa, o di parte di essa.

**Tuttavia, proprio la definizione di lavoro a distanza rappresenta uno dei punti sui quali in questi giorni si sta maggiormente scatenando il dibattito in Spagna, poiché da essa dipende l’applicazione o meno della nuova normativa ad un numero cospicuo di lavoratori.** Le ultime modifiche apportate al progetto di legge non sono infatti intervenute sulla definizione secondo cui debba intendersi che sussiste lavoro a distanza regolare “quando, in un periodo di riferimento di tre mesi, un minimo del 20% della giornata, o la percentuale proporzionalmente corrispondente in funzione della durata del contratto, sia realizzata secondo questa modalità”.

**Si tratta di una percentuale, questa del 20%, che continuerà certamente ad essere oggetto di negoziazione sotto la spinta delle associazioni datoriali,** posto che, se confermata, vorrebbe dire che tutti coloro che lavorino a distanza anche un solo giorno alla settimana risulterebbero soggetti alla nuova normativa, quando invece questa possibilità rappresenterebbe, secondo le loro argomentazioni, un elemento di flessibilità in favore del lavoratore che non dovrebbe comportare costi ulteriori per l’azienda.

**Non a caso, un altro tema cruciale che nell’ultima versione del progetto di legge non è stato oggetto di modifiche, è infatti proprio quello dei costi relativi allo svolgimento del lavoro a distanza, i quali, si stabilisce, saranno interamente a carico dell’impresa.** La disposizione non lascia adito a dubbi nell’affermare il “diritto alla compensazione totale dei costi”, aggiungendo che il lavoro a distanza non può comportare per il lavoratore costi “diretti o indiretti aventi relazione con attrezzature, strumenti e mezzi legati allo svolgimento dell’attività lavorativa”.

**È questo un aspetto che in realtà avrebbe già potuto desumersi dalla normativa attuale, nel momento in cui impone il divieto di discriminazione tra il lavoro in presenza e non.** Tuttavia, è forse stata la constatazione di quanto avvenuto nel periodo emergenziale, in cui il telelavoro si è svolto molto spesso al di fuori del rispetto di questa ed altre regole, a suggerire che venisse messo nero su bianco. Quello che non si chiarisce, però, è come debba avvenire questa compensazione, anche se è presumibile che verrà demandato alla contrattazione collettiva il compito di stabilire di volta in volta le formule più adatte.

**Tra i punti che sono stati, invece, in parte modificati nell’ultima versione del progetto v’è quello della portata del “diritto alla flessibilità oraria”.** Il testo mantiene la componente della flessibilità, nel rispetto dei termini pattuiti in accordo – però – non più solo con l’azienda ma anche con la contrattazione collettiva, e prevede che per parte della giornata lavorativa, si possa chiedere al lavoratore di essere reperibile.

**Connesso a tale aspetto è quello dei limiti del controllo a distanza dei lavoratori. Si prevede l'uso di mezzi telematici, tenendo conto dei tempi di riposo, e prestando attenzione alla non discriminazione rispetto al controllo che esercita l'impresa sul lavoratore in presenza.** In questi termini, il testo prevede ora che il controllo dell'orario di lavoro si limiti all'inizio e alla fine della giornata lavorativa, oltre che ad alcune parti della giornata in cui siano fissate attività specifiche, venendo meno, di conseguenza, l'obbligo, previsto nelle precedenti versioni del progetto, per i lavoratori di registrare il tempo di attivazione e disattivazione delle apparecchiature, nonché, ove opportuno, il tempo dedicato alla preparazione e allo svolgimento dei compiti richiesti per ciascuna delle fasi del ciclo di lavorazione e consegna.

**Resta naturalmente fermo anche il diritto alla disconnessione digitale**, già garantito dalla [\*Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales\*](#) all'articolo 88, ma **ora ribadito per i lavoratori a distanza con maggiore forza**, stando alla lettera del progetto di legge, secondo cui “il dovere del datore di lavoro di garantire la disconnessione comporta un divieto assoluto di utilizzo dei mezzi tecnologici di comunicazione con l'azienda e di lavoro durante il periodo di riposo”. Si rimanda poi alla contrattazione collettiva per la definizione in concreto delle misure in grado di rendere effettivo tale diritto.

**Il testo insiste ancora sul diritto alla parità di trattamento dei lavoratori a distanza rispetto a quelli in presenza, precisando espressamente che tali lavoratori “non saranno danneggiati nelle loro condizioni di lavoro, comprese la retribuzione, la stabilità del lavoro e la promozione professionale”.** Viene poi chiarito che l'eventuale diniego da parte del lavoratore di lavorare a distanza, il suo mancato adattamento, la mancanza di attitudine iniziale o sopravvenuta per tale modalità lavorativa, o la sua decisione di tornare a lavorare in presenza “non saranno cause giustificative dell'estinzione del rapporto di lavoro né della modifica sostanziale delle condizioni di lavoro. E altresì si prevede l'obbligo per le imprese di tener conto della particolarità di questa modalità lavorativa nella stesura dei protocolli contro le molestie sul lavoro.

**Evidente retaggio dell'esperienza vissuta durante la pandemia, è poi la disposizione che stabilisce una disciplina per i casi di forza maggiore.** A fronte di tali cause, comprese eventuali “ragioni di protezione ambientale”, si prevede, infatti, **l'obbligo per le imprese di ricorrere al lavoro a distanza “ogni qualvolta questo risulti tecnicamente e ragionevolmente possibile”.** Questo vuol dire – e la conseguenza è di non poco conto – che la misura del lavoro a distanza, in questi casi, dovrebbe applicarsi in via prioritaria rispetto all'eventuale applicazione dei cosiddetti ERTE (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*), termine con cui si intendono le misure di sospensione temporanea del contratto o di riduzione della giornata per un periodo di tempo determinato. Esiste poi una disposizione specifica per i casi di “forza maggiore familiare”, per cui si consente al lavoratore, sempre ove possibile tecnicamente e ragionevolmente, di lavorare a distanza per il 60% della giornata.

**I sindacati, infine, promettono battaglia in merito alla scelta di escludere dall'ambito di applicazione della legge il personale della pubblica amministrazione, il quale rischia di rimanere privo di ogni regolamentazione.**

## Il 5G e i nuovi ambienti di vita e di lavoro: quale sfida per il diritto?\*

di Giovanni Pigliararmi

Il 19 luglio 2020, sul Quotidiano online *Linkiesta*, è stato pubblicato un appello rivolto al Governo sottoscritto da studiosi, sindacalisti e rappresentanti del mondo economico e produttivo, per avviare con determinazione un ammodernamento delle infrastrutture digitali e “spalancare” le porte al 5G, quale tecnologia capace di rilanciare lo sviluppo del Paese (cfr. [Appello per l'Italia del futuro. Un'alleanza per creare un ecosistema 5G, 19 luglio 2020, in \*www.linkiesta.it\*](#)). Questo manifesto, che sembra racchiudere tutto lo spirito di chi invita non a sfidare il progresso scientifico ma ad affrontarlo con tutte le sue criticità, mostra un certo grado di consapevolezza laddove da una parte invita a prendere delle decisioni strategiche che siano in grado di sviluppare e potenziare lo *smart working*, i servizi della pubblica amministrazione, la didattica a distanza, l'uso delle piattaforme digitali per esigenze personali; dall'altra, però, invita il legislatore ad intervenire per disciplinare “*le responsabilità delle autorizzazioni, garantendo adeguati limiti emissivi*” in modo da liberare “*le diverse amministrazioni dall'assedio di posizioni irrazionali e antiscientifiche*”. Sono diversi gli studi scientifici, infatti, che sostengono come l'introduzione del 5G possa contribuire a dei miglioramenti infrastrutturali della rete (D. Franci, S. Coltellacci, E. Grillo, S. Pavoncello, T. Aureli, *An Experimental Investigation on the Impact of Duplexing and Beamforming Techniques in Field Measurements of 5G Signals*, in *Electronics — Open Access Journal*, 2020, n. 9) purché siano riviste le procedure e i protocolli, sul piano legislativo, per la misurazione dell'intensità del segnale ai fini della determinazione dei valori-soglia di esposizione ai campi elettromagnetici (D. Franci, S. Coltellacci, E. Grillo, S. Pavoncello, T. Aureli, R. Cintoli, M. Donald Migliore, *Experimental Procedure for Fifth Generation (5G) Electromagnetic Field (EMF) Measurement and Maximum Power Extrapolation for Human Exposure Assessment*, in *Electronics — Open Access Journal*, 2020, n. 7).

Tuttavia, il dibattito scientifico attorno al 5G è ancora attraversato da nette divisioni. Esemplificativo di quanto detto è, per esempio, l'appello del 13 settembre 2017 (cfr. [5G Appeal. Scientists and doctors warn of potential serious health effects of 5G, in \*www.jrseco.com\*](#)), un documento contenente le spiegazioni di alcuni scienziati provenienti da diverse parti del mondo sulle ragioni della loro avversità all'introduzione del 5G. Secondo gli studiosi, numerose pubblicazioni scientifiche dimostrano che la crescente esposizione ai campi elettromagnetici generati da dispo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

sitivi elettrici e wireless, di tecnologia precedente a quella del 5G, stanno danneggiando gli organismi viventi. Gli effetti negativi prodotti da questa tecnologia includono un aumento del rischio di cancro, aumento dello stress (in particolare, connesso all'utilizzo del cellulare), aumento dei radicali liberi dannosi, danni genetici, cambiamenti strutturali e funzionali del sistema riproduttivo, deficit di apprendimento e memoria, disturbi neurologici e impatti negativi sul benessere generale nell'uomo. Peraltro, il danno andrebbe ben oltre la razza umana, in quanto vi sono prove crescenti di effetti dannosi sia sulle piante che sugli animali. Pertanto, l'introduzione di una tecnologia avanzata, generatrice di campi elettromagnetici, non può che contribuire in misura crescente al diffondersi di questi danni, facendo sorgere un problema di salute pubblica.

**Questo appello non si ferma a segnalare gli aspetti critici ma propone anche delle soluzioni per fronteggiare il problema**, tra le quali l'adozione di misure per bloccare momentaneamente l'espansione della rete 5G fino a quando il dibattito scientifico non sarà in grado di maturare una decisione consolidata sugli effetti che questa tecnologia produce sui cittadini e una generale prevenzione nei confronti dei campi elettromagnetici (richiamando la risoluzione del Consiglio d'Europa 27 maggio 2011, n. 1815).

**Il legislatore tarda a prendere una posizione in merito** o comunque ad intervenire sulla regolamentazione del fenomeno (segnala infatti F. Gaspari, *Radiofrequency radiation, legislative omissions and the principle of precaution*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 2019, n. 2, pp. 85-113, che sotto il profilo giuridico e regolatorio, il legislatore non reagisce generando un vuoto normativo o quando interviene, lo fa molto lentamente, determinando così discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri dell'Unione, in un settore caratterizzato da un rapido sviluppo). Siamo, quindi, di fronte all'ennesimo caso di diffusione di strumentazione i cui rischi connessi all'utilizzo non sono ben definiti e di conseguenza non consentono agevolmente di determinare le responsabilità in seguito alla produzione dei vari danni. Frequentemente, la dottrina giuridica (in particolare, quella giuslavoristica) ha parlato di **rischi derivanti "ignoto tecnologico"**, cioè **materiali di cui si sospetta la nocività e rispetto ai quali la scienza non è stata ancora in grado di determinare in modo sufficientemente certo l'impatto** derivante dall'utilizzo sulla salute dell'uomo e dell'ambiente.

Come è stato segnalato da più parti, inoltre, in materia di 5G nella prospettiva dell'ennesimo caso di "ignoto tecnologico", mentre il dibattito scientifico è in movimento, l'analisi giuridica e quella giuslavoristica in particolare sembra ancora non interessarsi della questione che pure pare di particolare importanza se inquadrata nella prospettiva dei **nuovi ambienti di vita e di lavoro**. Il rischio è quello di lasciare fin troppo spazio alla scienza di imporre il suo sapere ritenuto oggettivo ma che alla base cela sempre scelte di valore. È per questa ragione che viene chiesto ripetutamente al legislatore di intervenire, per non consentire alla scienza di risolvere dei conflitti tra valori, che solo strumenti giuridici e politici possono invece governare

(sul punto cfr. tra i tanti, R. Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Giuffrè, 2012). **Ma come si interseca tutta questa questione con il diritto del lavoro?**

In un recente studio monografico (E. Dagnino, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di riflessione giuslavoristica*, Adapt University Press, 2020) **vengono presi in debita considerazione due aspetti che l'evoluzione tecnologica trasporta con sé. Il primo** aspetto riguarda la **duplice valenza (positiva e negativa) dell'evoluzione tecnologica**: se da una parte è possibile registrare l'eliminazione di alcuni rischi organizzativi, dall'altra la nuova tecnologia può essere fonte di nuovi rischi, spesso inediti, per la salute e la sicurezza dei lavoratori (p. 117). **Il secondo** aspetto, invece, riguarda l'orizzonte sul quale dovrà concentrarsi la disciplina per i prossimi decenni in vista di questo "tumultuoso" sviluppo tecnologico. Tra le **possibili fonti di rischio**, infatti, come segnalato nel report *Foresight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025*, vi sono, tra le tante, le **nuove attrezzature di lavoro** e le **strutture aziendali** (p. 119).

Di fronte alla crescente e continua ibridazione degli strumenti di lavoro e degli strumenti ad uso personale (ad esempio, pc, cellulari, scanner) e di fronte al dissolversi tra i confini materiali dell'azienda e quelli degli spazi pubblici o privati (*smart working*), che saranno senz'altro travolti dalla rivoluzionaria introduzione del 5G, è necessario ripensare come ripartire le responsabilità in un sistema produttivo che si sta avviando a superare i confini spazio-temporali del Novecento per andare incontro a forme aggregate di imprese dentro ecosistemi territoriali dove il confine tra ambiente di lavoro e ambiente in senso lato è sempre più sfumato (sul punto cfr. P. Tomassetti, *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press, 2020, p. 169 e ss.) e dove **il confine tra esigenza di salute pubblica ed esigenza di salute sul lavoro si confonde**.

Questo profilo fa emergere anche una questione in termini economici e di **giustizia sociale derivante dal rischio**, in quanto rispetto alla crescente ibridazione di luoghi di lavoro e non-lavoro, **occorre necessariamente definire chi ed in che modo andrà a garantire il costo del danno prodotto**. Se, in altri termini, interverrà lo Stato in quanto l'introduzione della tecnologia è frutto di una scelta collettiva, sia pure alla luce di specifici meccanismi di prevenzione; oppure se il rischio resta in capo ai produttori di pericoli (le imprese) che decideranno in autonomia di avvalersi di una tecnologia con l'impegno di adottare le dovute precauzioni secondo la conoscenza scientifica del tempo.

Tuttavia, nell'attesa che questa riflessione si assesti attorno ad un solido punto di partenza – che, ad avviso di chi scrive, non può che essere la visione di **U. Beck**, secondo cui da tempo siamo entrati in una società che, oltre a produrre ricchezza, produce al contempo anche dei rischi che devono necessariamente essere governati – alcuni spunti già furono avanzati in un recente passato, suggerendo come prospettiva di partenza per gestire il tumultuoso sviluppo industriale quella di **capitalizzare tutto il bagaglio di conoscenze e insegnamenti offerti dalla giurisprudenza nelle vicende dell'amianto** (P. Tullini, *A rischio amianto?*, in *RIDL*, 2007, n. 1, p.

453 e ss.). In quella stagione, infatti, emerse “un’innovativa logica cautelare” (D. Castrovino, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it)) che tendeva ad addebitare un certo grado di responsabilità al datore di lavoro che non aveva gestito con la dovuta precauzione (e cioè attraverso la consultazione dei primi studi tecnici in materia) le polveri sottili derivanti da sostanze potenzialmente nocive (cancerogene) quali il CVM. In altri termini, la giurisprudenza aveva ricostruito il nesso causale (e quindi i profili di responsabilità) attraverso un’indagine che portava a considerare comunque probabile o addirittura meramente possibile la realizzazione dell’evento, trascurando la logica delle leggi causali e valorizzando gli elementi fattuali idoneo a fondare quantomeno il sospetto di nocività (A. Perin, *La crisi del modello nomologico fra spiegazione e prevedibilità dell’evento nel diritto penale*, in RIDPP, 2014, p. 1376).

**Una tendenza che oggi viene confermata dal filone giurisprudenziale maturato attorno alla nocività dei campi elettromagnetici** (scrive, infatti, [M. Tiraboschi](#), *Esposizione a campi elettromagnetici prodotti da telefoni cellulari, malattia professionale a eziologia multifattoriale, tutele del lavoro*, in [DRI](#), 2020, n. 2, che “la magistratura non si pone nella prospettiva della esistenza o meno di una legge scientifica. Quello che rileva piuttosto, ai fini e nei limiti di una valutazione giuridica in punto di rischio professionale e danno, è proprio l’assenza di certezze e semmai la presenza di sospetti e dubbi che aprono poi la strada al probabile e al possibile”). Ma la risposta dell’ordinamento, in una logica prevalentemente risarcitoria (e anche tardiva), inizia a manifestare “sintomi” di inadeguatezza. Si fa sempre più pressante, infatti, l’esigenza di ripensare degli schemi giuridici che siano in grado di tutelare la collettività anche in una prospettiva di prevenzione, perché le ipotesi di rischio da “ignoto tecnologico” sono destinate, in questa era, inevitabilmente ad aumentare (profili problematici vengono manifestati da A. Rota, *Stampa 3D: un nuovo rischio da ignoto tecnologico?*, in *LLI*, 2015, vol. 1, n. 1. Questa nuova tecnologia (la stampante 3D), sebbene sia in grado di incidere positivamente sull’impatto ambientale attraverso una contrazione dei livelli di consumo di energia, è comunque generatrice di sostanze dalla sospetta nocività). Va preso atto, infatti, che le società contemporanee progrediscono con sistemi tecnologici complessi, che tendono a moltiplicarsi rapidamente e che, al di là dell’errore o della negligenza umana, contengono un rischio di incidente che è ineliminabile e che addirittura è stato definito “normale” proprio perché non superabile (C. Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, ed. Basic Books, 1984).

## ***Smart working: la prospettiva giuslavoristica non basta\****

*di Michele Tiraboschi*

**Sono i giuristi del lavoro a orientare oggi il dibattito pubblico sullo *smart working*. Ed è normale che sia così. Il confronto politico e sindacale è infatti tutto polarizzato sulla necessità o meno di una nuova regolamentazione della materia.** La contrapposizione tra i due fronti è netta. Da un lato quanti temono una legge perché foriera di vincoli e rigidità che potrebbero frenare il definitivo radicamento di una modalità di lavoro accolta con una certa freddezza da sindacati e imprese prima dell'inaspettato e repentino boom causato dalla emergenza sanitaria da Covid-19. Dall'altro lato coloro che, forti di talune oggettive criticità emerse durante la fase di *lockdown*, reclamano ora tutele non contemplate dalla legislazione vigente o, comunque, non ancora pienamente effettive in assenza di un ampio e convinto rinvio alla contrattazione collettiva. È il caso del moderno diritto alla disconnessione disciplinato in modo debole, con un semplice e generico rinvio al solo accordo individuale, dalla legge del 2017.

**Impostato in questi termini – e parlo da giuslavorista – il dibattito nostrano mostra tuttavia gravi limiti di comprensione delle sfide più radicali e profonde che lo *smart working* pone al nostro modo di concepire il lavoro e l'organizzazione di una intera società prima ancora che di ogni singola impresa o amministrazione pubblica.** È l'ennesimo caso – più volte denunciato dal Sole 24 Ore – di cieca rincorsa alle regole in assenza cioè di una solida analisi sociale sottostante e di una visione della complessità delle trasformazioni del lavoro dotata di un maggiore spessore culturale prima ancora che progettuale. Come se, per la persona e per le strutture sociali dove si sviluppa la sua personalità, il lavoro fosse un mero fattore della produzione: un campo arido da arare unicamente a colpi di leggi o decreti e al più, per chi predilige una visione sussidiaria della regolazione, con piattaforme contrattuali e le relative vertenze sindacali.

**Eppure le più moderne forme di lavoro da remoto, e la rivoluzione digitale che le favorisce e ne accompagna lo sviluppo, non si limitano a stravolgere mestieri, competenze e professionalità.** Ad essere messe in discussione sono categorie concettuali (il posto di lavoro) e aggregazioni sociali (non solo le aziende, ma anche le aree urbane) che si collocano ben oltre la classica concezione individuale e anche collettiva dei rapporti di lavoro ereditata dal Novecento industriale. Non sarà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

certo la fine della fabbrica e dei luoghi di lavoro, almeno non lo sarà per alcuni mestieri, settori e comparti produttivi. Ma certamente la diffusione dello *smart working* è un forte segnale della disgregazione della grande invenzione del capitalismo moderno, quella del “mercato del tempo di lavoro”. Un mercato sostenuto da una precisa idea economicista di cosa sia «lavoro» (il «lavoro produttivo») e da relativi ruoli sociali fuori mercato, secondo una configurazione di genere ancora dura a tramontare nel nostro Paese, come il lavoro di cura e il redivivo lavoro casalingo che pongono poi quei problemi di conciliazione tra vita e lavoro che lo *smart working* si propone a parole di risolvere.

**Troppo facile allora giocare sulle parole e sugli equivoci terminologici e pretendere di cancellare con una legge (quella sul «lavoro agile» del 2017) quegli ineludibili nodi culturali e sociali, prima ancora che giuridici e sindacali (pensiamo alle complesse problematiche di salute e sicurezza dei lavoratori), che sono ancora tutti sul tavolo e che in passato hanno drasticamente contenuto la diffusione del telelavoro.** Espressione questa non a caso ancora utilizzata dalle istituzioni internazionali e dalla legislazione di tutti i principali ordinamenti nazionali che non conoscono l’italianissimo e furbesco *agile work* dove la parola «agile» non si può certo rendere con l’inglese *smart*. E questo perché il lavoro è «intelligente» per come viene fatto, per la sua produttività e qualità e per il grado di coinvolgimento del lavoratore, e non certo per il luogo fisico dove viene resa la prestazione di lavoro. Quello del lavoro intelligente è dunque un mercato delle competenze e delle professionalità e non il vecchio mercato del tempo di lavoro e delle qualifiche professionali che ancora governano le dinamiche dei nostri contratti nazionali di lavoro.

**La riflessione giuridica – al pari di quella organizzativa – non è dunque di per sé sufficiente per comprendere problematiche e sfide che vanno oltre la ripartizione di diritti, obblighi e responsabilità tra le parti.** Salvo non pensare (come in effetti propone una parte del sindacato) di trasporre meccanicamente, nel lavoro svolto da casa o per obiettivi, le logiche e le regole che hanno retto per oltre un secolo il lavoro negli uffici e nelle fabbriche del Novecento. Come la buona letteratura sociologica – soprattutto francese – ha da tempo segnalato il problema del telelavoro – o *smart working* che dir si voglia – implica altre dimensioni accanto a quella contrattuale e lavoristica. E sono dimensioni importanti perché sono quelle che poi consentono di trovare soluzioni durature e sostenibili ai problemi sollevati dalle ricadute contrattuali che sono solo la punta di un iceberg ancora tutto da esplorare. Mi riferisco, da un lato, alla progressiva emersione di una idea del lavoro non solo come scambio economico (l’ora lavoro) ma come progetto di vita ed espressione della propria soggettività che è poi la vera chiave di volta per aggredire modernamente, fuori da vecchie logiche manageriali di comando e controllo, il nodo della produttività e della qualità del lavoro. E mi riferisco, dall’altro lato, al progetto politico di società entro cui collocare i processi economici e le relative scelte organizzative e manageriali. Perché inquadrare buona parte della vita lavorativa delle persone fuori dalle fabbriche e dagli uffici significa ripensare non solo gli spazi aziendali ma anche i centri delle città e le loro periferie, i trasporti, le forme di ristorazione organizzata, la scuola e i luoghi di formazione dei nostri giovani, la stessa concezione

delle nostre case e dei luoghi di aggregazione sociale. Pensiamo, per fare solo un esempio, a cosa ha insegnato la dura lezione dello *smart working* imposto durante il *lockdown* per la popolazione lavorativa di genere femminile, per i *single*, per i giovani e per i lavoratori più anziani.

**Solo una volta chiarito il modello di società ed economia desiderato sarà possibile affrontare il tema della riforma dei sistemi di protezione sociale e soprattutto quello di una moderna legislazione.** Non tanto quella settoriale del del lavoro agile, l'intera normativa dei contratti di lavoro in generale superando una volta per tutte la persistente contrapposizione tra autonomi e subordinati che, per quanto confermata dall'ultima grande riforma del lavoro (il *Jobs Act*), è appunto espressione di un progetto politico o, meglio, di quell'ordine economico e sociale del Novecento che ancora blocca la rivoluzione del lavoro promessa dai fautori dello *smart working*.

## **Smart working: tra collaborazione coordinata e continuativa e il lavoro autonomo a Partita Iva monocommittenti\***

*di Luigi Oliveri*

L'articolo del Professor Michele Tiraboschi pubblicato su [Il Sole 24 Ore del 16 settembre 2020](#), dal titolo “È una sfida radicale, non va affrontata solo a colpi di regole”, sollecita una seria riflessione tra teorici e pratici delle relazioni di lavoro.

In pochissime battute, il Professor Tiraboschi ha tratto la summa di decenni di osservazioni e ricerche, molte volte estremamente più avanti dei tempi, e sullo smart working evidenzia come emerga *“una idea del lavoro non solo come scambio economico (l'ora lavoro) ma come progetto di vita ed espressione della propria soggettività che è poi la vera chiave di volta per aggredire, fuori da vecchie logiche manageriali di comando e controllo, il nodo della produttività e della dignità del lavoro”*, chiosando che non occorre una nuova normativa sul lavoro agile in sé (attualmente oggetto di iniziative parlamentari, ma un ripensamento della *“intera normativa dei contratti di lavoro in generale, superando una volta per tutte la persistente contrapposizione tra autonomi e subordinati che è espressione di quell'ordine economico e sociale del Novecento che ancora blocca la rivoluzione del lavoro promessa dai fautori dello smart working”*).

Non sarebbero facili parole ulteriori e diverse per esprimere in modo altrettanto chiaro e profondo una riflessione che a nostro parere bene sintetizza l'estrema complessità del tema.

Essa, comunque, dà lo spunto per supportare una suggestione. Certamente, rivedere la legge 81/2017 di disciplina del lavoro agile assoggetta l'istituto al rischio dell'iper regolamentazione e all'irrigidimento normativo, svilendo il beneficio primario della possibilità di disegnare i margini di autonomia e responsabilità dell'attività lavorativa permessi dall'accordo individuale.

Eppure, proprio le riflessioni del Prof. Tiraboschi suggeriscono che, forse, un intervento normativo non è da trascurare, ma, appunto, non per rivedere il lavoro agile in sé, ma per giungere alla conclusione che il legislatore degli anni tra il 2015 e il 2017 ha solo sfiorato: giungere ad una disciplina univoca e coerente del lavoro subordinato, considerando la disposizione in smart working come il tratto comune tra attività che si prestano ad essere svolte nei locali di lavoro ed attività sempre subordinate che dei locali e dell'orario prefissati non hanno necessità.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

Quel che andrebbe superato è il persistente dualismo tra, da una parte, collaborazioni coordinate e continuative e prestazioni solo formalmente autonome di titolari di Partita Iva con uno o pochi committenti, e lavoro subordinato dall'altro.

Il lavoro agile è stato regolato dall'articolo 18, comma 1, della legge 81/2017 come un *proprium* esclusivo del lavoro subordinato, caratterizzato dalla sua specifica “*organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa*”.

Ma, alla luce delle riflessioni del Prof. Tiraboschi, occorre chiedersi qual è la differenza sostanziale tra la modalità lavorativa agile, enunciata sopra, e la definizione della collaborazione autonoma contenuta nell'articolo 2, comma 1, della legge 81/2015: “*A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali*”.

La collaborazione coordinata e continuativa e il lavoro autonomo a Partita Iva monocommittenti nella definizione che diede a suo tempo il d.lgs 276/2003 avevano tratti ancor più marcatamente simmetrici al lavoro agile. L'articolo 61 di detta norma, abrogato dalla riforma del 2015, qualificava la collaborazione come lavori “*riconducibili a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore*”, specificando che il progetto dovesse essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale, avuto riguardo al coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

In ogni caso, agganciando, come doveroso, l'articolo 2, comma 1, del d.lgs 81/2015 alla definizione della collaborazione coordinata e continuativa contenuta nell'articolo 403, n. 3, del codice di procedura civile (“*altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa*”) la presenza di obiettivi, la presenza di cicli, la loro misurabilità, il loro conseguimento in base ad un'organizzazione autonoma che prescindere da un orario e da un luogo di lavoro prefissati sono l'elemento comune.

Talmente comune che lo *smart working* altro non dovrebbe essere se non la rivelazione: il lavoro con un solo o pochissimi committenti, svolto da chi non disponga di un'organizzazione di mezzi tale da potersi definire “di impresa” (un pc, un cellulare, un collegamento internet, una bicicletta ed una scrivania non possono essere indice di un'organizzazione aziendale) andrebbe considerato sotto un unico genere: lavoro subordinato. Se si vuole, lavoro subordinato 2.0, quello che, al pari della visione tipi-

ca che si ha della collaborazione autonoma, non ha nella sede di lavoro, nella predefinizione fissa dell'orario e nel sinallagma tempo-remunerazione, gli elementi caratterizzanti: in due parole, quindi, il lavoro agile.

Vi è, allora, l'opportunità storica di semplificare il quadro delle regole e provare a creare una linea di demarcazione vera e concreta tra lavoro subordinato, anche se con ampi spazi di autonomia organizzativa, e vero e proprio lavoro autonomo e attività di impresa.

La disciplina del lavoro "agile" è disciplina del lavoro, in quanto tale, e come tale in grado di attrarre a sé le varie sfaccettature della monocommittenza. Vi sono le condizioni, anche, per regolamentare questa forma di lavoro subordinato in modo agile anche in relazione al tempo di lavoro: un tempo che possa essere determinato anche per durate molto brevi, in relazione alle esigenze progettuali, senza le rigidità di numeri minimi di giorni o di rinnovi.

Il lavoro agile è anche la strada per regolare come è giusto che sia, quale rapporto di lavoro subordinato, l'attività dei *riders* e scongiurare i tentativi in atto di disciplinare il lavoro per obiettivi con la forma del cottimo, negazione stessa di autonomia e responsabilizzazione.

Proprio la sfida di lavori come quello dei consegnatari di merci e servizi, gestiti da piattaforme multimediali, è quella che può essere vinta con una regolazione del lavoro agile capace di includere il lavoro con monocommittenza ed assenza di caratteri di vera autonomia imprenditoriale.

Sì, perché il lavoro agile non è necessariamente quello svolto seduti dietro una scrivania, utilizzando pc e collegamenti internet. Non si deve dimenticare che lo smart working prevede il "*possibile utilizzo di strumenti tecnologici*". Ciò che è "agile" del lavoro, ma la traduzione più corretta di *smart* è "intelligente", non è di per sé lo strumento di lavoro, che si immagina coincidere con una piattaforma internet. Anche un semplice mezzo di trasporto come una bici può e deve essere *smart*, laddove chi organizza abbia contezza di standard lavorativi, in termini di tempi medi di consegna per metri percorsi e per ambiti territoriali, sì da poter definire obiettivi generali connessi alla normale prestazione, slegando il compenso dalla corsa a perdifiato alla singola consegna.

È anche con una configurazione corretta del lavoro intelligente di questo genere che le periferie potranno diventare più fruibili, più aperte ad una vita sociale e lavorativa interconnessa, più disponibili a servizi diffusi, più inclini alla generazione di ristori, hub, luoghi-non luoghi di lavoro (sale di bar dedicate a smart workers, locali per affitto di postazioni), ravvivando le città, modificando i loro tempi, rimediando all'addensamento del traffico, all'affollamento dei mezzi. L'intelligenza non è solo del singolo lavoro: è un'intelligenza da considerare come collettiva e per l'utilità di tutti.

## Una nuova legge sul lavoro agile? Note a margine del disegno di legge delega AS 1833 a firma Ricciardi e altri\*

di Marco Menegotto

Dopo alcune settimane in cui sulla stampa abbiamo assistito ad **annunci e proposte per un'eventuale riforma della (recente) disciplina (legge n. 81/2017) in materia di lavoro agile**, nei prossimi giorni si terrà l'atteso incontro tra Ministro del Lavoro e Parti sociali proprio sul futuro del fenomeno che, prima che giuridico, è fattuale, relazionale, organizzativo.

Le indiscrezioni ci parlano di un intervento mirato a **potenziare il c.d. diritto alla disconnessione del lavoratore**, peraltro già previsto dall'ordinamento italiano sulla scorta dell'esperienza francese, nonché di una possibile **riacquistata centralità della contrattazione collettiva**, tramite rinvii espressi, per una regolazione più aderente alle esigenze del settore/ambiente di riferimento. Quello che ad oggi sembra mancare nel dibattito è invece un'analisi delle proposte già in campo. Ci riferiamo in particolare al [disegno di legge delega al Governo n. 1833](#) presentato al Senato della Repubblica 29 maggio 2020 recante norme “*per il riordino della disciplina in materia di lavoro agile e l'introduzione del diritto alla disconnessione per il benessere psico-fisico dei lavoratori e dei loro affetti?*”. Il ddl in oggetto è firmato da una compagine di senatori esponenti del Movimento 5 Stelle e pertanto si può comprendere la sua rilevanza, anche come “testo-base” laddove l'iter parlamentare dovesse effettivamente prendere avvio anche su impulso della maggioranza di Governo. Analizziamone i tratti salienti, che possono essere circoscritti a due macro-aree di intervento, che invero si tengono in un *unicum* se si pensa all'impianto della normativa inderogabile di diritto comunitario: **salute e sicurezza dei lavoratori ed orario di lavoro**. È infatti previsto (art. 2 co. 1):

- uno specifico **obbligo di vigilanza** (lett. *i*) a carico del datore di lavoro **sulla garanzia del diritto alla disconnessione**, e in caso di sua violazione, la riconducibilità (lett. *ee*) al **reato** di cui all'art. 615-bis c.p. (*interferenze illecite nella vita privata*)<sup>1</sup>;
- un **rinvio esplicito all'art. 36 decreto legislativo n. 81/2008** (*informazione ai lavoratori*) il cui adempimento dovrà sostanziarsi in informazioni contenenti «tutte le misure necessarie atte a garantire l'integrità fisica, psichica e la personalità morale del lavoratore, in considerazione della particolarità del lavoro svolto», nonché un'informativa riportante i riferimenti di: medico competen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

- te, addetti e responsabile del servizio di prevenzione e protezione, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con aggiornamento almeno annuale (lett. *l*);
- conseguente definizione (lett. *m*) più circostanziata **dell’informativa di salute e sicurezza** che dovrà essere aggiornata su supporto elettronico, «ogni qualvolta vi siano in ragione dell’evoluzione dei rischi o dell’insorgenza di nuovi o al modificarsi delle informazioni già rese»;
  - un **percorso formativo** sui rischi specifici ex art. 37 decreto legislativo n. 81/2008, «anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento alle informazioni di cui alle lettere *l*) e *m*) », con durata minima di 2 ore annue, integrativo rispetto alla mera consegna dell’informativa di salute e sicurezza (lett. *n*);
  - (lett. *o*) la comunicazione delle informazioni di cui alle lettere *l* ed *m* al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in occasione della **riunione periodica** (art. 35 decreto legislativo n. 81/2008).

Con riferimento invece alla specifica normativa in materia di **orario di lavoro**, l’articolato si caratterizza per una ulteriore specificazione di quanto già definito, in maniera generale, dalla legge n. 81/2017 all’art. 18 co.1; nel dettaglio:

- rispetto del **limite massimo giornaliero e settimanale dell’orario di lavoro**, come stabilito dal decreto legislativo n. 66/2003 e dalla contrattazione collettiva applicabile (lett. *q*);
- rispetto dell’esercizio della prestazione lavorativa entro le 13 ore massime giornaliere (lett. *r*), del **riposo di undici ore** ogni ventiquattro (lett. *s*), nonché (lett. *t*) il rispetto del **riposo settimanale** ex art. decreto 66;
- specificazione dell’obbligo di assoggettamento alla sorveglianza sanitaria specifica per i videoterminalisti ed il rispetto della prevista interruzione dalla prestazione lavorativa per 15 minuti ogni 120 minuti di lavoro continuativo davanti al PC.

Infine, appare tutt’altro che banale il rinvio ad una regolamentazione di dettaglio in materia **anti-infortunistica**, operato alle lettere *aa*) – *dd*), che di fatto mira ad una specificazione di quanto già stabilito all’art. 23 legge n. 81/2017 ed illustrato nella circolare INAIL n. 48 del 2 novembre 2017. In particolare, il lavoratore è coperto dalla **tutela assicurativa anche per le giornate di lavoro agile ed anche per l’infortunio in itinere** (tragitto casa – luogo prescelto per la prestazione all’esterno dei locali aziendali), mentre il lavoratore, qualora si procuri un infortunio, anche di lieve entità, è tenuto a darne pronta comunicazione al proprio datore di lavoro, che provvederà alla relativa denuncia.

L’articolato si conclude mediante la delega (lett. *gg*) a prevedere l’abrogazione di tutte le disposizioni ad oggi vigenti che risultassero incompatibili con la novella.

Dall'illustrazione svolta, che non ha la pretesa di esaustività, può dirsi che il disegno di legge in commento abbia l'ambizione di rispondere, talvolta correndo il rischio di irrigidire l'ordinamento sulla base di un formalismo giuridico che andrà poi misurato sulla effettività dello svolgimento dei rapporti, ad alcuni degli interrogativi che erano rimasti senza risposta all'indomani dell'entrata in vigore della legge 81, senza però stravolgere – come invece taluni annunci lascerebbero intendere – l'impianto originario del Legislatore del 2017.

## Quale futuro per il *télétravail*? Spunti dal dibattito francese\*

di Michele Dalla Sega

Con l'incontro di giovedì 24 settembre si è aperto ufficialmente il confronto sullo smart working tra il Ministero del lavoro e le parti sociali, in vista di una riforma della l. n. 81/2017, in materia di lavoro agile, dopo che la situazione di emergenza ha portato, in quasi tutti i settori, a un utilizzo estremamente ampio di tale modalità di lavoro. In attesa di osservare gli sviluppi del dibattito nazionale e di scoprire quali saranno i punti qualificanti di un eventuale intervento del legislatore, può essere utile **volgere lo sguardo verso altri Paesi, per confrontare le situazioni di partenza e osservare il ruolo delle parti sociali nella progettazione del futuro del lavoro a distanza.**

In riferimento al contesto francese, nel corso della fase più acuta dell'emergenza Covid-19, il governo, non ha dovuto procedere a specifici interventi normativi volti a facilitare l'implementazione del *télétravail* (definito dall'articolo L. 1222- 11 del *Code du Travail*), dato che lo stesso art. L. 1222-11 considerava **già imperativa**, di fronte a circostanze eccezionali (quali, appunto, la **minaccia di un'epidemia**) **l'imposizione da parte del datore di lavoro del *télétravail* senza il consenso del lavoratore**, al fine di adempiere all'obbligo di tutela della salute e della sicurezza, ogni qualvolta la postazione di lavoro lo consenta (per approfondire si veda G. Pigni, [Il lavoro da remoto come misura necessaria per affrontare l'emergenza Covid-19 Le scelte dei governi in Europa e negli Usa](#), WP ADAPT n. 14/2020). Tuttavia, l'utilizzo senza precedenti di tale modalità di lavoro, ha posto anche in questo caso la necessità di trarre un bilancio condiviso dell'esperienza e **progettare eventuali prossimi passi a livello di regolamentazione del fenomeno**. In questi termini, il dibattito tra le parti sociali, ben riassunto da un [articolo](#) apparso il 22 settembre sul sito di Libération, aiuta a comprendere come la questione vada ben oltre un semplice resoconto di questi mesi di lavoro a distanza ma implichi una più ampia discussione su quale possa essere il "futuro" del *télétravail*.

**Le posizioni delle associazioni datoriali e dei sindacati appaiono estremamente lontane.** Da un lato, infatti, **MEDEF e CPME** (tra le principali organizzazioni datoriali francesi) ritengono sufficiente mettere in atto un **bilancio condiviso** tra le parti, in maniera da individuare le principali questioni sollevate dall'utilizzo massiccio del *télétravail* in questa fase, rimandando poi a una seconda fase l'adozione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35](#).

di misure concrete, da parte della contrattazione collettiva a livello di categoria e a livello decentrato. Dall'altro lato, ben diversa è la posizione delle 5 organizzazioni sindacali storicamente ritenute rappresentative in Francia (**CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC e Force Ouvrière**) che ritengono invece necessario e urgente un **intervento più incisivo attraverso un ANI** (*accord national interprofessionnel*, paragonabile, con le dovute cautele, ai nostri accordi interconfederali), per **garantire maggiori tutele** sia in situazioni ordinarie, che straordinarie.

In altre parole, viene presentato un **approccio più “minimalista” delle associazioni datoriali**, che si limiterebbero a un'analisi e a delle linee guida in vista di futuri interventi delle parti, ritenendo sufficiente il quadro normativo attuale e quanto previsto dall'importante ANI del 2005, che regola determinati aspetti della materia, tra cui l'assunzione dei costi relativi al telelavoro da parte dell'azienda e l'obbligo per il datore di lavoro di fornire per iscritto le informazioni relative alle condizioni di esecuzione del lavoro. A questa linea di indirizzo, si contrappone la **forte richiesta da parte sindacale di andare oltre**, con un deciso intervento a livello interconfederale che faccia chiarezza, tra i vari aspetti, sulle attività che necessitano di presenza sul luogo di lavoro, sulla conciliazione vita-lavoro, sui costi e sui tempi di lavoro. Un intervento ritenuto necessario anche per fornire un **quadro regolamentare di riferimento** per quei luoghi di lavoro dove non vi è la presenza del sindacato e dove manca una contrattazione di secondo livello.

**Quello che emerge, quindi, è un forte scontro tra le parti, in cui il sindacato si è spinto a richiedere un intervento del legislatore per sbloccare la situazione.** Non si tratterebbe, in questi termini, di una prima volta, dato che spesso in Francia è proprio il legislatore a promuovere o addirittura imporre alle parti la negoziazione su determinati temi. La **situazione**, però, pare essersi **sbloccata il 22 settembre**, con l'**accordo raggiunto tra le parti sociali** per iniziare un **percorso** che possa condurre alla sottoscrizione di un *accord national interprofessionnel*. Una prima vittoria sul “metodo” del fronte dei sindacati (come sottolineato anche nei comunicati entusiasti di [CFDT](#) e [CGT](#)), anche se occorrerà poi osservare lo sviluppo delle negoziazioni per avere alcuni primi segnali sull'effettiva portata di un eventuale intervento quadro della parti sociali. Il **primo appuntamento tra sindacati e associazioni datoriali** è fissato per il **3 novembre**: un'occasione importante anche per gli osservatori per trarre le prime indicazioni sul futuro del *télétravail* in Francia.

## La nuova legge sul lavoro a distanza in Spagna\*

di Lavinia Serrani

Frutto di un dialogo sociale intenso e di una concertazione che ha duramente impegnato le parti sociali per diversi mesi, è stato approvato lo scorso martedì dal Consiglio dei Ministri spagnolo il [\*Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia\*](#), che colloca la Spagna tra i primi paesi europei ad aver dato seguito all'esigenza di ripensare, ridefinire e riordinare la regolazione di una forma di organizzazione del lavoro da sempre rimasta in sordina, e che si è invece rivelata quanto mai utile, se non talvolta indispensabile, a fronte della pandemia da Covid-19 che ha colpito il mondo intero.

**Superando, dunque, la disposizione dell'art. 13 dell'*Estatuto de los Trabajadores***, che sola era demandata alla disciplina di una materia così complessa, tanto da lasciare, difatti, irrisolti numerosi dubbi interpretativi, **la nuova normativa si presenta come un complesso organico di disposizioni atte a garantire una regolazione trasversale**, che dia risposta alle diverse necessità connesse a questa forma peculiare di prestazione lavorativa, cercando un equilibrio tra le esigenze del lavoratore e quelle del datore di lavoro.

**Fungendo da filo conduttore il principio della parità di diritti** tra coloro che svolgono la prestazione nei locali aziendali e coloro che prestano la propria attività a distanza, **si fa da subito chiarezza**, senza più lasciar adito a dubbi, **circa l'ambito di applicazione della legge, e dunque, su cosa debba intendersi per lavoro a distanza regolare**: “si riterrà regolare il lavoro a distanza che sia prestato, in un periodo di riferimento di tre mesi, per almeno il trenta per cento dell'orario di lavoro, o la percentuale proporzionalmente equivalente in funzione della durata del contratto di lavoro”.

**Ribadito il principio della volontarietà, si prevede espressamente che la decisione di lavorare a distanza, così come le modalità di svolgimento della prestazione al fuori dei locali aziendali, siano il risultato di un accordo** che dovrà essere formalizzato per iscritto a firma di entrambe le parti, registrato presso la *oficina de empleo* e consegnato alla rappresentanza dei lavoratori.

Come emerge chiaramente dal disposto legislativo, volontarietà, inoltre, vuol dire anche che il **rifiuto di lavorare a distanza, così come la decisione di tornare al**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35\*](#).

**lavoro in presenza, o la difficoltà di adeguamento alla nuova modalità organizzativa, non saranno cause giustificative dell'estinzione del rapporto di lavoro, né della modifica sostanziale delle condizioni di lavoro.**

**Probabilmente anche sulla spinta del tentativo di colmare il vuoto legislativo che sino ad ora aveva caratterizzato numerosi aspetti della precedente normativa, viene notevolmente rafforzato il ruolo della contrattazione collettiva,** alla quale si rimette la regolazione di questioni della massima rilevanza, come ad esempio l'esercizio della reversibilità, il diritto alla disconnessione, l'identificazione delle posizioni e delle funzioni suscettibili di essere svolte a distanza, le condizioni di accesso e svolgimento della prestazione mediante questo modello organizzativo, la durata massima del lavoro a distanza, ecc.

**Trova inoltre conferma nel testo di legge l'affermazione del diritto in capo al lavoratore a distanza, alla compensazione totale** – secondo le modalità che verranno stabilite dalla contrattazione collettiva – **dei costi** relazionati con le attrezzature, gli strumenti, i mezzi e i materiali di consumo legati allo svolgimento dell'attività lavorativa, così come alla loro manutenzione.

**All'accordo tra le parti e alla contrattazione collettiva è poi demandata la possibilità di concedere al lavoratore a distanza un margine di flessibilità oraria,** pur nel rispetto delle fasce orarie di disponibilità obbligatoria e della normativa in punto di orario di lavoro e di riposo. Allo scopo di tener conto del tempo che il lavoratore a distanza dedica allo svolgimento della propria prestazione, si prevede il ricorso ad un registro orario che tenga traccia del momento di inizio e fine dell'attività lavorativa.

**Quanto alla prevenzione dei rischi sul lavoro, naturalmente si ribadisce l'importanza di tenere in considerazione le peculiarità di questa modalità di lavoro a distanza, prestando dunque particolare attenzione ai fattori psicosociali, ergonomici ed organizzativi.** In particolare, dovrà tenersi conto della distribuzione della giornata di lavoro, dei tempi di disponibilità, del rispetto dei riposi e della disconnessione una volta terminato l'orario di lavoro.

**Si garantisce altresì il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali nell'utilizzo dei mezzi informatici e nel controllo a distanza della prestazione lavorativa,** nel rispetto di quanto stabilito nella [\*Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales\*](#), e in conformità con i principi di idoneità, necessità e proporzionalità degli strumenti utilizzati. L'impresa non potrà esigere l'installazione di programmi o applicazioni in dispositivi di proprietà del lavoratore, né l'utilizzo di tali dispositivi per lo svolgimento del lavoro a distanza.

**La legge è inoltre chiara nel ribadire che i lavoratori a distanza, e in particolare i telelavoratori, hanno diritto alla disconnessione al di fuori del loro orario di lavoro,** nei termini stabiliti dall'articolo 88 della stessa *Ley Orgánica 3/2018*, de-

mandando tuttavia alla contrattazione collettiva la definizione dei mezzi e degli strumenti più idonei a garantire l'esercizio effettivo di tale diritto e un'organizzazione adeguata della giornata di lavoro che sia tale da garantire il rispetto dei tempi di riposo.

**Quanto al potere di controllo a distanza della prestazione da parte del datore di lavoro, la legge stabilisce che l'impresa potrà adottare le misure che ritenga a tal fine più opportune**, compreso il ricorso a mezzi e strumenti telematici, pur sempre nel rispetto della dignità del lavoratore.

**In conclusione**, come ha osservato anche il Presidente della Commissione Consultiva Nazionale dei Contratti Collettivi in Spagna, il Professor Jesús Cruz Villalón, in un [commento a caldo pubblicato nel quotidiano \*El País\*](#), **il compito più difficile sarà mettere in pratica quello che si presenta oggi come un *desiderata* nella nuova norma**: è in particolare sulla contrattazione collettiva che ricade un'importante responsabilità, quella di far sì che il modello funzioni con efficienza, offra ai lavoratori una protezione effettiva e garantisca alle imprese un modello sufficientemente flessibile che permetta di implementare sistemi di organizzazione del lavoro adatti alla società postindustriale dell'innovazione, basati su un uso universale delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

## La posizione delle parti sociali e della rappresentanza di fronte allo snaturamento del lavoro agile\*

di Andrea Zoppo

Sin dall'inizio dell'emergenza coronavirus si è assistito ad uno "snaturamento" della funzione originaria della modalità di esecuzione della prestazione lavorativa agile così come disciplinata dall'art. 18 della legge 81/2017. L'originale impianto normativo regolava l'istituto con lo scopo di "incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" pur rimanendo all'interno di una cornice giuridica subordinata, ma organizzando la modalità di esecuzione per fasi cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario e luogo di lavoro. Veniva inoltre fatto salvo il principio di alternanza tra interno dei locali aziendali ed esterno senza una postazione fissa pur rimanendo entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

L'originario impianto partiva pertanto con un'impostazione regolativa piuttosto "leggera" basata su un accordo individuale stipulato per iscritto che non escludeva però interventi integrativi da parte della contrattazione collettiva sia di carattere nazionale che, soprattutto, di carattere aziendale. È proprio nel tessuto aziendale e di prossimità che sono sorte le prime pionieristiche iniziative volte a disciplinare nuove particolari modalità alternative di esecuzione della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali e sempre più incentrate sull'autonomia e sui risultati finanche in assenza di una normativa di carattere nazionale (per una rassegna si rimanda a "Guida Pratica al lavoro agile dopo la legge 81/2017", E.Dagnino, M.Menegotto, L.M. Pelusi, M.Tiraboschi; ADAPT University Press, 2017; "Il lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi. *Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati [www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it)*", Emanuele Dagnino, Paolo Tomassetti, Clara Tourres, Michele Tiraboschi, Working Paper n. 2/2016, ADAPT University Press).

La normativa emergenziale, tramite i D.P.C.M. e decreti legge emanati sin dall'inizio del gennaio 2020 ha contribuito a mutare non solo la natura dello strumento, ma anche la disciplina normativa di riferimento. Il primo decreto emanato per rispondere all'emergenza, il n. 6/2020 convertito in legge n.13/2020 ha previsto che la modalità lavorativa agile potesse essere applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza di accordi individuali nell'ambito delle aree considerate a rischio, fermo restando l'obbligo di informativa di cui all'art 23 della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

legge 81/2017. Il successivo decreto legge 19 del 25 marzo 2020, con la finalità di contenere e contrastare il rischio sanitario derivante dalla diffusione del virus, ha predisposto l'adozione di diverse misure tra cui anche il lavoro agile in deroga alla disciplina vigente. Il successivo decreto c.d. "Rilancio" convertito in legge n.77 il 17 luglio 2020 ha previsto che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14 abbiano diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali, rispettando però gli obblighi informativi andando a configurare una sorta di ["diritto al lavoro agile"](#).

**Alla luce dell'apparente snaturamento del controverso istituto del lavoro agile tra parti sociali, giuslavoristi, ministero del lavoro**, rappresentanti dei lavoratori e delle imprese e finanche sindaci (vedasi E. Dagnino, [Lo smart working oltre la dimensione contrattuale. Brevi riflessioni sul caso Milano](#), Bollettino ADAPT 31 agosto 2020, n. 31) **è sorto un confronto circa la necessità di una nuova regolamentazione dell'istituto nonostante la normativa sia piuttosto recente**. Forte impulso a questa impostazione è stato dato dal [Ministero del lavoro](#) dove si è deciso di convocare un apposito tavolo di confronto con le parti sociali: secondo il dicastero del lavoro infatti, la normativa, seppur non risalente nel tempo, avrebbe la necessità di essere rafforzata e aggiornata alla luce della diffusione che ha avuto lo strumento. **L'impostazione ministeriale sembrerebbe contemplare il ruolo della contrattazione collettiva quale strumento indispensabile per modulare gli interventi alle singole realtà specifiche**, vorrebbe rimettere al centro il già disciplinato diritto alla disconnessione, e sembrerebbe voler superare il meccanismo dell'accordo individuale su cui si è basato sino ad oggi tutta la disciplina dell'istituto (escluso ovviamente il periodo emergenziale durante il quale si è permesso di ai datori di lavoro di ricorrere al lavoro agile con decisione unilaterale tramite un meccanismo semplificato valido per tutta la durata dello stato di emergenza, attualmente in scadenza al 15 ottobre).

**Con la finalità di tutelare l'originario istituto del lavoro agile, i suoi principi ispiratori di semplicità e adattabilità applicative è stato promosso da una serie di giuslavoristi, rappresentanti, sindacalisti, esperti in ambito di lavoro**, consulenti aziendali un Appello al Governo per rilanciare il lavoro agile, no iper regolazione, più spazio alla contrattazione. Finalità dell'appello è quello di ispirarsi alla originaria filosofia dello smart working definita dall' [Osservatorio Digital Innovation della School of Management del Politecnico di Milano](#) come "una nuova filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati". (In tal proposito M. Corso, *"Sfide e prospettive della rivoluzione digitale: lo smart working"*, DRI n.4/2017). Parere dei sottoscrittori dell'appello è che la legislazione attuale consenta già di demandare al livello organizzativo aziendale la definizione del suo funzionamento sia in merito alle categorie, al numero di beneficiari che ad ogni altro aspetto organizzativo.

**Medesima impostazione sembrerebbero (sia concesso utilizzare il condizionale poiché la situazione è in fieri) aver assunto le parti sociali sia sindacali che datoriali in materia.** Consultando documenti, rapporti o audizioni parlamentari svolte in materia (per una rassegna si rimanda a [Bollettino ADAPT 3 giugno 2020, n. 22](#), sezione “Studi, ricerche, documenti istituzionali”) si evince come vi sia una uniformità di intenti da parte delle principali Confederazioni nel **demandare allo strumento della contrattazione collettiva o della regolamentazione aziendale la disciplina specifica dell’istituto** (e quindi le fasce orarie, i tempi di riposo e di disconnessione, i giusti carichi di lavoro, la strumentazione, il coordinamento con gli attori territoriali e gli enti di prossimità). Unanime sembrerebbe essere anche l’opinione sindacale e delle imprese su ciò che dovrebbe essere in realtà lo smart working per mettere in evidenza come quello svolto **sinora sia piuttosto una remotizzazione delle attività, un mero spostamento del luogo di lavoro, un home working** indotto dalla situazione emergenziale e non un vero e proprio mutamento di filosofia dal momento in cui viene solo parzialmente aperta una breccia nel muro paradigma subordinato.

**Nonostante l’assenza di una posizione unitaria di CGIL CISL e UIL** in materia di lavoro agile tutte le confederazioni in sede di audizione parlamentare sul decreto Legge n.34/2020 (l’ultima normativa che ha operato in modo incisivo sull’istituto) hanno espresso la propria opinione. La [CGIL](#) ha sottolineato come, a differenza di quanto accaduto per la sottoscrizione dei Protocolli sulla sicurezza che hanno consentito gradualmente la riapertura concordata delle attività economiche, nel caso dello **smart working si sia scelta la strada dell’unilateralità**. Infatti introducendo una deroga alla legge giustificata dalla situazione emergenziale non è stato previsto alcun ruolo alla contrattazione e alle parti sociali. Ulteriore focus messo in luce dal sindacato è la conseguenziale problematica sociale della cura dei figli, totalmente scaricata sulle spalle dei genitori, in particolare delle lavoratrici madri. Per agire in una prospettiva più ampia e coordinata, anche con altri attori sociali territoriali **il sindacato di Corso D’Italia propone di uscire dalla fase emergenziale dando piena applicazione al dettato normativo originario e alla contrattazione collettiva**.

Stessa impostazione ha assunto la [CISL](#), che, nel **rimarcare il ruolo dell’autonomia collettiva e della contrattazione propone di recuperare la ratio originaria dell’istituto ripristinando l’accordo individuale** e avanzando l’idea di incentivi mirati per aziende che regolamentino l’istituto con accordo aziendale. Centrale anche in tal caso è il ruolo dello strumento della contrattazione per sfruttare le potenzialità e ridurre le criticità dell’istituto che sono emerse durante la fase di utilizzo obbligato ed estemporaneo.

**La UIL ha espresso forte perplessità sui rischi connessi al ricorso della modalità lavorativa agile**, in particolare delle donne lavoratrici, il cui cumulo di lavoro presso la propria abitazione si somma al lavoro di cura e proprio per questo necessita di una approfondita contrattazione tra le parti. Anche a [parere del neosegretario Bombardieri](#) **il lavoro agile deve divenire una costante ma necessita alla sua**

**base di una forte contrattazione sull'organizzazione del lavoro**, sul diritto alla disconnessione, sui costi connessi all'infrastruttura tecnologica.

**Il fronte datoriale non si è espresso con notazioni rilevanti sulle prospettive di riforma poiché molte associazioni per loro tradizione sono meno propense alla promozione dello strumento** (si pensi al settore commercio o artigianato). Alcune [associazioni rappresentanti il settore digitale](#), (strutturalmente più propense all'utilizzo di nuove forme organizzative del lavoro) **si sono spinte in richieste di semplificazione o proroghe per le procedure attualmente in uso.**

Volendo trarre una conclusione, che inevitabilmente è in totale evoluzione dal momento in cui la discussione sulle prospettive di riforma è appena iniziata, possiamo dire che il focus messo in evidenza dalle parti sociali sia quello di **ricondere gran parte della materia nel solco della contrattazione collettiva**. Ed è forse proprio questa una delle sfide che attende il moderno sindacato e le parti sociali: **quella di cercare un equilibrio tra erosione della dimensione collettiva del lavoro (specialmente in certe tipologie di moderni lavori e il fenomeno del lavoro agile ne è un esempio calzante) e continua tensione all'individualizzazione del rapporto di lavoro.**

## **Lo *Smart Working* nella Pubblica Amministrazione: il decreto ministeriale del 19 ottobre 2020\***

*di Diletta Porcheddu*

**L'articolo 3 comma 3 del DPCM del 13 ottobre 2020** sancisce che nelle Pubbliche Amministrazioni sia incentivato il lavoro agile, con le modalità stabilite da uno o più decreti del Ministro competente, di modo che sia garantito quanto stabilito dall'articolo 263 comma 1 del Decreto 34/2020, il cosiddetto "**Decreto Rilancio**", il quale infatti prevede che le amministrazioni "organizzino il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile".

**Il 19 ottobre 2020 il Ministro per la Pubblica Amministrazione Fabiana Daddone ha firmato di conseguenza un [decreto](#) che regola il lavoro agile nel pubblico impiego nella presente fase di emergenza sanitaria.**

Il primo articolo di tale decreto in primo luogo ribadisce come, fino al 31 dicembre 2020, rimanga in vigore la versione "semplificata" del lavoro agile messa in atto con il decreto legge n. 18/2020 (art. 87, comma 1, lett. b), la quale prevede che, durante il periodo emergenziale, per accedere al tale modalità di esecuzione delle prestazioni lavorative **non sia necessaria la stipula dell'accordo individuale** tra datore di lavoro e dipendente prevista dall'articolo 19 della legge n°81 del 22 maggio 2017.

In seguito, vengono specificati i precisi contenuti della prestazione che dovrà essere svolta dal lavoratore agile: l'articolo 1 comma 3 infatti prevede che il lavoro agile possa avere ad oggetto sia "le attività ordinariamente svolte in presenza" che "**attività progettuali specificamente individuate tenuto conto della possibilità del loro svolgimento da remoto**": una previsione che sembra adattare, e quindi variare leggermente, le attività della Pubblica Amministrazione in ragione della diversa organizzazione del lavoro prevista dal decreto.

I processi di lavoro che possono essere svolti in modalità agile sono individuati, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto in oggetto, dai **dirigenti delle pubbliche amministrazioni attraverso un'apposita "mappatura delle attività"**, da svolgersi in maniera strutturata e soggetta ad aggiornamento periodico.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

Sulla base di tale mappatura, i dirigenti dovranno poi “organizzare il proprio ufficio assicurando, su base giornaliera, settimanale o plurisettimanale, lo svolgimento del lavoro agile almeno al cinquanta per cento del personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità”: con tale previsione, si intende che la metà dei lavoratori che svolge mansioni potenzialmente **“smartabili”** (per utilizzare un’espressione coniata proprio dal ministro Dadone), dovrà svolgere la propria prestazione lavorativa **in parte nei locali della pubblica amministrazione e in parte all’esterno degli stessi**.

Tale chiarificazione, avvalorata dalla lettera d) del primo comma dell’articolo 3 del decreto, il quale infatti prescrive una “rotazione del personale [...] tesa ad assicurare [...] un’equilibrata alternanza nello svolgimento dell’attività in modalità agile e di quella in presenza”, risulta necessaria in ragione della recente diffusione, nel dibattito pubblico, di un’impropria concezione di lavoro agile.

Soprattutto in seguito al periodo del lockdown, infatti, numerosi attori non specializzati tendono a identificare il lavoro agile con una modalità di organizzazione del lavoro che prevede l’esecuzione della prestazione interamente da remoto, quando invece la definizione normativa, contenuta all’articolo 18 della legge 81/2017, afferma esplicitamente che la prestazione debba essere svolta “in parte all’interno di locali aziendali e in parte all’esterno”.

In chiusura dell’articolo 3, il decreto afferma infine che “le pubbliche amministrazioni, tenuto conto dell’evolversi della situazione epidemiologica, **assicurano in ogni caso le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l’effettività del servizio erogato**”, sancendo di fatto la possibilità per i dirigenti degli uffici pubblici di applicare il lavoro agile anche a una percentuale superiore al 50% del proprio personale.

In merito al concreto numero dei lavoratori pubblici che potrebbero essere destinatari dello Smart Working, è opportuno notare come alcuni commentatori segnalino che, al momento, **solo il 10% svolgerebbe mansioni compatibili con il lavoro da remoto** (una stima peraltro non ufficiale, data la mancanza di una precisa mappatura ministeriale) e che, durante i mesi estivi, **non siano inoltre state messe in atto misure volte ad eliminare gli ostacoli per aumentare tale platea**.

Nel definire le linee guida per la rotazione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, il decreto ministeriale del 19 ottobre 2020, alla lettera e) del primo comma dell’articolo 3, individua poi come **criteri di priorità per l’accesso al lavoro agile** “le condizioni di salute del dipendente e dei componenti del nucleo familiare di questi, la presenza nel medesimo nucleo di figli minori di quattordici anni, la distanza tra la zona di residenza o di domicilio e la sede di lavoro e il numero e della tipologia dei mezzi di trasporto utilizzati e dei relativi tempi di percorrenza”: tali criteri sono evidentemente accomunati dalle finalità di prevenire il contagio e di garantire la protezione dei lavoratori con condizioni di salute precarie, ma possono, come nel caso dei genitori di infraquattordicenni, anche essere interpretati come finalizzati alla soddisfazione di esigenze di conciliazione vita-lavoro.

Si segnala come tale impostazione sia stata recentemente criticata dall’UNADIS (Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato) in un [comunicato](#) del 22 ottobre 2020:

secondo tale organizzazione, infatti **“il decreto confonde la funzione organizzativa dello smart working con la funzione socio sanitaria di ammortizzatore, quasi strumento di welfare”**, approccio che però viene ritenuto “quasi inevitabile” data l'emergenza sanitaria in corso.

Per quanto riguarda i cosiddetti “lavoratori fragili” si specifica poi che il dirigente dell'ufficio dovrà adottare “ogni soluzione utile ad assicurare lo svolgimento di attività in modalità agile anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento come definite dai contratti collettivi vigenti e lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale”.

L'articolo 4 del decreto ministeriale, rubricato **“flessibilità del lavoro”** afferma poi che “il lavoro agile si svolge ordinariamente in assenza di precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro”, in coerenza con la già citata definizione di lavoro agile contenuta all'articolo 18 della legge 81/2017.

Tale previsione regola unicamente le prestazioni fornite da remoto, ma è previsto un certo grado di flessibilità anche per i lavoratori che svolgono la propria prestazione in sede: l'articolo infatti sancisce che l'amministrazione debba individuare “fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita”, al fine di “evitare di concentrare l'accesso al luogo di lavoro dei lavoratori in presenza nella stessa fascia oraria”.

Sempre connessa alla flessibilità oraria del lavoro è poi la previsione, contenuta all'articolo 5, secondo la quale “in ragione della natura delle attività svolte dal dipendente o di puntuali esigenze organizzative individuate dal dirigente, il lavoro agile può essere organizzato per specifiche **fasce di contattabilità”**.

**Tale articolo sembra implicare che, nel caso in cui le giornate di lavoro svolte da remoto siano organizzate con tale modalità, il diritto alla disconnessione del lavoratore risulti comunque salvaguardato:** il comma successivo, infatti, prevede al contrario che “nei casi di prestazione lavorativa in modalità agile, svolta senza l'individuazione di fasce di contattabilità, al lavoratore sono garantiti i tempi di riposo e la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro”.

In ultimo, il decreto prevede che le amministrazioni “adeguino i sistemi di misurazione e valutazione della performance alle specificità del lavoro agile, rafforzando, ove necessario, i metodi di valutazione improntati al raggiungimento dei risultati”, facendo così riferimento al **concetto di Smart Working come modalità di esecuzione della prestazione non più tanto legata al “tempo di lavoro” ma al perseguimento di specifici obiettivi, alla quale i tradizionali sistemi di monitoraggio e controllo si devono di conseguenza adattare.**

Il quasi totale affidamento della gestione dell'organizzazione delle prestazioni in lavoro agile ai dirigenti degli uffici della Pubblica Amministrazione sembra quindi essere **coerente con la definizione di Smart Working come “filosofia manageriale”**, improntata sulla responsabilizzazione dei dipendenti e sul rapporto di fiducia con gli stessi instaurato.

Le reazioni delle parti sociali a tale impostazione è stata variegata: se nel comunicato dell'UNADIS citato nei precedenti paragrafi si accoglie positivamente il ruolo affidato dal decreto alla dirigenza, la quale infatti dovrà “utilizzare anche la leva del lavoro

agile per una gestione delle risorse umane assegnate nell’ottica del maggior benessere organizzativo e della efficacia dell’azione amministrativa”, le [parti sindacali](#) si scagliano contro l’aumento della discrezionalità dei dirigenti pubblici su materie tradizionalmente oggetto della contrattazione collettiva, come la flessibilità degli orari e lo stesso lavoro agile.

Al di là delle connotazioni positive o negative assegnate dalle parti sociali, il decreto ministeriale in esame, nel prevedere un rinnovato ruolo della dirigenza pubblica, un’ampia flessibilità degli orari di lavoro e la parziale trasformazione delle attività della PA in attività “progettuali” compatibili con la modalità di svolgimento della prestazione da remoto, sembra disegnare un **quadro di potenziale innovazione del pubblico impiego, stimolato indubbiamente dalla situazione emergenziale, ma che potrebbe dare origine a trasformazioni durature..**

## Lo sviluppo economico e occupazionale locale nell'epoca dello *smart working*: cosa ci dice una recente ricerca OECD\*

*di Diletta Porcheddu*

Il 17 novembre 2020 OCSE LEED (Local Economic and Employment Development) ha pubblicato un [paper](#) intitolato “Exploring policy options on teleworking: steering local economic and employment development in the time of remote work” relativo appunto al “telelavoro”, inteso come definizione comprensiva di tutte le forme di lavoro da remoto, e alle possibilità che esso offre in termini di sviluppo economico e dell'organizzazione del lavoro.

Il paper si apre con un breve resoconto del cambiamento di prospettiva subito dal telelavoro in seguito alla pandemia da COVID – 19: da strumento di conciliazione vita-lavoro a metodo di prevenzione del contagio, dal suo essere utilizzato unicamente in contesti di nicchia alla sua diffusione di massa, dalla sua iniziale configurazione come strumento meramente temporaneo al suo potenziale di trasformazione permanente del lavoro come lo conosciamo oggi.

Esso prosegue poi con un breve resoconto dei possibili impatti economici e sociali conseguenti a un'adozione diffusa del telelavoro, sia in materia di conciliazione vita-lavoro, che per quanto concerne la possibilità delle regioni di attrarre lavoro di qualità e delle PMI di rimanere competitive.

È inoltre menzionato il dibattito riguardante i diritti dei lavoratori che lavorano da casa, attraverso la citazione di una sentenza della [Corte Suprema svizzera](#) la quale ha riconosciuto a una lavoratrice il diritto a una compensazione dei costi inerenti al telelavoro da parte del datore di lavoro.

Per quanto concerne il contesto italiano, si menziona invece in materia uno [studio della Fondazione di Vittorio](#) risalente a maggio 2020, secondo il quale il 31% dei lavoratori da remoto sosteneva di non avere le necessarie competenze per il lavoro da casa, e il 65% delle donne riportava un aumento del carico domestico.

Dal punto di vista della parte datoriale, si menzionano le sfide riguardanti la creazione della necessaria infrastruttura digitale, l'offerta di una formazione adeguata e la garanzia di un ambiente di lavoro sicuro, ponendo tali costi in relazione con i benefici di una potenziale maggiore produttività dei lavoratori: quest'ultimo fattore, si sostiene, tuttavia dipende da alcune rilevanti caratteristiche

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

dei lavoratori da remoto, come il tipo contrattuale con il quale sono impiegati, il loro background personale, il loro genere etc.

Si menzionano poi alcuni **vantaggi e svantaggi** connessi a tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa: tra i primi si annoverano la **flessibilità in tema di organizzazione del tempo di lavoro, la riduzione del tempo relativo allo spostamento casa-lavoro, e la già citata maggiore produttività** (la quale però sembra essere rilevante unicamente per quando concerne i lavori creativi) mentre tra i fattori negativi sono elencati la **tendenza a lavorare un maggior numero di ore** (in media 2 al giorno, secondo uno [studio internazionale](#)), una sovrapposizione tra lavoro retribuito e vita personale, e l'aumento dei livelli di stress. Altri [studi OCSE](#) sottolineano come i **riscontri positivi dei lavoratori in materia di telelavoro aumentano quando il telelavoro è utilizzato poco frequentemente**, mentre il **“telelavoro eccessivo” può avere come conseguenza uno spiccato senso di solitudine e una maggiore fusione tra vita privata e vita professionale**.

Il paper sottolinea poi come **il telelavoro, durante la pandemia, sia stato principalmente appannaggio dei lavoratori con redditi più alti**, i quali hanno potuto di conseguenza beneficiare di una maggiore protezione dal contagio: **tale disparità è, e secondo l'OCSE sarà in futuro, altresì connessa al fattore competenze**, dato che i lavoratori con un basso livello di educazione avranno meno possibilità di usufruire del telelavoro.

È poi menzionato il **maggiore gradimento del telelavoro tra i lavoratori “anziani”, i quali dispongono di maggiore capitale e case più grandi**, rispetto ai lavoratori giovani, i quali preferiscono passare più tempo in ufficio.

Anche la questione di genere assume notevole rilevanza: come è stato già sottolineato, **il carico familiare delle donne aumenta con un massiccio uso del telelavoro, e questo sembra avere effetti particolarmente negativi sulla loro produttività**.

Infine, sono menzionati i possibili effetti di una massiccia diffusione del telelavoro per quanto riguarda la futura **conformazione delle aree rurali e urbane**, nonché gli **svantaggi competitivi subiti dalle piccole e medie imprese**, le quali avrebbero maggiori difficoltà a sostenere i costi connessi al telelavoro.

Il paper prosegue con una  **rassegna delle misure adottate da diversi paesi** per quanto concerne il telelavoro sia a breve termine, come strumento di contrasto alla pandemia, sia a lungo termine, **nell'ottica di una modifica strutturale dell'organizzazione del lavoro**.

Si menziona infatti la circostanza per cui molti paesi del mondo abbiano **raccomandato l'uso del telelavoro come mezzo di prevenzione del contagio, spesso permettendo allo stesso tempo un ampio grado di flessibilità alle imprese**: alcuni paesi, come la Grecia, hanno infatti permesso ai datori di lavoro privati di sviluppare proprie discipline aziendali in materia di telelavoro, ponendo come unico requisito il rispetto del quadro regolatorio fornito dal Ministero del Lavoro.

Per quanto concerne i piani per l'implementazione del telelavoro a medio e lungo termine, si cita invece il documento "[Milano 2020: adaptation strategy](#)", nonché l'accordo del Comune di Milano con le più grandi imprese private della città, risalente a maggio 2020, con il quale è stato statuito che **l'80% della forza lavoro avrebbe dovuto continuare a lavorare da casa nei mesi successivi.**

L'OCSE rileva poi come numerosi paesi abbiano emesso vere e proprie **nuove leggi relative al telelavoro durante il periodo pandemico**, (sono citati il Cile, l'Australia, la Colombia, l'Italia) le quali sono state in seguito **corroborate da provvedimenti a livello locale** e spesso anche dallo **sviluppo di linee guida** per l'implementazione pratica di tale modalità di svolgimento della prestazione: in particolare, ciò è avvenuto in Australia, Belgio, Francia, Grecia e USA.

Tra le iniziative adottate nel mondo in tema di telelavoro, è altresì citata la **creazione di piattaforme online da parte dei governi nazionali per facilitare l'accesso delle imprese e dei cittadini a strumenti digitali per il lavoro da remoto**, particolarmente utili per le piccole e medie imprese: in questo senso sono menzionati il "Digital Team Austria", ossia un gruppo di imprese in ambito informatico che si è impegnato a fornire gratuitamente servizi digitali alle PMI, nonché l'iniziativa "[Solidarietà Digitale](#)" del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione italiano.

L'OCSE riporta poi come **le amministrazioni regionali e locali abbiano altresì facilitato l'accesso alla formazione professionale per le PMI durante l'emergenza COVID-19**, e come ciò abbia contribuito a **garantire che i lavoratori potessero, allo stesso tempo, affrontare più facilmente le sfide connesse a tale nuova modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e avere l'opportunità di riqualificare e migliorare le proprie competenze.**

Sono citati i casi di **Barcelona Activa**, l'agenzia di supporto alle imprese della città, la quale gestisce una rete di **centri di informazione che forniscono assistenza on-line e telefonica su questioni occupazionali nel contesto dell'epidemia COVID-19**, come i licenziamenti temporanei, le modalità di telelavoro, la prevenzione dei rischi sul lavoro e l'igiene del posto di lavoro; l'iniziativa **dell'agenzia comunale per lo sviluppo economico di Braga (Portogallo)** e della sua filiale per l'innovazione, le quali hanno organizzato **una serie di corsi online e webinar per aiutare le PMI a migliorare le loro competenze digitali in settori quali e-commerce, telelavoro e videoconferenze**; le iniziative prese in tal senso dalle regioni **Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria.**

È stato rilevato poi come, durante la pandemia da COVID-19, diversi paesi del sistema OCSE e non solo abbiano mostrato di essere **consapevoli delle sfide che le PMI devono affrontare nell'adozione del telelavoro e abbiano di conseguenza adottato strumenti dedicati**: l'esempio più frequente è la **concessione di sovvenzioni per ridurre i costi degli investimenti informatici sostenuti dalle imprese di ridotte dimensioni.**

Sebbene vi siano prove di alcuni casi di interventi a livello nazionale che rientrano in questa categoria (sono citati gli esempi del Giappone, dell’Austria e dei Paesi Baschi) si rileva come **siano stati i governi regionali ad avere svolto un ruolo importante in questo campo**: il paper cita nuovamente le iniziative adottate in questo senso da numerose regioni italiane.

Oltre a trattare il tema delle politiche messe in campo da diversi Stati in tema di attrazione dei lavoratori da remoto nel settore digitale, e quello delle politiche incentrate sul supporto agli *home-based businesses*, il documento **fornisce infine dei “principi guida” che potrebbero contribuire a una transizione graduale verso un’implementazione strutturale e di larga scala del telelavoro**, sulla base dei quali sono costruite raccomandazioni indirizzate ai *policy makers* mondiali affinché gli stessi promuovano un **modello di telelavoro sostenibile**, che possa portare benefici al maggior numero possibile di lavoratori e imprese.

Tali principi comprendono **l’adozione di una prospettiva multidisciplinare**, dato il potenziale impatto del telelavoro su numerosi aspetti della società futura, la **promozione della giustizia sociale e dell’inclusività**, la necessità di **dare priorità a obiettivi di tipo sociale** (parità di genere, sostenibilità ambientale, sviluppo delle aree rurali), **la creazione di buone *framework conditions* come servizi pubblici, banda larga, competenze digitali, impianti legislativi dinamici e in ultimo la raccolta periodica di dati relativi alla sua implementazione**, i quali dovrebbero riflettere le condizioni dei diversi gruppi sociali coinvolti.

Una serie di elementi, quindi, da tenere in considerazione per la **migliore gestione possibile di uno strumento** che, sebbene sia entrato nelle vite di buona parte dei lavoratori del mondo in modo brusco e imprevedibile, è **secondo molti destinato a ricoprirvi un ruolo da protagonista nel prossimo futuro..**

## Le conciliazioni da remoto: primi approcci ad un nuovo modello di procedura conciliativa\*

di Eleonora Peruzzi

Con l'entrata in vigore del [d.l. 16 luglio 2020, n. 76](#), in risposta ai problemi della emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19, ha fatto ingresso nel nostro ordinamento giuridico un **nuovo modello conciliativo**, il quale rispetta il quadro legale di riferimento, ma si discosta dal tradizionale svolgimento in presenza della procedura per prediligere la modalità da remoto. La semplificazione procedurale posta in essere dal legislatore all'art. 12-bis del decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020 e accolta dall'Ispettorato del lavoro nasce indubbiamente dall'attuale esigenza di rispetto del distanziamento sociale, il quale come è noto sta incidendo in molteplici pratiche lavorative, ma è anche il frutto della digitalizzazione che sta investendo i processi lavorativi e le procedure amministrative ad essi connesse: tanto che l'**Ispettorato del lavoro, nella nota n. 192 del 18 maggio 2020, caldeggia il ricorso alla modalità conciliativa da remoto e la qualifica quale valida alternativa alle tradizionali modalità di conciliazione in presenza**, anche al termine dell'emergenza epidemiologica, pur rispettando gli elementi giuridicamente validi per poter considerare valido ed efficace l'atto di conciliazione.

Come anticipato, **la procedura che dovrà essere attuata, sicuramente finché non cesserà l'emergenza epidemiologica, ha fonte legislativa: il comma 2 dell'articolo 12 bis del decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020** convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, dispone che le procedure conciliative *“di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro che presuppongono la presenza fisica dell'istante, individuate con provvedimento del direttore, possono essere effettuate attraverso strumenti di comunicazione da remoto che consentano in ogni caso l'identificazione degli interessati e dei soggetti dagli stessi delegati e l'acquisizione della volontà espressa. In tali ipotesi il provvedimento finale o il verbale si perfeziona con la sola sottoscrizione del funzionario incaricato”*.

In ottemperanza a quanto previsto dal disposto legislativo, **l'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante il decreto direttoriale prot. n. 56 del 22 settembre 2020, ha individuato le procedure amministrative o conciliative di propria competenza che possono essere svolte attraverso strumenti di comunicazione da remoto**, purché detti strumenti consentano l'identificazione degli interessati o dei soggetti dagli stessi delegati e l'acquisizione della volontà espressa: nello specifico tali

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

procedure ricomprendono anche l'attività conciliativa svolta ai sensi dell'art. 410 c.p.c. e dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 124/2004.

**Si tratta di procedure amministrative svolte dagli Ispettorati territoriali per le quali si introducono significative semplificazioni.** Resta salva la facoltà per la parte istante di chiedere che l'incontro si svolga nella modalità in presenza, esplicitandone le motivazioni: nel caso in cui l'Ufficio ritenga fondate le motivazioni espresse riprogrammerà l'audizione secondo la modalità tradizionale, tenendo in ogni caso conto dell'esigenza di regolare gli accessi agli Ispettorati territoriali di lavoro per evitarne l'affollamento.

**In merito all'indicazione delle modalità di svolgimento da remoto delle procedure, si demanda a specifica circolare, emessa il 25 settembre 2020, prot. n. 4.** Nella circolare l'Ispettorato innanzitutto ribadisce quelle che sono le condizioni necessarie affinché all'*iter* svolto telematicamente possa essere riconosciuta la medesima efficacia delle procedure conciliative in presenza: l'identificazione degli interessati o di soggetti da essi delegati e l'acquisizione della loro volontà espressa; viene inoltre analiticamente presentata la procedura corretta da eseguire, individuando Microsoft Teams quale applicativo adatto per tale procedimento, almeno finché non siano individuati nuovi applicativi e tenendo in considerazione il fatto che esso sia già in dotazione degli Uffici.

Le **semplificazioni** riguardano sostanzialmente aspetti formali, specificatamente l'**invito** inoltrato alle parti dovrà contenere: **a)** la data e l'orario di svolgimento del tentativo di conciliazione e delle condizioni di partecipazione mediante la piattaforma Microsoft Teams; **b)** il termine entro il quale deve essere fatta pervenire l'adesione all'invito, eventualmente anche a mezzo e-mail. L'invito conterrà anche l'indicazione relativa alla necessità che, entro e non oltre i sette giorni antecedenti alla data stabilita, siano trasmessi: **c)** il documento di identità del soggetto istante o del professionista che interverrà per delega o procura, qualora non sia già stata allegata all'istanza; **d)** la delega o la procura del professionista che interviene in rappresentanza della parte; **e)** l'indirizzo di posta elettronica attraverso il quale l'istante ed il soggetto che eventualmente lo assiste parteciperanno alla riunione, insieme ad un recapito telefonico da contattare in caso di necessità; **f)** la dichiarazione, ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000, del possesso dei poteri di rappresentanza di chi interviene per conto dell'impresa o della procura per cui interviene in luogo del rappresentante dell'impresa. L'invito conterrà anche l'indicazione della circostanza che non si potrà procedere alla registrazione della riunione, nonché l'indicazione che la verbalizzazione sarà effettuata esclusivamente dal funzionario addetto, previa condivisione del testo sulla piattaforma Microsoft Teams mediante la specifica funzione cosiddetta *condividi schermo*. Si specifica che sarà allegata all'invito anche l'informativa privacy, il cui contenuto è correlato alla circolare dello scorso 25 settembre.

**Una volta ricevuta l'adesione,** l'Ufficio provvederà ad inviare alle parti, tramite posta elettronica, il link di collegamento all'applicativo denominato Microsoft

Teams, precisando che in caso di mancata partecipazione alla riunione tramite attivazione del link si provvederà ad espletare un tentativo di contatto telefonico e in caso di esito negativo il funzionario procedente darà atto a verbale dell'assenza della parte istante, archiviando così la richiesta per assenza della parte; analogamente si procederà nel caso in cui l'istante non abbia dato risposta alla e-mail di invito.

**Non appena attivato il collegamento** il funzionario dell'INL procederà all'identificazione degli interessati e dei soggetti da essi delegati, verificando la corrispondenza tra il documento identificativo precedentemente inviato e quello mostrato in apertura in videoconferenza, procedura effettuata singolarmente e separatamente per ciascun soggetto intervenuto.

**Conclusi tali preliminari si entrerà nel merito dell'incontro e, una volta terminato, alla sua verbalizzazione e alla sottoscrizione del verbale.** Nel verbale si dovrà dare atto delle modalità di partecipazione al tentativo di conciliazione da remoto, dell'avvenuta identificazione delle parti, della acquisizione della volontà espressa delle parti in termini di consenso all'espletamento della procedura da remoto, del contenuto del verbale, della consapevolezza che il verbale venga sottoscritto dal solo funzionario procedente, della sottoscrizione da parte del funzionario incaricato per la perfezione del provvedimento finale, previa condivisione del testo e della circostanza che il verbale verrà trasmesso all'indirizzo di posta elettronica o PEC indicata dal soggetto interessato.

Già da una prima lettura della documentazione recentemente prodotta in merito alla conciliazione da remoto emergono **peculiarità e possibili criticità della procedura telematica, sintetizzabili nel difetto di contestualità spaziale e materiale;** se da un lato la probabile diffidenza nella trasformazione del luogo fisico in luogo virtuale si potrà risolvere tramite un ripetuto utilizzo dell'applicativo attraverso cui svolgere la videoconferenza, dall'altro la mancanza di unicità materiale del verbale di conciliazione sembra essere risolta dalla sottoscrizione del verbale da parte del solo funzionario dell'Ispettorato del lavoro, eliminando dunque la necessaria sottoscrizione delle parti.

**La procedura descritta, come del resto ogni nuova prassi, necessita di un periodo di assestamento per ovviare alle criticità derivanti dalla mancata prossimità fisica delle parti.** Si pensi alle problematiche che possono eventualmente derivare dall'utilizzo di strumentazione tecnologica, quali interruzioni dovute a instabilità nella connessione, indisponibilità degli strumenti tecnici adeguati, ma anche alla possibile minor immediatezza nel verificare l'effettività dell'assistenza e la genuinità della manifestazione della volontà del lavoratore, nonché il possibile venir meno della percezione di un luogo investito di ufficialità.

Indubbiamente ad accentuare la brama di risolvere tali snodi concettuali **si pone l'eventualità che tale procedura conciliativa possa trasformarsi da modello eccezionalmente istituito per fronteggiare l'emergenza pandemica a procedura a tutti gli effetti alternativa.** E per questa ragione, allora, che accanto a tali

esigenze vi è anche quella di fornire istruzioni chiare e precise alle parti che sono *in primis* investite della portata innovativa di tali previsioni: i membri della Commissione di conciliazione e i professionisti che intervengono in rappresentanza delle parti. A tal proposito è da citare **l'esempio dell'Ispettorato territoriale di Modena** che ha organizzato un incontro telematico per fornire le indicazioni di cui sopra e per accompagnare, almeno virtualmente, le parti verso un nuovo modello di conciliazione.

## Lavoro tramite piattaforma digitale e subordinazione: il ruolo dell'algoritmo secondo il Tribunale di Palermo\*

di Federica Capponi

Alla controversa vicenda circa la natura subordinata o autonoma del lavoro tramite piattaforma digitale che sta interessando, da ultimo, anche la giurisprudenza italiana si aggiunge un altro capitolo importante. Così, dopo la pronuncia della Corte di Cassazione, che, ribaltando la pronuncia del tribunale di primo grado e riformando parzialmente quella della Corte d'Appello, ha sancito la etero-organizzazione ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 del rapporto di collaborazione tra la piattaforma digitale Foodora e i rider, **una corte di merito, lo scorso 24 novembre, ha riquilificato il rapporto intercorso tra un rider, che oltre alla dissimulazione di un rapporto di lavoro subordinato, lamentava l'ingiusta disconnessione dalla app, e la piattaforma digitale di anything delivery Foodinho S.r.l. (meglio nota come Glovo) nei termini della subordinazione giuridica ex art. 2094 c.c.**

In particolare, il [Tribunale di Palermo, con sentenza del 24 novembre 2020, n. 3570](#), dopo aver valutato **le concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa**, ha dichiarato l'esistenza di un **rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno** e indeterminato tra le parti, condannando il gestore della piattaforma alla reintegrazione del rider nel posto di lavoro, con inquadramento nel VI livello del C.C.N.L. Terziario Distribuzione e Servizi (in quanto contratto applicato dalla azienda ai propri dipendenti) e mansioni di ciclo fattorino addetto alla consegna di merci, cibi e bevande a domicilio, nonché al pagamento di una indennità risarcitoria pari all'ultima retribuzione utile ai fini del calcolo del TFR che il rider avrebbe dovuto percepire dalla data di disconnessione dalla piattaforma sino alla effettiva reintegrazione e dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti.

**Tale sentenza**, oltre ad enunciare importanti principi di diritto, che verranno di seguito brevemente riportati, **si caratterizza per un inusuale** (almeno nella tradizione giurisprudenziale italiana) **richiamo ai precedenti giudiziari stranieri**, pur ancorando le proprie motivazioni principalmente alle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e all'orientamento della giurisprudenza interna. Sarà senz'altro opportuno interrogarsi sulla possibilità che questa diventi una tecnica ricorrente e sui possibili benefici o limiti che ne deriverebbero (l'economia del presente articolo tuttavia non permette di affrontare la questione; per una riflessione sul tema si rinvia

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44](#).

comunque a [M. Biasi, \*Uno sguardo oltre confine: i “nuovi lavori” della gig economy. Potenzialità e limiti della comparazione\*, in LLI, vol. 4, n. 2, 2018\).](#)

Ma entrando nel merito, il Tribunale di Palermo ha ritenuto necessario pronunciarsi preliminarmente sulla natura imprenditoriale o meno della convenuta, avendo tale aspetto un rilievo particolare proprio con riferimento alla qualificazione del rapporto di lavoro. Infatti, come si legge nella sentenza, “*se le piattaforme possono considerarsi imprese, si apre, de facto, la possibilità che i suoi collaboratori lavorino per conto (e non semplicemente in nome) della piattaforma stessa e che, dunque, siano inseriti in una organizzazione imprenditoriale, di mezzi materiali e immateriali, di proprietà e nella disponibilità della piattaforma stessa e così del suo proprietario o utilizzatore*”; al contrario, qualora la piattaforma si occupasse esclusivamente della intermediazione di domanda e offerta di un servizio, l’organizzazione imprenditoriale dovrebbe imputarsi esclusivamente al prestatore. Pur richiamando più pronunce italiane e straniere (Trib. Milano, sez. spec. Impresa, 15 giugno 2015, n. 23; Trib. Torino, sez. spec. Impresa, 1 marzo 2017, n. 1553; Court D’Appel de Paris, 10 gennaio 2019, n. 18/08357; Cour de Cassation, chambre sociale, 4 marzo 2020, n. 374), dirimente rispetto alla questione citata, secondo il Tribunale di Palermo, è la pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea ([CGUE, Grande Sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15](#)), di cui fa proprie le conclusioni. In particolare, in tale occasione la Corte ha statuito la natura di impresa di trasporto ai sensi dell’art. 58, par. 1, TFUE della piattaforma *Uber*, posto che la stessa predisponesse un servizio di trasporto di persone, senza lasciare agli autisti non professionisti alcun margine di negoziazione in ordine al costo del servizio e alla sua organizzazione, come di fatto accaduto anche nel caso di specie. Dunque, per il Tribunale di Palermo si è in presenza di una impresa di trasporto e distribuzione e non di una piattaforma di intermediazione di servizi, come enunciato all’interno dei contratti stipulati dalla convenuta e come indicato nel suo oggetto sociale, con la conseguenza che, come tale, ben potrà essere titolare di un rapporto di lavoro subordinato.

Il cuore della sentenza risiede, però, nella parte in cui il giudice ricostruisce la prestazione di lavoro del rider, come risultante dai documenti agli atti, alla luce degli elementi tipici della subordinazione. Dopo aver ricordato alcune delle principali sentenze che in altri paesi di *civil law* si sono pronunciate a favore della autonomia o, al contrario, della subordinazione del rapporto di lavoro tra la piattaforma digitale e il driver o il rider e aver ripercorso gli esiti della vicenda giudiziale italiana relativa al caso Foodora, l’organo giudicante passa in rassegna i principali approdi giurisprudenziali utili alla risoluzione del caso di specie. Anzitutto, il Tribunale ricorda che, se è vero che, come affermato dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 1663/2019, il rider libero di scegliere se e quando lavorare non può essere considerato lavoratore subordinato, ma, al più, lavoratore autonomo nell’ambito di una collaborazione organizzata dal committente (e dunque destinatario delle tutele derivanti dalla applicazione della disciplina del lavoro subordinato ai sensi dell’art. 2, D. Lgs. n. 81/2015), è anche vero che la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con ordinanza del 22 aprile 2020, C-692/19, con riferimento alla direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, ha chiarito che non può essere con-

siderato lavoratore subordinato il lavoratore che gode di una certa autonomia anche nel determinare se e quando lavorare, a meno che tale autonomia non risulti fittizia.

**Il Tribunale di Palermo recepisce tale orientamento, rilevando come, nel caso di specie, il rider fosse solo formalmente in grado di decidere l'an e il quantum della prestazione,** poiché, sebbene tale libertà fosse prevista dal contratto stipulato, nei fatti essa era fortemente ridimensionata dal concreto funzionamento dell'algoritmo. Nello specifico, come si legge nella sentenza *“a tutto concedere, il lavoratore può scegliere di prenotarsi per i turni che la piattaforma (e quindi il datore di lavoro che ne è titolare o ne ha il controllo) mette a sua disposizione in ragione del suo punteggio. Egli, inoltre, per poter realmente svolgere la prestazione, deve essere loggato nel periodo di tempo che precede l'assegnazione della consegna, avere il cellulare carico in misura almeno pari al 20% e trovarsi nelle vicinanze del locale presso cui la merce dev'essere ritirata, poiché altrimenti l'algoritmo non lo selezionerà, benché egli avesse prenotato e non disdetto lo slot, con la conseguenza che, in verità, non è lui che sceglie quando lavorare o meno, poiché le consegne vengono assegnate dalla piattaforma tramite l'algoritmo, sulla scorta di criteri del tutto estranei alle preferenze e allo stesso generale interesse dal lavoratore (nel medesimo senso ha ritenuto la già citata sentenza della Suprema Corte spagnola, agli atti di parte ricorrente)”*.

A ciò, il Tribunale aggiunge quegli orientamenti nel tempo consolidatisi volti a interpretare l'art. 2094 c.c. in chiave evolutiva, la cui opportunità trova conferma, secondo il giudice palermitano, nella [direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nei paesi dell'Unione Europea](#), applicabile ai rapporti di lavoro tramite piattaforma digitale, sia autonomo che subordinato, in attesa di essere recepita nell'ordinamento italiano. A tal riguardo nella sentenza si richiamano sia gli orientamenti della Corte di Cassazione, in merito alla cosiddetta eterodirezione attenuata, in grado di rilevare la natura subordinata del rapporto di lavoro in caso di prestazioni altamente qualificate o, al contrario, meramente esecutive; ma anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 30 del 5 febbraio 1996, la quale individuava nella cosiddetta **doppia alienità (di risultato e di organizzazione) l'essenza della subordinazione di cui all'art. 2094 c.c.**, dando così preminenza non tanto alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa quanto al *“tipo di interessi cui l'attività è funzionalizzata e il corrispondente assetto di situazioni giuridiche in cui è inserita”*. Elementi, quelli sin qui elencati, ritenuti dal giudice presenti anche con riferimento al caso di specie (si legge: *“Pacificamente, poi, il lavoro del ricorrente veniva gestito e organizzato dalla piattaforma (come detto organizzata unicamente da parte datoriale e nel proprio esclusivo interesse), nel senso che solo accedendo alla medesima e sottostando alle sue regole il ricorrente poteva svolgere le prestazioni di lavoro (...)”*). Per il Tribunale di Palermo, poi, **“la piattaforma non è un terzo, dovendosi con essa identificare il datore di lavoro che ne ha la disponibilità e che programma gli algoritmi”**.

**L'algoritmo, inoltre, permette alla piattaforma digitale di esercitare il potere disciplinare tipico del datore di lavoro,** poiché proprio l'attribuzione di un punteggio inferiore o la non attribuzione di un punteggio superiore a seguito del verificarsi di determinati eventi costituisce per il giudice di Palermo **una sanzione disciplinare atipica**, in quanto sanziona *“un rendimento del lavoratore inferiore alle sue potenzia-*

*lità con una retrocessione nel punteggio e quindi nella possibilità di lavorare a condizioni migliori o più vantaggiose”. Infine, il giudice rileva come il funzionamento della piattaforma costringa il rider a mettere il proprio tempo a disposizione della piattaforma, in quanto per poter ricevere incarichi dovrà essere loggato e in prossimità dei locali commerciali partner nel periodo antecedente al conferimento dell’incarico, integrando, così, un altro elemento tipico del rapporto di lavoro subordinato. In conclusione per il giudice “l’organizzazione del lavoro operata in modo esclusivo dalla parte convenuta sulla piattaforma digitale nella propria disponibilità si traduce, oltre che nell’integrazione del presupposto della eteroorganizzazione, anche nella messa a disposizione del datore di lavoro da parte del lavoratore delle proprie energie lavorative per consistenti periodi temporali (peraltro non retribuiti) e nell’esercizio da parte della convenuta di poteri di direzione e controllo, oltre che di natura latamente disciplinare, che costituiscono elementi costitutivi della fattispecie del lavoro subordinato ex art. 2094 c.c.”.*

Infine, pronunciandosi sulla **richiesta di indennizzo ex art. 47-ter del D.Lgs. n. 81/2015**, il giudice di Palermo, richiamando la [nota dell’Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro](#) (circolare n. 17 del 19 novembre 2020), chiarisce che le misure di cui all’art. V-bis del D. Lgs. n. 81/2015, introdotte con L. n. 128/2019 di conversione (con modifiche) del decreto-legge n. 101/2019, **si applicano unicamente ai rapporti di lavoro autonomo occasionale, dal momento che la ratio della norma è proprio quella di apprestare tutele in via residuale ai rapporti non ricompresi nell’ambito applicativo dell’art. 2, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2015**, vale a dire proprio i rapporti di cui all’art. 47-bis (sebbene limitatamente alla fattispecie del rider che si muove con bicicletta o moto in ambito urbano).

Non può non osservarsi come **gli algoritmi stiano acquisendo un ruolo pervasivo nella odierna organizzazione imprenditoriale**, sia essa materiale o nelle vesti di piattaforma digitale (al riguardo cfr. [G. Benincasa, Ai confini tra autonomia e subordinazione: la qualificazione del rapporto degli infermieri, nota a Trib. Bologna 20 ottobre 2020, in DRI, n. 4, 2020](#)), lasciando prefigurare un incremento delle controversie in materia di qualificazione del rapporto.

## **“Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente”: i risultati della ricerca\***

*di Diletta Porcheddu*

Il 2 dicembre 2020 si è tenuto un webinar di presentazione dei risultati della ricerca **“Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente”** coordinata da Domenico De Masi e pubblicata da Marsilio, strutturato in tre sessioni tematiche, ossia “smart working e lavoratori”, “smart working, aziende e sindacati” e “smart working e società”.

In apertura della seconda sessione, nella quale sono intervenuti rappresentanti del mondo sindacale e delle imprese, il Professor De Masi ha illustrato come durante la pandemia in Italia si sia passati **da circa 600 000 a 8 milioni di lavoratori da remoto**.

Un cambiamento epocale, quindi, che secondo il Professore avrà sicuramente effetti duraturi, visto anche che, ai sensi della ricerca da lui condotta, **la produttività dei lavoratori in smart working è aumentata di circa il 20% rispetto a quando essi lavoravano in presenza**: tale percentuale, peraltro, rappresenta **il gap che sussiste tra la produttività del lavoro in Italia e la produttività del lavoro in Germania**.

Il Professor De Masi ha poi rilevato come sullo smart working puntino principalmente imprenditori, azionisti e CDA, viste le potenzialità in materia di aumento del profitto, mentre i **manager hanno spesso opinioni più negative sullo strumento**, dato l’inferiore, o quantomeno differente, potere di controllo che gli stessi possono esercitare sui dipendenti “smart”, il quale risulta basato principalmente sul coordinamento e necessita di una leadership partecipativa e orientata ai risultati.

Nella parte centrale del webinar sono stati poi illustrati i risultati della ricerca condotta, secondo la seguente organizzazione tematica:

### **Mestieri e professioni**

Caratteristica dello smart working è il suo essere organizzato su base funzionale, ossia per obiettivi misurabili, ed il suo essere gestito in termini di **mestieri, ruoli e professioni**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

Secondo il Professore, questi ultimi evolveranno in relazione alla diffusione del digitale: le **competenze trasversali e la meritocrazia** assumeranno inoltre un ruolo sempre più rilevante.

## Tecnologia

La ricerca ha rilevato come, attraverso le moderne tecnologie, sia possibile sviluppare vere e proprie **“comunità di persone”**: un esempio di tale fenomeno è costituito dai social network.

Per quanto concerne l'organizzazione del lavoro, ciò si rifletterà nella gestione dei rapporti umani all'interno dell'azienda: nel prossimo futuro saranno infatti create **nuove tecnologie capaci di contestualizzare e personalizzare le relazioni** con capi, colleghi, collaboratori e clienti.

## Organizzazione del lavoro

Secondo il Professor De Masi, la diffusione dello smart working farà sì che l'attuale organizzazione del lavoro, basata su “procedure”, si tramuti in un'organizzazione basata su **progetti, fiducia, responsabilità, autoregolazione**; non sarà più infatti centrale la necessità di individuare compiti, mansioni, livelli e collocazione in organigrammi, ma la creazione di una strutturazione aziendale fondata su ruoli e professioni.

Le aziende, inoltre, saranno più inclini ad assumere comportamenti **socialmente responsabili**.

## Pubblica Amministrazione

Si sostiene come il passaggio strategico da lavoro rigido ad agile nel settore pubblico dipenda principalmente dalla **qualità della dirigenza, dall'implementazione di idonei sistemi di sicurezza informatica e soprattutto da una forte volontà in tal senso da parte della politica**.

Perché tale trasformazione possa avverarsi, secondo il Professore serve altresì un **incremento di competenze digitali dei dipendenti**, realizzabili grazie a investimenti mirati sulla formazione e al ricambio generazionale.

La digitalizzazione di un buon numero di procedure della pubblica amministrazione avrebbe inoltre come conseguenza un **forte incentivo a un maggiore utilizzo della tecnologia da parte dei cittadini e quindi la riduzione del *digital divide***.

La necessità di formare le classi dirigenziali è altresì stata sottolineata da Alessandro Bacci, direttore HR e Sistemi informativi della regione Lazio, insieme alla necessità di creare una **leadership di tipo partecipativo**.

## Ufficio

Grazie al cambiamento culturale incentivato dallo smart working, il lavoro inizierebbe a ruotare intorno **alla persona del lavoratore, nonché alla sua professione**.

Dato che le piattaforme digitali diventerebbero la nuova “fabbrica virtuale”, la concezione dell’ufficio e la tipologia architettonica dello stesso muterebbero verso una struttura più aperta, **non più basata su postazioni individuali ma caratterizzata principalmente da spazi idonei al lavoro di gruppo**, nonché alla condivisione di informazioni tra colleghi.

### **Diritto del lavoro**

Secondo il Professor De Masi, **il diritto del lavoro diventerà diritto per il lavoro**, dato che il cittadino, grazie alla strutturazione del lavoro per progetti, passa **da “salarariato di massa” a produttore di beni e servizi**: a ciò consegue che il concetto di lavoro subordinato si avvicinerà sempre più a quello di lavoro autonomo.

Sul punto è intervenuto il Professor Umberto Romagnoli, ordinario di Diritto del Lavoro all’Università di Bologna, il quale ha sottolineato come la potenziale rivoluzione conseguente al lavoro da remoto guardi in realtà al passato, essendo fondata sul **“sogno antico” di un “lavoro a misura d’uomo”**, il quale è stato distrutto nel momento in cui l’avvento del capitalismo industriale ha causato l’espulsione degli artigiani dalle proprie “case-bottega” e li ha costretti a lavorare nelle fabbriche.

### **Vantaggi per le aziende**

Lo smart working, ai sensi della ricerca presentata, presenta una serie di rilevanti vantaggi per le aziende, tra cui si possono annoverare **il risparmio dei costi di gestione, una maggiore spinta alla pianificazione e alla condivisione delle informazioni, minore microconflittualità sul luogo di lavoro e di conseguenza migliore produttività, la riduzione dell’assenteismo e in ultimo una migliore integrazione dei lavoratori disabili**.

Gli AD aziendali intervenuti al dibattito, tuttavia, hanno sottolineato come **la socializzazione face to face dei lavoratori costituisca una vera e propria fonte di stimoli creativi** che si riversano nell’attività lavorativa, e come ciò venga a mancare durante il lavoro a distanza; è stato inoltre evidenziato come l’interazione personale dei **neoassunti con i lavoratori più esperti** costituisca un fattore importante per la loro crescita professionale.

### **Sindacati**

I sindacati sono individuati dal Professor De Masi come gli organismi sociali che opporranno **maggiore resistenza** alle innovazioni derivanti dallo smart working: al fine di gestire la trasformazione, essi dovranno essere in grado sia di **contrattualizzare tale nuova forma di lavoro che di gestirla in contemporanea con l’organizzazione “tradizionale” del lavoro**, che caratterizzerà comunque in futuro la vita di buona parte dei lavoratori del paese.

A tal fine, è necessaria la creazione di una **nuova leva di “sindacalisti digitali”, abile a captare i nuovi bisogni dei lavoratori “smart”**: Pierpaolo Bombardieri, Segretario generale della UIL, sottolinea a tal proposito la necessità di riconoscere **il diritto alla disconnessione e di fornire i necessari device ai lavoratori agili**,

nonché di avviare una discussione su una possibile **riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario per i lavoratori da remoto, data loro conclamata maggiore produttività.**

Quest'ultima prospettiva è stata altresì condivisa da Susanna Camusso, responsabile delle politiche internazionali della CGIL, la quale inoltre valuta positivamente la circostanza per cui l'avvento dello smart working ha riportato al centro del dibattito pubblico il tema della **qualità di vita dei lavoratori, troppo spesso considerati come "capitale" o "risorse" e non come persone.**

20.  
**SOSTENIBILITÀ**

## **Economia verde e implicazioni sul mercato del lavoro: sintesi di un nuovo studio della Commissione Europea\***

*di Maria Cialdino*

Al volgere di un ventennio importante per le politiche sociali e ambientali europee, la Commissione Europea torna a parlare degli effetti distributivi della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, analizzandone, in un nuovo report (*The social dimensions of 'greening the economy'. Developing a taxonomy of labour market effects related to the shift toward environmentally sustainable economic activities*), le relative implicazioni sul mercato del lavoro.

Mentre l'attenzione politica si concentra sulle potenzialità occupazionali di settori emblematicamente classificati come *Environmental goods and services sector* – EGSS, l'indagine europea, criticando tale interpretazione restrittiva per la ricerca di connessioni di sistema tra lavoro e ambiente, si rivolge anche a settori e lavori che, pur non essendo rappresentativi del processo di transizione verde, hanno, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, importanti ripercussioni sul mercato del lavoro e sull'economia.

**Lo studio, inoltre, conferma la necessità di combinare i dati connessi alla transizione verde dell'economia emergente con nuove disposizioni di natura sociale;** sul punto, una recente indagine della DG Ambiente suggerisce che lo scenario più ambizioso del 2030 registra al massimo una crescita dell'occupazione di 700.000 unità concentrate principalmente nel settore della gestione dei rifiuti e controbilanciate da un calo relativamente importante del settore costruzioni e da una probabile scomparsa dei lavori “non ecologici” più tradizionali, confermando la già ribadita necessità di improntare la transizione energetica anche sulla dimensione sociale della sostenibilità.

**Per raggiungere uno *standard* socialmente ottimale, dunque, la brusca riduzione dei posti di lavoro “*brown*” dovrà essere bilanciata da strumenti di *welfare* locale e politiche di investimento sociali nonché, facendo leva sul dialogo sociale, da misure di riprogettazione del lavoro e riclassificazione della professionalità.**

La prima nuova intuizione del *report* è la registrazione della crescita, sia in termini assoluti che come percentuale dell'occupazione totale, del numero di lavori con una componente verde significativa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 marzo 2020, n. 11.](#)

**Tuttavia, l'indagine sottolinea la tendenza nei settori tradizionali, plasmata su formazione e competenze specifiche, al mantenimento dello *status quo* dell'organizzazione del lavoro tradizionale, anche a fronte di forti pressioni ecologiche.** I datori di lavoro in questi settori hanno, del resto, investito in capitale specifico che sembra difficilmente convertibile nell'uso e nelle finalità, creando un forte pregiudizio conservatore e una importante resistenza al cambiamento delle tradizionali modalità di organizzazione del lavoro.

Questo rafforza la prospettiva di altri studi in base ai quali i lavoratori con competenze tradizionali affrontano la transizione verde con prospettive più sfavorevoli, necessitando di interventi di politiche di sostegno (investimenti pubblici nella formazione associata alla transizione ecologica ma anche di misure come la ristrutturazione di fondi e piani sociali).

Queste constatazioni preannunciano una seconda serie di aggiustamenti con importanti effetti sul mercato del lavoro:

a) A causa di strategie aziendali incentrate sullo svolgimento di attività principali e connesse a vantaggi derivanti dal mercato unico europeo, le catene di approvvigionamento ad oggi coprono spesso l'intero continente con emissioni di CO<sub>2</sub> significative e spesso non contabilizzate. La riduzione obbligata di emissioni di CO<sub>2</sub> nelle catene di approvvigionamento produrrà, quasi inevitabilmente, un trasferimento dei fornitori in località più vicine agli impianti di assemblaggio (o viceversa: il trasferimento di impianti di assemblaggio nelle vicinanze fornitori), con effetti positivi per l'occupazione locale e lo sviluppo di competenze adeguate. D'altra parte però si prevedono effetti negativi nelle regioni di origine dei fornitori (o degli assemblatori finali);

b) Considerato che le sedi di destinazione dei fornitori o degli assemblatori saranno probabilmente scelte sulla base di vantaggi economici connessi ai bassi salari; si prevedono effetti importanti sull'economia nazionale e sui mercati del lavoro locali degli Stati membri dell'Europa centrale, dove molti fornitori sono situati dalla fine degli anni '90 (a meno che, naturalmente, gli assemblatori non si spostino nella parte occidentale del continente, non senza conseguenze connesse alle prevedibili proteste dei lavoratori).

**Inoltre, la tendenza a muoversi verso un'economia a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, accelerata dalle ambiziose politiche climatiche, potrebbe essere ostacolata dalla difficoltà di cambiare i modelli organizzativi tradizionalmente legati alla necessità di tutti i dipendenti di trovarsi nello stesso luogo allo stesso tempo.**

Un problema analogo si prevede per i settori che seguono schemi organizzativi – compresi gli accordi sulla regolamentazione del tempo di lavoro – del primo periodo industriale. Sul punto si distinguono tre tipi di servizi:

- I servizi che richiedono la presenza nello stesso luogo e tempo di produttori e consumatori (si pensi alla ristorazione) e che provocano un alto tasso di pendolarismo;
- Le amministrazioni pubbliche e private che potenzialmente si adattano a riprogettazioni organizzative plasmate sulla sostenibilità ambientale;
- Servizi basati sulla conoscenza che (come numerose *start-up* tecnologiche) consentono l'utilizzo di telelavoro e *smart working*.

**Riassumendo, il *report* suggerisce di accelerare il processo di *greening* alla base delle politiche climatiche attraverso l'adozione di modelli organizzativi capaci di ridurre fonti indirette di emissioni di CO<sub>2</sub> -come il pendolarismo massiccio e il trasporto-.**

**Secondo l'indagine, infine, le politiche di promozione della sostenibilità potrebbero causare anche l'aumento di prezzi al consumo, determinando una pressione per l'innalzamento dei salari. È possibile, inoltre, che un aumento della domanda di alcune competenze specifiche possa determinare un aumento della retribuzione in alcuni settori, con effetti a catena, attraverso la contrattazione, sugli altri settori.**

Alla base dell'indagine, dunque, vi è l'idea che i costi distributivi della transizione possono essere bilanciati non soltanto da una buona riprogettazione e riqualificazione del lavoro ma altresì da nuovi sistemi di determinazione dei salari connessi al lavoro verde (P. Tomassetti, *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari*, in *DRI*, 2015, n. 2).

## Strategie per lo sviluppo sostenibile di imprese e territori. Il caso della Comunità Energetica del Pinerolese\*

di Maria Cialdino

Mentre si studiano gli esiti ancora incerti dell’impatto delle tecnologie abilitanti sui sistemi industriali e sul mondo del lavoro e si disegnano i profili della agognata Impresa 4.0, un *Team* di lavoro del CPE – Consorzio Pinerolo Energia (Torino) traccia i confini di un ecosistema reticolare, pianificando la transizione della dimensione territoriale di riferimento verso nuovi sistemi di produzione e di consumo dell’energia.

In linea con le disposizioni della *Renewable Energy Directive* 2018/2001/UE (cd. RED II), l’esperimento avviato, a cui partecipano istituzioni territoriali, mondo accademico, aziende e cittadini, riguarda la costituzione di una Comunità Energetica del Pinerolese capace di coniugare benefici ambientali, economici e sociali ed altresì di generare valore non soltanto verso il suo interno ma anche verso il territorio in cui opera.

Nel solco di una intensa trasformazione del settore energetico nel suo complesso, 28 Comuni del Pinerolese, sottoscrivendo un protocollo d’intesa che ne disciplina le finalità e l’oggetto, hanno istituito la *Oil free zone* “Territorio Sostenibile” e promosso la costituzione della Comunità Energetica come mezzo fondamentale per la sperimentazione di forme aggregate per la produzione e l’autoconsumo di energia derivata principalmente da fonti rinnovabili.

Individuati i confini della *Oil Free Zone*, l’area territoriale nella quale, entro un determinato arco temporale e sulla base di uno specifico atto di indirizzo adottato dai Comuni, si prevede “*la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie prodotte da fonti rinnovabili*” (art. 71 L. n. 221/2015), **l’obiettivo primario di progettazione di un sistema complesso di relazioni capace di valorizzare la specificità del territorio e altresì di coniugare le risorse di questa rivoluzione ambientale, tecnologica e sociale, porta con sé una serie di interrogativi sul ruolo delle relazioni industriali nei processi di transizione energetica nonché sulle implicazioni reciproche tra le politiche del lavoro e le politiche per lo sviluppo sostenibile territoriale.**

Tra i numerosi profili di originalità, il Protocollo di Intesa per l’istituzione della *Oil Free Zone*, richiamando un Avviso sottoscritto il 21 dicembre 2011 da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil per il coinvolgimento delle Parti Sociali nell’analisi delle ricadute sullo sviluppo sostenibile delle imprese e dei territori, attraverso la leva della bilateralità e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 marzo 2020, n. 11.](#)

del *welfare*, sulla formazione e riqualificazione professionale ed altresì sulla incentivazione retributiva collegata a modelli organizzativi di produzione e di lavoro improntati all'efficienza e al risparmio energetico, sottolinea **le potenzialità intrinseche della *Oil Free Zone* quale strumento per rafforzare i processi di sviluppo sostenibile delle imprese e dei territori.**

All'interno dei confini territoriali della *Oil Free Zone*, **la Comunità Energetica, prospettando una trama di relazioni territoriali tendenzialmente stabili, volte a regolare la collaborazione e la compartecipazione a un progetto di interesse comune fondato sullo sfruttamento congiunto e responsabile di risorse naturali, mira alla edificazione di piani di protezione e di sviluppo dell'integrità degli *stakeholder* e dell'ambiente fisico, economico e sociale.**

La comunità non coincide, quindi, con il perimetro delle aziende che vi partecipano, ma sconfinava in una organizzazione produttiva orizzontale, che non sembra apprezzabile se si adottano gli stereotipi dell'uniformità fordista. La cooperazione tra gli attori della costituenda Comunità Energetica, partendo dal mero scambio di informazioni, può potenzialmente raggiungere forme intense di condivisione non soltanto di obiettivi economici, sociali e ambientali e di risorse necessarie per perseguirli ma altresì di strumenti di diritto e di lavoro atti a regolare un fenomeno che può risultare utile alla tutela e alla promozione del lavoro nel contesto di nuove organizzazioni complesse.

**Quale corpo intermedio di territorio con finalità (anche) ambientali, la Comunità Energetica rappresenta, del resto, il punto di osservazione idoneo per la pianificazione dell'impatto potenziale sul fattore lavoro della transizione verso gli ambiziosi obiettivi europei di sostenibilità, per la sperimentazione di percorsi di formazione di emergenti figure professionali, per la costruzione, parallelamente al bilancio energetico, di un sistema di monitoraggio della dotazione di capitale umano capace di attenzionare le conoscenze e le competenze *green* che la transizione verso un nuovo modello di produzione e consumo dell'energia potrebbe sviluppare.**

In assenza di precise disposizioni, lo strumento eletto per affrontare, in una prospettiva di lungo periodo e nel rispetto dell'identità delle imprese e del territorio, **il processo di trasformazione del mercato del lavoro locale non può che essere rappresentato dal dialogo sociale.**

Una posizione già adottata da ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., in qualità di società capofila del CPE, e CGIL – CISL – UIL territoriali, che in un Protocollo di Intesa – *“Promozione e Iniziative per lo Sviluppo Economico, Sociale ed Occupazionale del Territorio Pinerolese”* – di settembre 2019 convenivano sulla necessità di *“costruire specifiche iniziative coordinate che, partendo dalle buone pratiche e dai percorsi già avviati, agevolino un reale confronto sul futuro del territorio, (...) per la creazione di un piano di sviluppo produttivo, infrastrutturale, turistico, sociale e eco sostenibile per il Pinerolese”*.

Sul punto, all'interno del suo Statuto, **la Comunità Energetica del Pinerolese**, si propone di realizzare e sviluppare nel territorio, *“un modello energetico sostenibile, partecipato, cooperativo, fondato sul progressivo superamento dell'uso di combustibili fossili e di loro derivati e sul più ampio utilizzo di energia da fonti rinnovabili”* e *“ricerca il più ampio dialogo con la società civile, in particolare con le associazioni senza scopo di lucro, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e le istituzioni pubbliche”*.

Ancora una volta, il caso pratico dimostra che la ricerca dei nessi di sistema tra “sostenibilità ambientale” e “sostenibilità del lavoro” è imprescindibilmente legata alla attuazione di un approccio “partecipativo” che, plasmato sul contesto territoriale di riferimento, facilita l'integrazione delle strategie di tutela dell'ambiente con gli obiettivi di inclusione sociale e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (cfr., in argomento, P. Tomassetti, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, 2018).

21.

## **WELFARE AZIENDALE**

## **Sussidiario o integrativo? Come il welfare entrerà nel rinnovo dei contratti nazionali\***

*di Emmanuele Massagli*

**Con una lettera rivolta al Premier Conte e pubblicata sul Messaggero il primo luglio, il Presidente di Confindustria Carlo Bonomi ha chiesto al Governo di non avere timore nel sostenere il lavoro e l'impresa avviando un confronto con le parti sociali.**

**Bonomi si è quindi rivolto direttamente al sindacato, in una stagione nella quale sono tanti i tavoli di rinnovo aperti, chiedendo di superare i tradizionali dogmatismi e prendere atto dei cambiamenti che stanno interessando il mondo del lavoro.** L'invito è quello di ripensare lo scambio retributivo fondato sull'ora-lavoro, auspicando che entrino, nel rapporto di lavoro, alcuni elementi più moderni e più rispondenti ai bisogni non solo economici dei lavoratori.

**Il riferimento di Bonomi è alla conciliazione tra vita professionale e vita privata, al diritto alla formazione e al welfare contrattato.** Il presidente di Confindustria lo definisce "sussidiario": aperto alla iniziativa privata, con lo Stato a complemento (questo il significato della parola). La richiesta ai sindacati è quindi quella di una maggiore considerazione della componente welfare nella contrattazione nazionale, ancor più, in correlazione alla produttività a livello aziendale.

**A Bonomi ha risposto la Segretaria generale della Cisl Annamaria Furlan, che ha accolto la sfida del Presidente di Confindustria pronunciandosi a favore di un confronto sui temi della formazione e della conciliazione.** Nessuna chiusura sul welfare, che però viene accompagnato da un diverso aggettivo nella missiva della Segretaria: "integrativo". È un particolare significativo: il sindacato intende limitare questa componente alla integrazione del welfare pubblico, dando ad essa, quindi, un ruolo residuale e complementare, non certo primario.

**La stessa Furlan ha poi invitato Bonomi a compiere un passo in avanti rispetto alla partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale, con riferimento anche ai risultati raggiunti dalle aziende.**

**Il dibattito, di grande attualità, mette in risalto il welfare aziendale non più come un mero contenitore di benefit, ma come strumento sempre più centra-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

**le nello scambio del rapporto di lavoro.** Quale che sia la declinazione del welfare – che valorizzi l’iniziativa delle parti secondo la prospettiva sussidiaria di Bonomi o si definisca in termini integrativi secondo la concezione di Furlan –, è indubbio che questo sarà uno dei temi caldi dei rinnovi dei contratti nazionali e sarà al centro degli integrativi aziendali post COVID-19. È sempre più vero quel che ADAPT nei suoi rapporti sul “Welfare occupazionale e aziendale in Italia” ha osservato da subito, il welfare aziendale non soltanto l’esito di una riforma legislativa o uno stratagemma per risparmiare sui costi dei contributi e delle tasse, bensì uno dei più significativi segnali del cambiamento della natura del rapporto di lavoro in atto, meglio noto come Quarta Rivoluzione Industriale, che l’emergenza Covid-19 non ha affatto arrestato.

## Regime fiscale dei piani di welfare aziendale: conferme e novità interpretative\*

di Emmanuele Massagli, Silvia Spattini

Con la Risoluzione n. 55/E del 25 settembre 2020, l’Agenzia delle Entrate ha compiuto una ricognizione sulle condizioni di applicazione del regime di non concorrenza al reddito di lavoro dipendente di *benefit* e misure di welfare ai sensi dell’articolo 51, commi 2, 3 e 4 del TUIR e della relativa deducibilità dal reddito di impresa. Perlopiù è stata effettuata una ricostruzione di interpretazioni consolidate; tuttavia, **emergono importanti chiarimenti su profili fino a questo momento di incerta applicazione.**

La Divisione Contribuenti ha usato un interpello sottopostogli da quella che si deduce essere una media azienda per confezionare una risoluzione molto didattica per finalità e timbro di esposizione. Si tratta dell’intervento di prassi più corposo su questa materia dopo le note circolari 28 del 2016 e 5 del 2018.

**L’Agenzia delle Entrate coglie, anzitutto, l’occasione per richiamare i principi che presidiano la formazione del reddito da lavoro dipendente**, in particolare il **principio di onnicomprensività del reddito di lavoro dipendente** (ai sensi del primo comma dell’art. 51 del TUIR, le erogazioni in denaro e in natura percepite dal dipendente in relazione al rapporto di lavoro costituiscono, in linea generale, redditi imponibili), **ricordando che il trattamento fiscale di favore (totale o parziale esenzione) previsto per una serie di opere, servizi, prestazioni e rimborsi spesa costituisce una deroga a tale principio.** Non a caso si usa definire il welfare aziendale come l’insieme delle deroghe al principio di onnicomprensività del reddito da lavoro. Eccezioni che si reggono sull’assenza di un *animus remunerandi* dell’erogazione dei *benefit*. Infatti, **«qualora tali *benefit* rispondano a finalità retributive** (ad esempio, per incentivare la *performance* del lavoratore o di ben individuati gruppi di lavoratori), **il regime di totale o parziale esenzione non può trovare applicazione».**

Viene inoltre ribadito il **principio di infungibilità tra retribuzione e welfare**, chiarendo che **non è conforme alle disposizioni vigenti una erogazione di misure di welfare «in sostituzione di somme costituenti retribuzione fissa o variabile dei lavoratori»** (tranne l’ipotesi espressamente disciplinata della welfarizzazione del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

premio di risultato) e che misure di welfare destinate ai lavoratori in cambio della rinuncia a un premio in denaro assumono «rilevanza reddituale».

**L’Agenzia delle Entrate conferma il regime di esenzione anche «nell’ipotesi in cui tali beni e servizi siano erogati a titolo premiale, ovvero per gratificare i lavoratori del raggiungimento di un obiettivo aziendale», ritenendo «prevalente l’aspetto di fidelizzazione». Tuttavia, il riconoscimento di misure di welfare o la loro graduazione non devono basarsi su «valutazioni strettamente connesse alla prestazione lavorativa» sia individuale sia collettiva, escludendo anche un riconoscimento delle misure di welfare collegato alle presenze o assenze dei lavoratori in azienda. In sostanza, l’Agenzia riconosce una funziona premiale dell’erogazione quando collegata a obiettivi aziendali, ma non subordinata ai risultati delle *performance* individuali dei lavoratori.**

È una interpretazione che ha già generato discussione tra gli addetti ai lavori. Come ADAPT, abbiamo sempre argomentato nella direzione della impossibilità di considerare genuino un piano di welfare modulato su indicatori individuali (si veda E. Massagli, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Fare welfare in azienda*, ADAPT University Press, 2018). Più in generale, risulta contraddittoria rispetto alla norma la stessa espressione “welfare premiale”, pure molto diffusa. **In punta di diritto non pare quindi discutibile il ragionamento di fondo della Agenzia: un piano di welfare vincolato al raggiungimento di risultati individuali (ad esempio il fatturato generato) o a indicatori di *performance* misurabili per il singolo (ad esempio il numero di presenze) altro non è che un premio mascherato e quindi, come tutti i premi, da considerarsi reddito da lavoro.** Diverso il discorso del legame con un indicatore collettivo, decisamente meno incentivante per il singolo lavoratore e molto più connesso ad una verifica di capienza economica per poter erogare il piano (che non viene attivato quando i risultati aziendali non lo permettono).

A poco servono i richiami alla risposta ad interpello 904-791/2017 della Direzione Regionale lombarda, l’atto di prassi che, accettando il legame tra erogazione del welfare e indicatore individuale, ha “dato il la” a numerose esperienze che, se replicate, potrebbero generare danni a questo nuovo istituto, più che vantaggi, per la notevole ambiguità delle loro finalità. Con la Risoluzione n. 55, pur senza citarla, l’Agenzia ha voluto esplicitamente correggere quanto sostenuto dalla sua direzione territoriale tre anni prima.

Con l’occasione, l’Agenzia delle Entrate puntualizza anche alcune condizioni, invero già ampiamente note, per la non concorrenza al reddito di diverse misure di welfare.

Per esempio, ricorda che il regime di non concorrenza al reddito di lavoro dipendente delle opere e dei servizi aventi finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto offerti dal datore di lavoro ai dipendenti e ai familiari di cui alla **lettera f) del comma 2 dell’art. 51 del TUIR non è applicabile anche a eventuali somme di denaro erogate ai dipendenti a titolo di rimborso spese anche se per opere e servizi con le medesime finalità.**

Rispetto a tale categoria di misure di welfare, nel caso in cui le opere ed i servizi non siano messi a disposizione direttamente dal datore, ma da strutture esterne all'azienda, affinché si applichi il regime di fiscale di favore, **è necessario che «il dipendente resti estraneo al rapporto economico che intercorre tra l'azienda e il terzo erogatore del servizio»**. Quindi, al lavoratore deve soltanto essere riconosciuta la possibilità di aderire o non all'offerta proposta **«senza pertanto poter patuire altri aspetti relativi alla fruizione dell'opera e/o del servizio, fatto salvo il momento di utilizzo del benefit»**. Questa precisazione rileva in particolare per i viaggi, rispetto ai quali, per la non imponibilità, non si ammette la possibilità della costruzione di un viaggio su misura per il lavoratore, ma soltanto la possibilità di aderire a un viaggio “preconfezionato”.

Anche questa posizione della Agenzia era piuttosto nota tra gli addetti ai lavori, ma non ci si aspettava un chiarimento così netto. L'argomentazione, seppure comprensibile, può risultare foriera di effetti probabilmente non voluti da chi ha steso l'atto. Il primo è uno svantaggio dei fornitori territoriali, certamente meno in grado di standardizzare la loro offerta attraverso pacchetti e quindi potenzialmente superati dai grandi gruppi nazionali, a tutto discapito delle offerte di welfare più radicate sui territori nonché della eterogeneità complessiva del mercato e della concorrenza. **Il secondo aspetto sono le possibili conseguenze di un ragionamento così centrato sulla equivalenza “personalizzazione = coinvolgimento nello scambio economico”**. È un assunto che rischia di modificare molte delle offerte di servizi rientranti nella lettera *f*), senza alcun vantaggio per i beneficiari dei piani di welfare (i lavoratori!) né per i conti dello Stato, che non subiscono alcun danno da una interpretazione meno restrittiva di quella ora fornita.

A differenza della lettera *f*), nell'ambito delle lettere *f-bis*) e *f-ter*), non concorrono a formare il reddito del dipendente anche i rimborsi spesa relativi a servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare (*f-bis*) usufruiti da familiari del dipendente e a servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti. **Rispetto alla documentazione richiesta a giustificazione dei rimborsi spesa, si fa presente che «nella documentazione comprovante l'utilizzo delle somme deve essere indicato il soggetto che ha fruito del servizio o della prestazione e la tipologia di servizio o prestazione erogata per verificare che l'utilizzo delle somme sia coerente con le finalità indicate dalla norma»**.

**Di particolare rilievo risulta il chiarimento relativo all'intestazione del documento di spesa e alle modalità del pagamento**. Si specifica che per i rimborsi ammessi delle lettere *f-bis*) e *f-ter*), **il documento di spesa può essere intestato al dipendente o al familiare che ha fruito del servizio** (fermo restando l'indicazione nel documento del fruitore del servizio). **Con riferimento al pagamento, non è necessario che si dimostri che è stato effettuato dal dipendente**, ammettendosi qui che non soltanto il documento, ma anche il pagamento possa essere effettuato dal familiare beneficiario del servizio (situazione che può verificarsi in particolare con riferimento alle prestazioni e servizi di cui alla lettera *f-ter*).

Sul fronte della deducibilità ai fini IRES dei costi sostenuti dal datore di lavoro per l'erogazione delle misure di welfare, si ribadisce che **per la deducibilità totale è necessario che il regolamento aziendale risulti «non revocabile né modificabile autonomamente da parte del datore di lavoro»**. A tal fine, vale l'inserimento nel regolamento aziendale di affermazione di questo tipo: «In quanto atto negoziale, ancorché unilaterale, le erogazioni ivi previste costituiscono una obbligazione nei confronti dei lavoratori». Al contrario, se rimanessero dubbi sulla possibilità del datore di lavoro di modificare unilateralmente e discrezionalmente il regolamento, allora esso corrispondere semplicemente ad un atto unilaterale volontario del datore di lavoro, applicandosi conseguentemente la deducibilità dei costi per il welfare nel limite del 5 per mille delle spese per prestazioni di lavoro dipendente.

In sintesi, quindi, l'Agenzia ci ha fornito un agile compendio di teoria e pratica della costruzione di piani di welfare aziendale. Alcuni dubbi permangono, ma è inevitabile anche osservare che la stessa, accresciuta, attenzione della Agenzia verso il welfare aziendale sia prova indiretta della continua crescita di questo istituto, anche in periodo di crisi pandemica ed economica.

## Sono misurabili gli effetti a livello microeconomico delle politiche di welfare aziendale?\*

di Irene Viscovich

**Le aziende si pongono sempre più spesso alcune domande: il welfare aziendale produce davvero benefici per le persone e per l'azienda? Quali? Si potrebbero investire meglio le risorse a disposizione? Come? Gli altri cosa fanno?** Sono domande non solo legittime e utili per valutare il welfare in azienda, ma addirittura indispensabili per raccogliere gli elementi pratici e numerici che supportano le scelte di welfare fatte dall'azienda e orientano i passi futuri.

**L'attività di monitoraggio, momento indispensabile per un'efficace ed efficiente gestione del progetto, è fondamentale se si vuole ottimizzare l'investimento fatto.** È importante misurare gli elementi più soft, come la soddisfazione, l'engagement delle persone, il clima, le relazioni, ma anche gli elementi quantitativi notoriamente complicati da rilevare.

*“Faccio fatica a dirti che sono in grado di misurare oggettivamente quanto, in termini di efficienza complessiva, abbia portato un progetto welfare”* o *“Il ritorno economico delle iniziative di welfare non è misurabile”*: sono le risposte date più frequentemente dagli HR manager quando si chiede loro se abbiano mai misurato gli effetti dell'introduzione di un piano di welfare in azienda.

**Sono molti i sistemi di misurazione delle performance e dei ritorni di un programma di welfare aziendale nati negli ultimi anni, i cosiddetti welfare index.**

Un sistema ancora utilizzato è stato introdotto dal network Imprese e Persone, IEP, nel corso del 2016 e 2017. Il Life@work Index, frutto dell'innovativa metodologia realizzata da IEP in collaborazione con Eudaimon e con l'Università Cattolica:

- misura i benefici del welfare, per l'azienda e per i collaboratori, sia di tipo tangibile (per esempio, il valore economico o il tempo risparmiato) sia intangibile, basato sul valore che soggettivamente il lavoratore assegna a ciascun servizio di welfare;
- verifica l'efficienza del welfare in termini di risultati ottenuti rispetto all'impegno economico messo in campo dall'azienda;
- confronta i benefici e l'efficienza di un programma di welfare con quelli di altre aziende;
- suggerisce le linee di evoluzione del piano di welfare alla ricerca del miglior risultato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

**La prima evidenza di questa metodologia è che i piani di welfare incrementano nei collaboratori l'atteggiamento positivo nei confronti dell'azienda, la motivazione, il senso di appartenenza e il *commitment*.** Ma il risultato meno atteso delle misurazioni effettuate è che la somma di tutte le componenti di valore del welfare aziendale, sia per i lavoratori sia per l'azienda è fino a sette volte più grande della sola componente economica legata al risparmio economico dell'azienda (come sostiene Alberto Perfumo nel libro “Il welfare aziendale è una iattura”).

**Tra le diverse attività messe in campo sul tema della misurazione degli effetti di un piano di welfare nel nostro Paese rientra anche la metodologia di valutazione ideata da Wbr -Lab (Welfare Benefit Return) in collaborazione con Valore Welfare, advisor specializzato nella costruzione di piani di welfare aziendale.**

Al fine della misurazione degli effetti di un piano di welfare, non è sufficiente tenere monitorate le variazioni degli indicatori di performance (outcome), ma si rende necessario effettuare una stima dell'impatto attribuibile direttamente al welfare al netto di altre leve organizzative e fattori esterni.

**La sperimentazione della Metodologia Wbr nelle aziende partner che hanno partecipato ai lavori del Laboratorio ha fornito interessanti spunti di riflessione.** Di particolare rilevanza risulta la scelta dei KPI (Key Performance Index, indicatori chiave di prestazione) da osservare ai fini di una valutazione delle performance aziendali, che devono essere individuati in un'ottica di lungo periodo in modo da poter essere confrontabili nel tempo per valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi aziendali. Le sperimentazioni hanno confermato quanto detto prima evidenziando che il saving sul KPI “costo del lavoro” derivante dal favor normativo (fiscale e contributivo) non è tra gli obiettivi strategici aziendali perseguiti con un piano di welfare aziendale perché l'incidenza complessiva reale dell'effetto “leva fiscale”, sul totale del costo del lavoro, è mediamente prossima allo 0,35%.

**Le sperimentazioni hanno evidenziato che un piano di welfare aziendale ha, mediamente, un'incidenza più rilevante su KPI intangibili di lungo periodo rispetto ai KPI tangibili di breve periodo.**

Un indicatore che si differenzia da quelli appena illustrati, in quanto è più un elemento conoscitivo che di misurazione degli effetti del welfare, è presente nel rapporto Welfare Index PMI 2020. In quest'ultimo è inserita una sezione con i principali risultati di una analisi, svolta dalla divisione Marketing Solutions di Cerved, con l'obiettivo di misurare il rapporto tra welfare aziendale e risultati di business delle imprese. L'analisi si sviluppa correlando le attività di welfare con i dati di bilancio. Si è proceduto ad integrare le risultanze delle interviste alle 4.024 PMI che hanno partecipato all'edizione 2020 di Welfare Index PMI con le informazioni di bilancio dei sistemi informativi di Cerved, aggiornati all'esercizio 2018 (gli ultimi disponibili al momento dell'analisi, nel luglio 2020).

**Le elaborazioni si sono concentrate su un set ristretto di variabili maggiormente esplicative. Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo si**

**rimanda alla sezione del Rapporto Welfare Index PMI 2020** (pagine 71-80). Quello del Welfare Index PMI vuole essere un primo contributo di tipo conoscitivo, destinato ad essere approfondito in futuro, utile a porre le basi per una riflessione sistematica sull'apporto che il welfare aziendale offre ai risultati economici e finanziari delle imprese.

**Per concludere, è possibile affermare in primis che la correlazione non va letta in una logica di rapporto causa – effetto:** il welfare aziendale non “produce” direttamente un impatto di business (ad esempio un incremento di fatturato o un miglioramento della redditività), ma concorre – insieme a numerosi altri fattori della gestione aziendale – al suo conseguimento. È difficile circoscrivere le variabili dipendenti dal welfare e che influiscono sull'andamento aziendale; gran parte di tale difficoltà è dovuta al fatto che le azioni e le reazioni umane dipendono da quello che avviene sul posto di lavoro ma anche da quello che avviene nella vita quotidiana al di fuori del contesto lavorativo. Inoltre, in tempi come questi, in cui i cambiamenti sono repentini, la misurazione è più complicata; le priorità, gli stili di vita e le esigenze delle persone risentono moltissimo degli accelerati ritmi e direzioni di cambiamento e, quindi, i modelli costruiti ad hoc rischiano di diventare obsoleti in breve tempo e di vanificare gli sforzi che l'impresa fa.

**L'obiettivo del mondo della ricerca dovrebbe essere quello di validare scientificamente questi sistemi di misurazione affinché questi ultimi non corrano il rischio di essere interpretati come finalizzati alla promozione di un prodotto, in quanto frutto del lavoro di soggetti che vendono piani di welfare.** Il patrimonio di conoscenze scientifiche che si verrebbe a creare sarebbe una potente molla a diffondere e incentivare i piani di welfare. Investendo maggiori risorse nella ricerca scientifica in questo campo, ne trarrebbero vantaggio il sistema delle imprese, delle relazioni industriali e il sistema delle istituzioni pubbliche in quanto la scelta di adottare misure di welfare aziendale avrebbe una maggior legittimazione.

Parte II.  
**RUBRICHE**

1.

**A TU PER TU  
CON LA RAPPRESENTANZA**

## **Tutelare il lavoro oggi: transizioni, competenze, risultati A colloquio con Roberto Benaglia (Segretario Generale Fim Cisl)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Roberto Benaglia segretario della Fim-Cisl, la federazione dei metalmeccanici della Cisl, eletto il 13 luglio scorso, succede a Marco Bentivogli in una fase molto particolare della vita sociale ed economica del nostro Paese.*

\*\*\*

***Subito dopo la sua entrata in carica lei ha mandato un messaggio ai suoi iscritti dicendo che contrattare nuove tutele per il lavoro che cambia costituisce una delle principali missioni del sindacato moderno e che quindi bisogna portare i temi del cambiamento all'interno della contrattazione. Quali sono le tre priorità che secondo lei la contrattazione collettiva deve perseguire oggi, anche alla luce della pandemia?***

Io rientro dopo 12 anni in una categoria “madre” del settore manifatturiero, ma è chiaro che ci sono alcuni aspetti che stanno trasversalmente caratterizzando il tema del lavoro e il primo tema che forse nell'anno di grazia 2020 dobbiamo come contrattualisti saper guardare è come combinare tutele e transizioni lavorative e quindi evitare l'accrescersi di divari tra lavoratori “di serie A” e lavoratori cosiddetti “di serie B”, che nelle transizioni si indeboliscono. Quindi alcuni diritti di base come la formazione, la salute e sicurezza, l'occupabilità e anche la giusta retribuzione dobbiamo poterli garantire contrattualmente e soprattutto nelle transizioni.

Se dovessi indicare una seconda priorità, oggi vedo nell'accrescimento delle competenze un aspetto critico e decisivo per la buona occupazione e soprattutto anche per la competitività del Paese. Dobbiamo sicuramente lavorare in questa emergenza per congelare i posti di lavoro, dare ammortizzatori e reddito alle persone. Ma questa non può essere una strategia di lungo periodo. Di qui il terzo tema: bisogna lavorare molto perché le tutele sul lavoro si misurino sempre più anche in quella che oggi è una dimensione fondamentale del lavoro, vale a dire la misurazione dei risultati. Oggi i lavoratori a tutti i livelli hanno sempre di più il risultato come obiettivo da raggiungere.

***Raccolgo subito questa sua sottolineatura. Lei recentemente ha dichiarato al Sole 24 Ore che per voi il Patto per la Fabbrica non è “una camicia di forza da***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

***soffrire”. Si potrebbe cogliere in questa affermazione un’altra affermazione implicita cioè che il Patto non sia nemmeno il più comodo degli abiti. Se la pandemia ha dimostrato che le relazioni industriali a livello territoriale e locale hanno saputo svolgere un ruolo per interpretare le modalità corrette per ritornare al lavoro in sicurezza, perché questa vitalità non potrebbe continuare ad essere ricercata su altri temi, in particolare il legame tra salari e produttività?***

Il Patto per la Fabbrica si rischia di tradurlo in maniera notarile come l’accordo che regola, fissa, limita la contrattazione generale e soprattutto quella salariale. Io penso invece che parli molto poco di architettura contrattuale. Si parla anche di piste nuove di contrattazione, ma in tema soprattutto di salari indica, pur sottilmente, un tema che esiste oggi: come far crescere il nostro Paese. Penso che la contrattazione tutta sia chiamato ad assolvere in maniera moderna a questo aspetto con il decentramento. Anch’io ho la netta sensazione che proprio in questa fase le relazioni sindacali siano tornate ad essere centrali e generative soprattutto laddove si è dovuto affrontare questo tema, e quindi nei luoghi di lavoro. Però dico anche che non dobbiamo pensare che queste relazioni siano indietro sul tema dei salari della produttività. Oramai è assodato che la contrattazione decentrata affronti il tema appunto del rapporto tra salari e produttività e prestazioni di lavoro. Quello che evidenzio è che, come ben sappiamo, l’ambito decentrato è un abito frequentato da una minoranza di aziende per una minoranza di lavoratori. Non possiamo pensare che la sola contrattazione decentrata possa regolare per tutti, in maniera forte in un paese di tante PMI, il rapporto tra salari e produttività. Il contratto nazionale, che è uno strumento ancora moderno, ha il compito di aprire degli spazi e di fare delle linee guida che possono permettere all’azienda, magari con deboli relazioni sindacali, di poter essere guidata su questo tema del rapporto tra salari e produttività. Mi piacerebbe poterlo fare.

***Quanto agli altri temi che sono nella piattaforma di rinnovo del contratto, lei ha lanciato un appello a Fiom e Uilm per condividere proposte di categoria per il rilancio del settore. Quali saranno i punti sui quali pensa che farete più fatica a trovare accordo?***

La mia visione è che la piattaforma sia molto ricca e ambiziosa, non solo per gli aspetti salariali, ma anche per quelli normativi. Con Fiom e Uilm sono stati indicati vari temi: il diritto soggettivo alla formazione, che i metalmeccanici hanno emblematicamente identificato nello scorso rinnovo, è un diritto che va sostanziato concretamente. Non basta dire “hai diritto teoricamente”. C’è poi un tema di valutazione, come dicevo prima, del valore del lavoro, quindi i temi della professionalità. C’è poi una richiesta salariale forte. Vi è anche l’esigenza che questa si scarichi misurando bene il valore del lavoro. E non possiamo misurare la contrattazione nazionale salariale solo legandola agli indici IPCA. C’è infine una richiesta di ammodernamento del cosiddetto elemento perequativo: una cifra che andava ai lavoratori di imprese che non hanno mai fatto contrattazione.

***Riprendo proprio da due elementi che ha citato parlando di valore del lavoro. Partiamo dalla partecipazione organizzativa: una delle obiezioni che si***

***potrebbero fare alla ricerca di questo obiettivo è quella secondo la quale la fase post-emergenziale sta portando molte imprese a ripensare i loro piani industriali. Quindi, è ancora possibile per il sindacato, in un momento come questo, puntare sulla partecipazione organizzativa?***

Comincio col dire che il tema della partecipazione è un tema molto moderno e per fare riferimento alla domanda è chiaro che è stato anche un aspetto che, forse in termini di emergenza, è stato affrontato durante la pandemia. Mi permetto di dire che più che una partecipazione organizzata, quando c'è da intervenire e garantire attività lavorativa in sicurezza e flessibilità lavorativa di fronte a emergenze, si fa una sorta di partecipazione di corsa, non organizzata, non pianificata, ma che sicuramente è molto utile e che avviene in molti casi aziendali. Le nostre proposte nulla hanno a che vedere con l'idea di organizzare dall'alto una partecipazione strutturata per tutte le imprese, allo stesso modo, con pagine e pagine di una possibile norma in un contratto nazionale. Il contratto nazionale deve aprire gli spazi. Sulla partecipazione organizzativa ci giochiamo la possibilità di alzare il livello di ingaggio tra impresa e lavoro.

***L'altro tema forte collegato al valore del lavoro è quello appunto della professionalità, dei nuovi profili professionali e anche dei sistemi di inquadramento. Su questo punto la piattaforma come intende intervenire?***

C'è una proposta che è presente anche su spinta della Fim-Cisl, una richiesta precisa di intervento sul sistema classificatorio dei metalmeccanici. Un tema che ha bisogno di processi. Dico così: se devo stabilire l'aumento di una maggiorazione notturna, posso fare tanta trattativa ma alla fine definisco qualcosa di chiaro. I processi classificatori richiedono interventi su architetture complesse e quindi il nostro tema è aprire anche qui con il rinnovo contrattuale degli spazi. La cosa che non possiamo sopportare, lo dico chiaramente, sono aumenti contrattuali legati all'inflazione, quando poi le aziende sviluppano sistemi di remunerazione diretta unilaterale, e non contrattata.

***Il suo predecessore Bentivogli nella sua relazione di caduto ci aveva tenuto a sottolineare il fatto che la Fim per anni ha investito molto sulla comunicazione, anche in riferimento a una innovazione di linguaggio. Mi ha colpito un'immagine che ha utilizzato invece lei, che è quella del "sindacato educatore" cioè un sindacato che cerca di capire le risposte che deve dare ai lavoratori, ma che sa offrire una visione e quindi sa spiegare raccontare ai lavoratori dove il lavoro sta andando. Quali sono oggi secondo lei, in questo periodo particolare, i valori sui quali il sindacato deve continuare a battere per suscitare la aggregazione collettiva e il senso d'identità?***

È un tema assolutamente moderno. Nella mia esperienza il sindacato è un grandissimo soggetto collettivo, che produce prevalentemente soluzioni di carattere collettivo. Dico sempre che è il più grande social network del novecento. Il problema è che per evitare la deriva populista, o peggio la deriva individualista, bisogna cercare di dare delle risposte appropriate. Venti o trenta anni fa mi capitava di fare molte assemblee in cui la gente ci chiedeva: "che cosa ci avete portato a casa?". C'erano bisogni non

dico di massa, ma sicuramente abbastanza comuni tra i lavoratori. Oggi se vado in un'assemblea la domanda che mi fanno è: "che cosa mi hai portato a casa?". È il fatto che le persone hanno bisogno di soluzioni, anche contrattuali, sempre più personalizzate, su modelli di consumo, vita e rapporto col lavoro che sono sempre più articolati. Quando io parlo di sindacato educatore, significa non essere solamente il raccoglitore di richieste che come un bancomat poi vai a erogare in qualsiasi modo generico. I lavoratori hanno bisogno di servizi di assistenza, di prossimità, ma soprattutto hanno bisogno di poter essere ingaggiati su partite collettive educanti. Per esempio la conciliazione vita lavoro, che sembrava fino a ieri uno dei temi che si potevano permettere di trattare nei contratti aziendali aziende che andavano bene, qualche multinazionale... Oggi è diventato una domanda inespressa da parte dei lavoratori, spesso, ma che è decisiva per avere una buona tutela del rapporto di lavoro. Per esempio, se ho una buona conciliazione vita-lavoro, per me che lavoro in quell'azienda, dove il mio sindacato fa una buona contrattazione, è una buona tutela, forse più importante che avere 20 Euro o 50 Euro di aumento. Conosco molti lavoratori che cambiano lavoro non per avere uno stipendio più alto, ma per lavorare meglio anche in rapporto alla propria persona e la propria prospettiva. Bisogna quindi che il sindacato riscopra non solamente richieste tradizionali, quali quella del salario, quella della sicurezza del posto di lavoro... ma colga anche nuove domande e sappia aggregare e far evolvere nella dimensione contrattuale risposte che vanno a colpire i bisogni inespressi. Anche qui il welfare contrattuale è un tema modernissimo, ma tra il buono benzina e la domanda inespressa, molto presente nei luoghi di lavoro, di avere sistemi di assistenza per i propri genitori anziani, sembra esserci un abisso. Ma soprattutto va a cogliere delle domande che normalmente le persone non pongono al sindacato, perché non hanno mai trovato risposta. Riuscire poi a scovare questo bisogno, che magari è personale, ma che mette le persone assieme nel poter realizzare solidarietà e risultati comuni, è una sfida tradizionale perché appunto rilancia l'azione collettiva del sindacato, ma al contempo è una sfida molto moderna, perché va a dare non lo stesso prodotto per tutti, ma va a declinare una serie di risposte per bisogni condivisi delle persone.

## Legge e rappresentanza per tutelare il lavoro autonomo A colloquio con Anna Rita Fioroni (Presidente di Confcommercio Professioni)\*

*a cura di Francesco Nespoli*

*La consulta per il lavoro autonomo e le professioni del Cnel lo scorso 18 agosto ha approvato un disegno di legge per le Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS. Ne abbiamo parlato con Anna Rita Fioroni, Presidente di Confcommercio Professioni e membro della consulta del Cnel per il lavoro autonomo e le professioni.*

\*\*\*

***Presidente, non è la prima volta che la legge si propone di intervenire per la tutela dei lavoratori autonomi, un percorso aperto già nel 2017 con la legge n. 81, passata alla cronaca come lo “Statuto del lavoro autonomo”. Il ddl approvato dalla consulta del Cnel giunge però nell’epoca post-covid. Gli ultimi dati Istat ci dicono che proprio i lavoratori autonomi sono stati tra i più colpiti dal punto di vista occupazionale. Quali sono i nuovi bisogni che accomunano i lavoratori autonomi e che cosa prevede in più questo ddl rispetto alla legge 81 del 2017?***

Voglio fare una premessa: bisogna prendere atto che stanno crescendo sempre più i servizi professionali in Italia. Sono in aumento le occupazioni ad alto contenuto cognitivo e il nostro Ufficio Studi, come ogni anno, ha aggiornato la sua ricerca e ci dimostra che i professionisti non ordinistici e quindi le nuove professioni sono arrivati a quasi 370 mila unità, con una crescita di ben il 62% nel periodo dal 2008 al 2017. Lei giustamente ha fatto riferimento alla legge n. 81 del 2017 perché è un importante passo avanti da parte del legislatore: per la prima volta si tenta di introdurre un quadro organico di disciplina per tutto il mondo del lavoro autonomo professionale in sé considerato, a prescindere dalle regolamentazioni. Questo però è solo un primo passo a cui devono seguire interventi strutturali successivi. Noi avevamo considerato l’esigenza di prendere in esame la previsione di tutele per la riduzione-sospensione delle attività lavorative con riferimento soprattutto agli iscritti alla gestione separata Inps perché sono costoro i professionisti che sono legati all’andamento del mercato del lavoro e sono soggetti anche a frequenti transizioni occupazionali che riguardano diverse dimensioni lavorative, dalla autonomia alla subordinazione. Nello specifico per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

le professioni noi dovremo sempre più puntare sulla valorizzazione delle competenze ritenendole strategiche per la crescita del sistema Paese e rafforzando quindi l'azione delle associazioni di rappresentanza in questo ambito anche nell'ottica della qualificazione professionale. L'introduzione del principio dell'equo compenso c'è stata, con una recente legge di bilancio, ma non è sufficiente ed è inapplicabile per professionisti non organizzati in ordini o collegi che non hanno parametri di riferimento. Occorrerà poi favorire le aggregazioni tra professionisti e promuoverne le reti. E una cosa su cui insistiamo notevolmente per il futuro è l'estensione del piano Impresa 4.0 anche al mondo delle professioni.

***Come ha sottolineato lei, i numeri del lavoro autonomo in Italia indicano che esiste una ampia base di lavoratori che ha interesse ad avere una rappresentanza. Si tratta però di un mondo contraddistinto da un'alta eterogeneità, anche nello stesso segmento previdenziale della gestione separata. Si può quindi concepire oggi una rappresentanza del lavoro autonomo tout court? Cosa vuol dire rappresentare il lavoro autonomo oggi?***

Rappresentare il lavoro autonomo significa prendere atto che alcune istanze comuni e di carattere trasversale esistono e quindi le sintesi si possono trovare. Quello che cambia è la modalità con cui vengono regolamentate queste professioni dal mercato o nel mercato. Esistono professioni protette che sono organizzate in ordini o collegi e professioni che non sono regolamentate e per questo esiste la legge n. 4/2013 che offre una soluzione al modello di rappresentanza per questi mondi. Quindi le associazioni hanno un ruolo fondamentale. Le associazioni di rappresentanza sono associazioni che si costituiscono in modo volontario, che vigilano sulla condotta degli associati e promuovono la formazione e il tipo di qualificazione, sempre in modo volontario: si può esercitare la professione anche se non si è iscritti all'associazione. Penso al consulente di management, penso al comunicatore professionale... Sono professioni che si esercitano a prescindere da una regolamentazione, ma per le quali il mercato ha bisogno di forme di trasparenza e riconoscibilità.

***Nel sistema di rappresentanza dei lavoratori autonomi non si sono mai siglati accordi e protocolli che fossero sottoscritti da associazioni di settore. Questa è la prima volta che un organo istituzionale che raccoglie le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo e delle professioni propone un disegno di legge. Può essere un primo segnale di una nuova fase di organizzazione del sistema della rappresentanza del lavoro autonomo e delle professioni?***

Della consulta fanno anche parte i sindacati, le associazioni datoriali e le organizzazioni che guardano al mondo delle professioni ordinistiche. Tutti ci siamo ritrovati insieme presso la consulta del lavoro autonomo per individuare le soluzioni di sintesi. È stata sicuramente la prima occasione a livello istituzionale dove si è data legittimazione a questo ruolo della rappresentanza di una nuova fetta del lavoro autonomo che è legata alla professionalità. Le rappresentanze del professionista freelance, del professionista più organizzato nella forma di studio professionale, iniziano a dialogare in relazione a determinate istanze. Bisogna dire però che occorre continuare con questo

tipo di interlocuzione e continuare a trovare punti di sintesi. In un'ottica complessiva di medio-lungo termine il legislatore deve tener conto di un sistema di welfare di ammortizzatori sociali che dia risposta alle transizioni occupazionali in cui l'identità professionale è una tutela. Tutela che in quel caso viene riconosciuta dal mercato del lavoro, perché quella professionalità, quei profili specifici diventano ben identificabili anche da chi deve instaurare con il professionista un rapporto giuridico di lavoro.

***Tornando a ddl, oggi si parla molto di politiche attive e di formazione. Uno degli elementi più innovativi del ddl è proprio l'art. 3 dove viene prevista una indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa, ovvero una sorta di ammortizzatore sociale ma strutturale per i lavoratori autonomi che sperimentano un forte calo del reddito. Questa previsione è contraddistinta da un elemento di condizionalità, cioè dalla partecipazione a percorsi di aggiornamento e di riqualificazione professionali. Chi e come nella vostra idea dovrebbe o potrebbe erogare questa formazione?***

Le competenze in questo campo sono da determinare sulla base del rapporto Stato-Regioni. Anpal e regioni dovranno essere chiamate ad una interlocuzione con le associazioni di rappresentanza per individuare le modalità migliori per erogare questa formazione ricordandoci che mancando punti di riferimento certi nell'individuazione dei profili professionali, bisogna riconoscere il ruolo principale delle associazioni. Quest'ultime, anche ai sensi della legge n.4, svolgono l'attività di valorizzazione delle competenze e devono poter partecipare alla definizione delle modalità di erogazione della formazione, collegandosi a quanto previsto per l'attività dei centri per l'impiego, agli sportelli del lavoro autonomo che sono stati introdotti dalla legge n. 81 in un'ottica di interazione tra mondo delle politiche attive tradizionalmente inteso e rappresentanza associativa di questi nuovi settori. Volevo poi sottolineare che anche per la parte monetaria dell'ammortizzatore sociale abbiamo pensato, all'interno della consulta che dovesse essere sì a carico della gestione separata Inps, ma comunque con un fondo ad hoc che viene alimentato da una contribuzione aggiuntiva. Quindi l'onerosità è prevista anche se minima (un 0.28%). Un sacrificio che purtroppo abbiamo dovuto accettare non potendo pensare a sistemi alternativi non onerosi a carico del contribuente. C'è da dire che questi lavoratori sono vessati da una pressione contributiva importante dove non c'è equilibrio tra le prestazioni e la contribuzione erogata. Quindi una valutazione va fatta e continueremo a confrontarci anche all'interno della consulta.

***Vi sono proposte che sono pervenute dalla vostra organizzazione in sede di redazione del disegno di legge che non sono state incluse poi nel testo approvato e che pensa invece possano essere riproposte all'attenzione del legislatore in futuro?***

Sicuramente la necessità di far fronte ad una istanza di questi mondi legati al welfare e cioè l'assistenza sanitaria integrativa. Se ci fosse la possibilità di una deducibilità dei versamenti effettuati a qualsiasi forma di assistenza sanitaria integrativa, al pari della

## 1. A tu per tu con la rappresentanza

deducibilità prevista per i lavoratori dipendenti, potremmo già avere una risposta importante, anche se comunque onerosa. Sarebbe un primo passo.

**Un disegno di legge per superare il dualismo  
tra lavoro autonomo e dipendente  
A colloquio con Gaetano Stella  
(Presidente Conprofessioni)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Presidente l’iniziativa legislativa del Cnel arriva in uno dei momenti storici di massima difficoltà per i lavoratori autonomi. Tutti i dati ci dicono che, insieme a donne, giovani e autonomi professionisti sono stati i più colpiti dalla crisi, in termini sia economici, sia occupazionali. Questa situazione aggrava il dualismo del mercato del lavoro italiano tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati. In che modo il disegno di legge punta a riequilibrare questa disparità?*

In Italia esiste una evidente disparità di trattamento tra lavoratori subordinati e lavoratori dipendenti. Eppure i tanti giovani che svolgono un’attività lavorativa autonoma rappresentano un segmento del mercato del lavoro che si è sviluppato in maniera costante negli ultimi anni, nonostante l’assenza di tutele, anche minime, di welfare. Un fenomeno innescato anche dalle crisi economiche degli ultimi anni, che hanno spinto molti lavoratori dipendenti ad aprire una partita Iva ed esercitare un’attività in proprio. In questo scenario, s’innesta la pandemia, che ha determinato nei primi sei mesi del 2020 una contrazione del lavoro autonomo di circa il 30%, come confermato dall’Osservatorio sulle libere professioni di Conprofessioni, amplificando dunque il dualismo tra autonomi e dipendenti. Se, infatti, i lavoratori dipendenti nel periodo Covid hanno potuto beneficiare degli ammortizzatori sociali, i lavoratori autonomi e in particolare gli iscritti alla gestione separata dell’Inps hanno potuto contare esclusivamente sul contributo di 600 euro messo a disposizione dal Governo. Un provvedimento comunque temporaneo, rispetto a una crisi strutturale. Al di là degli effetti della pandemia, la Consulta del lavoro autonomo del Cnel ha voluto approfondire, prima ancora della diffusione del contagio, lo stato di salute del lavoro autonomo, arrivando a elaborare un intervento normativo strutturale a fronte di una specifica contribuzione.

*Non è però la prima volta che la legge si propone di intervenire in materia di tutela del lavoro autonomo. Penso al percorso che è stato aperto nel 2017 con la legge n. 81 che tentava di rispondere alla necessità di garantire un’adeguata remunerazione e contrastare la logica del massimo ribasso nella contrattazione dei compensi. Perché non è bastato?*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

La legge n. 81/2017 è da considerare sicuramente un punto di partenza per disciplinare in modo adeguato le tutele per il lavoro autonomo. Sono rimaste però incomplete diverse misure: ad esempio le deleghe al Governo che dovevano portare all'elaborazione di interventi di welfare da parte casse di previdenza e anche il Tavolo presso il Ministero del lavoro per discutere di welfare e di formazione non si è mai riunito. Nella legge n. 81 non vi erano poi riferimenti all'equo compenso, inserito in via di principio nella Legge di Bilancio 2018 ma rimasto poi "lettera morta". Importanti sono state le misure sulla malattia, sulla maternità e sulla possibilità di accesso ai fondi europei. Tanti sono quindi gli aspetti positivi di questa legge, ma ci saremmo aspettati una continuità nel dialogo con le Istituzioni su altri temi cruciali. Da qui è nata l'esigenza di cominciare ad affrontare in modo più organico i temi che ci riguardavano.

***Parlando proprio della categoria, oggi il lavoro autonomo di nuova generazione reclama delle forme di rappresentanza più su base professionale che sono difficili da ricondurre ai settori sindacali tradizionali. In che senso anche dal punto di vista della sua organizzazione si può parlare oggi di una rappresentanza del lavoro autonomo e dei professionisti?***

In effetti, la rappresentanza del lavoro autonomo oggi è molto variegata. Nel mondo non ordinistico alcuni lavoratori hanno preferito creare e aderire ad organizzazioni sindacali più strutturate per ottenere determinati servizi, altri sono entrati a far parte dei sindacati tradizionali come Cgil, Cisl, Uil, Ugl che hanno fondato delle associazioni dedicate al lavoro autonomo. Questa frammentazione non ha certamente giovato ai professionisti, i quali non hanno potuto sviluppare un minimo comune denominatore – tra professioni ordinistiche e non ordinistiche - su alcuni temi strategici. In questo contesto, però, Confprofessioni è riuscita a fare sintesi, mettendo insieme tutte le anime del mondo ordinistico e allargando la propria sfera di rappresentanza anche ad alcune associazioni professionali non ordinistiche. Un percorso che ci ha permesso di riunire sotto un unico ombrello tutte le sigle del mondo lavoro autonomo, condividendo alcune "battaglie" comuni. Per esempio, l'iniziativa *Non è un paese per professionisti* nata per contrastare l'ipotesi di innalzamento dell'aliquota dell'Inps, o ancora la conquista per l'accesso ai fondi europei. Non c'è dubbio che oggi ci sia bisogno proprio di una rappresentanza più professionale che sappia intercettare e rispondere alle esigenze delle nuove generazioni sia sotto il profilo assistenziale, sia sotto il profilo economico, proprio perché il calo dei redditi degli ultimi anni ha colpito duramente le categorie professionali e soprattutto i giovani.

***Questa però è la prima volta che un organo istituzionale che raccoglie le istituzioni di rappresentanza del lavoro autonomo dei professionisti arriva a proporre un ddl. È anche un segnale di sviluppo del sistema della rappresentanza del lavoro autonomo e delle professioni? Ci dice qualcosa di quella che potrà essere la sua evoluzione?***

Il mondo del lavoro autonomo meriterebbe maggior rispetto da parte del Governo e delle Istituzioni. Certo, anche su questo piano la frammentazione non ha favorito il dialogo, tuttavia bisogna dare un segnale forte per contrastare la crisi economica e

occupazionale che ha investito il lavoro autonomo. E di fronte all'immobilismo del Governo, il sistema della rappresentanza del lavoro autonomo si è quasi visto costretto a intervenire con una proposta di legge chiara, condivisa e inclusiva. Credo, infatti, che il grande risultato del Cnel sia proprio quello di aver riunito attorno al tavolo tutte, ma proprio tutte, le rappresentanze. Nessuno è rimasto escluso.

***Nel ddl uno degli elementi più innovativi è quello contenuto nell'art. 3 dove viene prevista una "indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa". Questa indennità è però subordinata alla partecipazione a percorsi di formazione e riqualificazione. Secondo lei le associazioni potrebbero avere un ruolo nell'erogare questa formazione o quantomeno nel definirne le modalità?***

Uno dei punti più innovativi della pdl che abbiamo presentato riguarda appunto un "ammortizzatore universale" che garantisce un contributo a coloro i quali dovessero trovarsi in una situazione di difficoltà economica: nello specifico un calo di reddito del 50 % rispetto alla media degli ultimi tre anni. Tengo a precisare che questo contributo non è a carico della fiscalità generale e prevede l'inserimento dei lavoratori in un percorso di politica attiva. I lavoratori autonomi che hanno visto ridurre il loro reddito in una situazione di crisi hanno evidentemente bisogno di un percorso formativo per acquisire ulteriori competenze o per ricollocarsi sul mercato. Nulla esclude poi che siano le stesse associazioni, quando dotate di strutture adeguate, a individuare gli strumenti più idonei per erogare l'attività formativa necessaria. Chiaramente le esigenze del mercato del lavoro autonomo sono diverse da quello del lavoro dipendente e quindi non potremmo utilizzare gli stessi criteri che sono stati utilizzati fino ad ora per le politiche attive rivolte ai lavoratori subordinati. Bisogna quindi individuare modalità di formazione che siano utili per la ricollocazione sul mercato.

***Vi sono altre proposte che sono pervenute dalla vostra organizzazione che non sono state incluse nel ddl ma che pensate potranno essere riproposte?***

A dire la verità la proposta nasceva un po' più ampia, ma abbiamo dovuto stralciare dal testo un articolo relativo all'assistenza sanitaria per i lavoratori autonomi. Anche su questo piano, oggi in Italia vi è disparità di trattamento con i lavoratori dipendenti. Avevamo ipotizzato l'introduzione di una soglia di deducibilità dei contributi per l'adesione a forme di assistenza sanitaria erogate dalla bilateralità con polizze collettive, ma abbiamo dovuto accantonare l'ipotesi perché sarebbe stata necessaria una valutazione del costo della misura a carico dello Stato con conseguente dilatazione dei tempi per la presentazione del disegno di legge alle Camere. C'è poi il capitolo della previdenza: non c'è dubbio che si debba mettere mano alla gestione separata, ma su questo fronte bisogna capire se ci sia davvero una volontà politica di procedere in questa direzione.

**Gomma-plastica, vetro, penne, spazzole e pennelli:  
il ruolo delle relazioni industriali in epoca Covid-19**  
**A colloquio con Nora Garofalo**  
**(Segretaria Generale Femca-Cisl)\***

*a cura di Michele Dalla Sega, Francesco Nespoli, Giacomo Pigni*

*Segretaria, la vostra organizzazione è impegnata nelle negoziazioni per diversi rinnovi contrattuali. Sono in corso le trattative con Sistema Moda Italia (Confindustria) attorno alla piattaforma per il rinnovo del CCNL tessile-abbigliamento-moda e anche la ceramica, l'occhialeria, il calzaturiero sono in attesa di rinnovo. La vostra organizzazione ha però già firmato tre rinnovi contrattuali post-Covid, quello del vetro, quello del CCNL gomma plastica e da pochi giorni quello Penne e Spazzole. Quanto ha influito l'esperienza della pandemia sullo svolgersi di queste trattative? Ci sono elementi dei nuovi contratti che avete siglato che senza la pandemia non sarebbero stati previsti?*

Il recentissimo rinnovo del contratto Penne e Spazzole firmato questa settimana, purché di nicchia, è un ulteriore traguardo che abbiamo raggiunto con grande soddisfazione. L'emergenza sanitaria ha sicuramente inciso sui rinnovi contrattuali dal punto di vista del raggiungimento dell'accordo e ha fatto ulteriormente emergere la necessità di tutelare i lavoratori in un momento particolarmente difficoltoso e complesso. L'assunzione di responsabilità delle parti ha favorito la comprensione della straordinarietà del momento agevolando la trattativa. Dal punto di vista delle relazioni è indubbia la difficoltà di svolgere le trattative in modalità videoconferenze pur essendo l'unica percorribile, poiché non favorisce i rapporti sul piano relazionale e disperde le dinamiche proprie del tavolo che si sviluppano in ambito di negoziazione. Sicuramente elementi innovativi propri del COVID-19, pur essendo già presenti all'interno dei contratti, sono ascrivibili in larga parte a tutto quello che concerne la tematica e l'utilizzo dello strumento dello smart working e del welfare. Possiamo affermare che certamente è stato un tema caldo e trasversale a tutti i contratti.

*Nel CCNL gomma-plastica, l'ultimo siglato, in merito al trattamento economico, l'aumento medio sui minimi è di 63 euro, con una distribuzione su due tranches. Viene inoltre inserita la definizione del trattamento economico minimo (TEM) e del trattamento economico complessivo (TEC), in linea con il Patto della Fabbrica. Come si è arrivati a questo risultato? E quanto è stato importante, ai fini della trattativa, inserirsi nel solco del Patto della Fabbrica?*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

Il CCNL era scaduto da più di 12 mesi, in questo lasso temporale hanno gravato particolari condizioni fiscali e normative di contesto (Plastic free e Plastic tax) e una pesante crisi del settore automotive di cui il comparto è un indotto importante, elementi che condizionano la capacità di programmazione delle aziende sul lungo periodo limitando la disponibilità di destinare risorse economiche per la contrattazione. I 63 euro sono per questo un risultato positivo che ha capitalizzato anche la produttività del settore che durante il periodo più accentuato della pandemia ha comunque visto circa il 67% delle imprese continuare a produrre evidenziando anche alcune positività su alcuni settori come il packaging e il monouso, spinte dalle esigenze di igiene imposte dalla pandemia. Definire in maniera puntuale il salario TEC e TEM, così come previsto dal Patto per la Fabbrica è stato sicuramente utile al raggiungimento dell'intesa, ma lo è stato ancor di più eliminare il recupero automatico degli scostamenti inflattivi, introducendo un sistema reazionale di analisi di tutti i fattori che influenzano gli andamenti economici delle imprese e del sistema paese, privilegiando il dialogo e le soluzioni condivise di problemi complessi come l'incidenza sul salario degli andamenti dell'inflazione.

***Viene inoltre istituita la Commissione Paritetica Contrattuale Nazionale Salute Sicurezza e Ambiente. Perché inserire una nuova e specifica commissione su questi temi all'interno del contratto nazionale?***

È stata una scelta strategica precisa, abbiamo voluto dedicare alle tematiche di Salute Sicurezza e Ambiente, che generalmente sono trattate a livello di Osservatorio Nazionale, una particolare attenzione ritenendole molto rilevanti per l'intero settore Gomma Plastica. La commissione non avrà quindi solo un ruolo informativo ma anche di monitoraggio e di indicazione alla negoziazione sulle varie tematiche che, come quelle ambientali e di sviluppo sostenibile avranno un forte impatto nel settore. Il ruolo anche negoziale della commissione sarà di indirizzo per la prevenzione e riduzione degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali attraverso un puntuale coordinamento degli organi paritetici territoriali e degli RLSSA, in particolare per implementare e attuare Protocolli di Sicurezza e Protocolli Sanitari, che sono fondamentali in questo periodo. Infine, ci si è concentrati sulla questione degli appalti, che sappiamo essere il punto più delicato della gestione della sicurezza in azienda, definendo che negli incontri programmati a livello nazionale e territoriale sia prevista una puntuale informazione su tutti i dati aggregati che riguardano natura, obiettivi e ambito contrattuale applicato, per evitare oltre al dumping contrattuale anche il dumping in sicurezza, di tutte le attività che vengono conferite in appalto, riservando un importante ruolo di monitoraggio alle RSU. In questo senso è importante evidenziare la sperimentazione in corso per il rappresentante dei lavoratori della sicurezza di sito, frutto di un accordo con ENI, che guarda alla sicurezza in un'ottica più complessiva coinvolgendo inoltre le aziende del sito industriale, ricomprendendo anche quel concetto di sicurezza ambientale che ormai è entrato a far parte, a tutto campo, delle problematiche degli insediamenti industriali.

***Quali spazi intravedete per il raccordo tra il welfare nazionale e il welfare contrattuale nei settori di cui vi occupate? Pensiamo al fondo contrattuale di assistenza sanitaria integrativa Fasg&P, nel corso dell'emergenza, ha rappresentato un valido supporto per lavoratori e aziende nel corso dell'emergenza Covid, con soluzioni ad hoc.***

Il raccordo tra il welfare Nazionale e il welfare Contrattuale è fondamentale, ci sono molti spazi di crescita di questa integrazione che valorizza entrambi i settori. Potenziare il welfare contrattuale, soprattutto in ambito sanitario porta benefici ai lavoratori integrando l'offerta pubblica con un meccanismo di integrazione virtuoso in un'ottica mai sostitutiva in un momento particolarmente critico per il sistema sanitario nazionale vista l'emergenza. Anche il settore previdenziale è fondamentale soprattutto nel rafforzamento e nell'integrazione della copertura pubblica in particolare per i giovani, che come ben sappiamo saranno i più penalizzati in questo senso. Il fondo sanitario del settore gomma plastica è un esempio di integrazione pubblica e contrattuale, in linea con altre esperienze in questo senso, nelle quali si è deciso di implementare le coperture prevedendo un diario per i ricoveri ospedalieri in caso di patologie Covid, che rappresenta un concreto supporto per i lavoratori in un particolare momento di fragilità.

***Il nuovo contratto istituisce il delegato alla formazione per le realtà con oltre 50 dipendenti. Che ruolo può avere tale figura all'interno delle aziende? Rispetto al vostro settore, quali sono i principali effetti della digitalizzazione sul lavoro? E se i percorsi di formazione saranno definiti di comune accordo tra le RSU e la direzione aziendale, come saranno rilevati i fabbisogni formativi? Saranno coinvolti i fondi interprofessionali?***

Gli impatti della digitalizzazione e dell'implementazione tecnologica saranno importanti anche in questo settore, per questo siamo convinti che la formazione assumerà sempre più un ruolo strategico per governare questi processi che hanno bisogno di un approccio integrato tra aziende e territorio, dove scuola e enti formativi dovranno necessariamente ampliare l'offerta formativa sia nel senso di sviluppo sia di protezione dei lavoratori durante i processi di riorganizzazione aziendale o di trasformazione tecnologica. Per questi motivi il Delegato alla Formazione sarà una figura molto importante per la definizione dei fabbisogni formativi, rilevati attraverso un monitoraggio e un confronto diretto con i lavoratori, che saranno poi oggetto di confronto con l'azienda per indirizzare al meglio il tipo di formazione richiesta che inevitabilmente coinvolgerà i fondi interprofessionali e gli enti bilaterali.

***Se allarghiamo un attimo lo sguardo anche alle altre piattaforme vediamo che sono molti i temi per i quali si auspica un intervento della contrattazione di secondo livello. Pensiamo alla flessibilità organizzativa (permessi per i familiari di minori affetti DSA, permessi della legge 104, banca ore), l'evoluzione dei profili professionali, la gestione delle innovazioni tecnologiche e organizzative, i percorsi di ricambio generazionale. Per tutte le tematiche su cui***

***vorreste un intervento della contrattazione di secondo livello come pensate di preparare gli attori negoziali a livello locale?***

È indubbio che il continuo progresso tecnologico in un mercato competitivo impone un ragionamento che vada nella direzione di supportare i lavoratori e garantisca la loro sussistenza e valorizzazione nell'ambito lavorativo. A questo proposito la formazione è certamente un volano di sviluppo delle competenze atte a gestire i profondi processi di trasformazione che coinvolgono imprese e figure professionali. Nella dimensione professionale, infatti, le persone hanno età, esperienze, conoscenze e atteggiamenti diversi rispetto ad una innovazione tecnologica e organizzativa, necessitano per questo di un sostegno per orientarsi in una realtà nuova, migliorare e rimanere competitivi. L'obiettivo deve essere quello di attivare percorsi che mirino a migliorare le professionalità e le competenze per utilizzare al meglio le potenzialità della nuova tecnologia e non far sì che la stessa diventi invece invalidante e preclusiva per alcuni soggetti. Questo tema riesce a ricomprendere tutta una serie di problematiche interconnesse che riguardano anche la riqualificazione del personale e l'obsolescenza delle competenze per figure professionali "mature" che devono necessariamente trovare un nuovo spazio o gestire nuove strumentazioni tecniche per lo svolgimento della propria mansione e l'organizzazione del lavoro stesso. Per questo bisogna insistere sulla strategicità della formazione, analizzare i bisogni formativi e implementare le proposte e i progetti di intervento che esplicitino priorità temporali, di area e tempistiche di erogazione.

***Nel nuovo CCNL gomma-plastica, così come nella piattaforma tessile/moda provate a stimolare la contrattazione sul premio di risultato anche con un aggiornamento dell'elemento di garanzia retributiva/perequativo? Quale invece potrebbe essere il ruolo della contrattazione territoriale in questo ambito?***

Come Federazione abbiamo richiesto in tutti i contratti un miglioramento dell'elemento perequativo dove non fosse presente la contrattazione di secondo livello. Tale elemento viene richiesto per stimolare e incentivare le aziende perché passino da un costo previsto dal CCNL a una vera e propria contrattazione aziendale. Vista la realtà italiana prevalentemente composta da PMI la contrattazione territoriale potrebbe essere una buona risposta in questa direzione per queste realtà.

***Parliamo di partecipazione organizzativa. Nel CCNL gomma plastica, così come nella piattaforma per il CCNL tessile-abbigliamento-moda si affida l'obiettivo del rilancio della competitività del settore a un Osservatorio Nazionale che dovrebbe arrivare a stilare relative Linee Guida. Al centro di piattaforme e rinnovi c'è però anche una commissione che ha già lavorato negli anni scorsi: la Commissione paritetica nazionale per la revisione del sistema classificatorio. Dunque, quale è stato il ruolo e l'operatività della Commissione in questi anni? Cosa ha potuto rilevare nel suo lavoro di analisi? E come intendete proseguire i lavori?***

L'Osservatorio Nazionale nella realtà del tessile diventa elemento fondamentale per garantire una sostenibilità del settore attraverso strategie comuni e linee di indirizzo condivise che sostengano tutto il comparto. La commissione paritetica, nazionale appurato che il sistema classificatorio degli inquadramenti risulta fortemente desueto e superato e preso atto dell'inserimento di nuove professionalità, deve necessariamente diventare più operativa e lavorare per superare queste difficoltà oggettive riscontrate. In quest'ottica il rinnovo del contratto deve assolutamente rilanciare la strategicità dello strumento della Commissione e creare le condizioni per una sua reale operatività. Nel contatto della Gomma Plastica si è dato particolare importanza al ruolo della Commissione Paritetica Nazionale che dovrà concretizzare durante la vigenza contrattuale tutte quelle iniziative di analisi e monitoraggio che sono state attuate anche con la collaborazione del MiSE, ma che purtroppo sono solo rimaste sulla carta. I cambiamenti intervenuti attraverso i processi di digitalizzazione e le trasformazioni della prestazione lavorativa e delle nuove professionalità e la richiesta di nuove competenze impongono soluzione in tempi brevi. Per questo la Commissione Paritetica Nazionale partirà da un tema chiaro a tutti, cioè che sono i livelli contrattuali più bassi dell'ambito della produzione quelli che necessitano di maggiore attenzione, ed è per questo che abbiamo già indicato ai lavori della Commissione una linea di priorità, riconoscendo nel rinnovo contrattuale un inquadramento superiore per gli addetti alla conduzione di macchine di produzione. Questa è la via da seguire per arrivare anche alle più alte professionalità che l'innovazione tecnologica sta imponendo ai sistemi organizzativi delle imprese.

***Concludiamo con un tema che è stato portato di nuovo alla ribalta da recenti vicende contrattuali. La piattaforma per il CCNL moda-abbigliamento-tessile richiede di più, e cioè che non venga commissionato lavoro a chi applica contratti firmati da organizzazioni sindacali e datoriali non rappresentative sul piano nazionale. Ma come può essere resa effettiva ed esigibile questa richiesta conciliandola con le iniziative di incentivo al reshoring? Avete pensato ad altre misure a livello locale per contrastare i fenomeni di dumping? C'è confronto anche con le iniziative avviate in altri settori colpiti dagli stessi fenomeni? Pensiamo allo stesso CCNL gomma-plastica che prevede obbligo per le aziende limitato ad informare la RSU in merito al relativo CCNL applicato delle attività conferite in appalto.***

Recentemente nelle piattaforme presentate per il comparto Moda abbiamo assunto con grande responsabilità il tema del dumping contrattuale, fenomeno largamente diffuso nel settore e presente su tutto il territorio attraverso la cosiddetta "contrattazione pirata". Una soluzione possibile potrebbe essere quella di richiedere alle aziende committenti di lavorazioni a terzi, operanti sul territorio nazionale, di appaltare tali lavorazioni ad aziende che applichino il CCNL di pertinenza sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o, in alternativa, l'impegno a sottoscrivere e ad applicare gli "Accordi di confluenza". Tali accordi di confluenza impegnerebbero le aziende del settore a dover raggiungere accordi aziendali con le proprie RSU e/o con le organizzazioni territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria volte a ricondurre al contratto nazionale coloro che non

lo applicano. Inoltre tale impegno dovrà essere esteso alle aziende in regime di sub-appalto e sub-fornitura. Sicuramente questa soluzione, che auspichiamo percorribile, potrebbe essere una risposta concreta alla lotta contro il dumping.

**Legno-arredo, flessibilità e formazione  
formula per la ripartenza  
A colloquio con Giacomo Ghirlandetti  
(Direttore delle Relazioni Industriali di FederlegnoArredo)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Lo scorso 19 ottobre è stato rinnovato il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti delle industrie del legno, del sughero, del mobile e dell'arredamento e delle industrie boschive e forestali. Il contratto era scaduto il 31 marzo 2019. L'accordo è stato raggiunto in videoconferenza. La firma è avvenuta il giorno 22 ottobre. Ne parliamo con Giacomo Ghirlandetti, Direttore delle Relazioni Sindacali di FederlegnoArredo.*

\*\*\*

***Direttore, cominciamo con qualche dato di contesto: quante aziende e quanti lavoratori coinvolge questo contratto?***

Circa 140/150.000 lavoratori. Il numero delle aziende è abbastanza problematico da quantificare, ma siamo sopra le 3.000.

***Quanto alla sfera di applicazione, questo è un contratto con due anime, l'anima del legno e l'anima del mobile. E tra i vostri associati c'è anche Assoallestimenti che è l'associazione delle aziende che si occupano di allestimento nelle fiere. Il contratto riguarda anche loro?***

Gli allestitori sono una categoria molto particolare, ci sono molte tipologie. C'è chi ha la segheria e costruisce e monta gli stand, e applica il nostro contratto. Chi noleggia stand già montati probabilmente no.

**Ovviamente si tratta di un settore che ha sofferto molto.**

Certo, è tutto bloccato, fiere, spettacoli, palchi, sagre, feste. Tutta l'attività è bloccata.

***Veniamo ai contenuti. Il rinnovo ha sorpreso molti degli osservatori, che non si aspettavano si potesse raggiungere l'accordo in tempi rapidi. Il fatto che la notizia del rinnovo fosse stata comunicata, ma senza annunciare i dettagli, ha diffuso l'ipotesi che i contenuti fossero delicati.***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

Abbiamo raggiunto l'accordo a mezzanotte e mezza del lunedì. Dopo tanti mesi di trattativa, ormai avevo dei testi a sei colori a furia di correzioni. Il tutto per di più in videoconferenza. È chiaro che non puoi firmare in una situazione come quella. I testi vanno puliti prima della firma, come per qualsiasi rinnovo. Il fatto di non diffondere i contenuti fino alla firma è una prassi: è garanzia di tutti. Il giovedì avevo le firme di due organizzazioni e il comunicato pronto dalle 17:00. Mancava solo l'ultima firma prima di uscire con il comunicato. Ho scoperto però che il sindacato aveva già diffuso il suo comunicato, compresa l'organizzazione della quale non avevamo ancora formalmente ricevuto la firma. A quel punto abbiamo lanciato il comunicato anche noi. Le agenzie che riprendono il comunicato del sindacato sono delle 17:30, le nostre sono delle 20:30. L'ultima organizzazione ha mandato la sua firma il mattino dopo alle 10:00. Probabilmente hanno avuto problemi organizzativi. Ma il punto è che non c'era niente da nascondere. D'altro canto devo dire che io non ho mai sperimentato tanta attenzione mediatica sul nostro contratto. dal 1994, quando ho cominciato ad occuparmene. Qualcuno ha usato questa vicenda anche per dare adito ad una certa interpretazione del quadro generale dei rinnovi in corso.

***Infatti in una sua intervista pubblicata sul Sole 24 Ore lei si augurava la fine di ingerenze esterne. Non si riferiva all'intervento di Confindustria, come avvenuto per esempio nel rinnovo dell'industria alimentare, bensì alla "volontà politica" di chi avesse interesse ad affermare che "la colpa e la mancata volontà del rinnovo [era] di Confindustria e del suo Presidente".***

L'unico giornale ad attribuire a Confindustria un'ingerenza nel nostro contratto è stato *la Repubblica*.

***Dunque, quale elemento negoziale è stato centrale per lo sblocco della situazione?***

Grazie anche ad alcune delle parti sindacali sono venute a cadere le pregiudiziali in materia di lavoro a tempo determinato, somministrazione e lavoro stagionale. Dopo il Decreto Dignità la contrattazione collettiva può ritoccare le percentuali del contingimento.

***Il sindacato chiedeva di ridurle ulteriormente?***

Sì. E tenete conto che le richieste che facevamo noi, che bene o male sono quelle contenute nel contratto, sono ancora peggiorative rispetto a quello che c'era nel vecchio contratto, prima del Decreto Dignità. Alla fine il sindacato è venuto incontro alle nostre richieste. È caduta questa pregiudiziale che era veramente ideologica, perché identificava flessibilità e precarietà. Se la gente continua a pensare che solo per il fatto di avere dei limiti alle assunzioni a tempo determinato, gli imprenditori assumeranno a tempo indeterminato, ha sbagliato film, perché il lavoro è cambiato. Ma non col Covid: da un po' di anni. Per le aziende oggi è quasi impossibile programmare la produzione prevedendo con buona approssimazione cosa succederà tra sei mesi. Allora

le aziende, senza abusarne, devono essere libere di organizzarsi per rispondere al mercato anche assumendo a tempo determinato e a commesse improvvise. Altrimenti cosa faccio, assumo e poi licenzio?

***Quindi ricapitolando, il Decreto Dignità aveva imposto il tetto del 50% tra contratti a tempo determinato, somministrazione e stagionali. Voi siete scesi al 45%...***

Sì, in cambio della possibilità di raggiungere il 35% tra tempo determinato e somministrazione, mentre il Decreto Dignità permetteva un 30%. E in più che ciascuno dei due Istituti potesse raggiungere il 30%, laddove il decreto dignità prevedeva il 20%. Abbiamo voluto cioè dare più scelta all'imprenditore, bene o male all'interno delle stesse percentuali, perché così si può scegliere quale strumento utilizzare per arrivare al tetto del 35%. Perché gli strumenti sono diversi. Un contratto a tempo determinato non è come un somministrato a tempo determinato. Né nei costi, né nella ricerca della professionalità della specifica persona che talvolta va assunta in tempo rapidi.

***Nel vostro settore ci sono anche molte lavorazioni e attività stagionali. Per esempio segherie, tende e pergole, le fiere a cui abbiamo già accennato...***

Abbiamo individuato tredici specifiche produttive. Se fosse stato per noi ne avremmo avuta anche qualcun'altra, ma non si può avere tutto.

***Il contratto definisce le normative relative al lavoro agile e telelavoro. Quanto ha influito sulle trattative la spinta dell'emergenza sanitaria e la conseguente normativa d'urgenza in materia di lavoro agile introdotte.***

Il 99%. Data l'introduzione della normativa d'urgenza, abbiamo voluto normare questi istituti. Noi volevamo normare il telelavoro, il sindacato ci ha chiesto di normare anche lo smart working. Le due cose sono ovviamente diverse, e il contratto lo specifica bene. Nel telelavoro il lavoratore risponde dell'orario di lavoro e del suo lavoro quotidiano. Nello smart working non risponde dell'orario di lavoro e lavora per obiettivi. Nelle aziende di produzione del legno quest'ultima formula riguarda pochi addetti, per esempio i progettisti.

***Quali novità si segnalano in particolare in materia di conciliazione vita-lavoro?***

Ai sensi di legge è stato portato a 7 giorni il permesso per la nascita di un figlio e sono stati introdotti altri permessi per le donne vittime di violenza. Inoltre il contratto stabilisce una integrazione del 30% dello stipendio per i tre mesi di maternità facoltativa, che si sommano quindi alla cifra erogata dall'Inps.

***Nel contratto è previsto un aumento dell'elemento di garanzia per i lavoratori che non hanno il premio di risultato stabilito dalla contrattazione aziendale. Quanti lavoratori interessa questa misura approssimativamente secondo le vostre stime?***

Per noi la contrattazione aziendale copre il 30% delle aziende. Ma questo 30% fa il 70% degli addetti. Significa che la contrattazione aziendale è concentrata soprattutto nelle medie e grandi aziende. Io tra l'altro sono convinto che la contrattazione di secondo livello sia un ottimo strumento per le aziende. È vero che costa, ma costa a fronte dei risultati.

***Non possiamo non parlare della parte economica. Le sintesi che sono circolate parlano di una media di aumento di 70 euro tra recuperi dell'inflazione e riconoscimento della produttività. È una sintesi corretta?***

No. Noi abbiamo firmato a 25 Euro che sono il recupero degli incrementi basati sull'andamento dell'IPCA che non abbiamo erogato a partire da gennaio, come era previsto dal contratto scaduto, perché eravamo in piena trattativa. Il contratto rinnovato, come il precedente, prevede infatti che ogni gennaio le parti si incontrino e sulla base dell'IPCA dell'anno precedente incrementino le retribuzioni base. Nel 2020 questa cosa non è stata fatta e quindi abbiamo previsto l'erogazione di 25 euro da adesso. Questi fanno parte del TEM. Gli altri 25 euro sono chiamati incrementi di produttività e di flessibilità, nel senso che “paghiamo” l'articolo 30 del contratto. La logica è: ci avete accordato più flessibilità. La paghiamo. 25 euro che vanno sul TEC. Questi 50 euro sono per il livello più basso di inquadramento, il primo. I 70 euro che invece calcola il sindacato si trovano al secondo livello impiegatizio. Se noi pensiamo che tutti gli operai prenderanno 70 Euro sbagliamo. Nemmeno la maggioranza degli impiegati prenderà 70 Euro. Ci sono i parametri. Il livello medio di addensamento del nostro sistema, anche se non sono dati facili e soprattutto certi, andrà a prendere 60 Euro.

***Il contratto ritocca anche al rialzo la contribuzione al fondo di previdenza complementare Arco a carico delle imprese e stabilisce una contribuzione di 100 Euro una tantum per tutti i lavoratori in forza. Quale andamento osservate nell'adesione al fondo?***

Il nostro fondo è stagnante. Tra l'altro è un fondo intercategoriale perché raggruppa non solo il legno, ma anche i manufatti in cemento, i laterizi, i lapidei e il legno di Confapi. I 100 euro a testa versati al fondo una tantum erano una richiesta pressante del sindacato, perché pensa che con questo sistema si possano raggiungere tutti i lavoratori con un'azione promozionale. Noi abbiamo espresso tutti i nostri dubbi. Per chi decide di non aderire, questi 100 euro presenti sulla loro posizione individuale, ottengono nel tempo sì la rivalutazione, ma subiscono anche i costi di gestione.

***Rispetto al tema della formazione la vostra posizione è che non si possa individuare un monte ore uguale per tutti, come chiedeva il sindacato, perché la formazione va adeguata ai diversi ruoli e mansioni. Come avete regolato questo aspetto nel contratto?***

Nel contratto siglato invece abbiamo lasciato il testo vecchio: “consentire in linea di massima a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori la partecipazione a percorsi formativi

per tutti i profili professionali”. La richiesta era che ci fosse scritto “garantire”, non “consentire”. La richiesta era cioè che fosse inserita la formula “il sistema - e quando si parla di sistema si intendono le imprese- garantisce tot. ore di formazione”. Ma i lavoratori non sono tutti uguali. Se l’imprenditore ha bisogno di formazione per un lavoratore, è l’azienda la prima a fargliela fare. Ma se non c’è bisogno io non posso obbligare l’azienda a fare svolgere formazione a qualcuno. In più i sindacati volevano che fossero garantite a chi rientrava dalla maternità delle ore di formazione obbligatoria. Ma perché? Se rientro e faccio sempre il mio mestiere di che formazione ho bisogno? Può essere che qualcosa sia cambiato, ma non si può stabilire a priori. Il sindacato inoltre vorrebbe che qualunque tipo di formazione fosse concordata con le RSU. Ma se prendiamo per esempio la formazione che viene da Fondimpresa, noi come organizzazione abbiamo in corso quattro piani nazionali, per presentare il progetto, questo deve essere firmato anche dalle organizzazioni sindacali. E quindi c’è già una condivisione sui piani nazionali. A quel punto non serve più l’accordo in azienda. L’azienda che invece usa il conto aziendale per partecipare a Fondimpresa deve avere un accordo con le RSU, è regola di Fondimpresa. Intendo dire che queste garanzie ci sono già. Ma perché devo fare un accordo se vado fuori dal bando di Fondimpresa o del conto aziendale di Fondimpresa nel caso in cui abbia per esempio bisogno di formazione specifica, mettiamo per l’utilizzo di un nuovo software da parte di alcuni tecnici selezionati?

***Quindi siete soddisfatti del fatto che il testo sul punto sia rimasto identico a quello del contratto scaduto?***

Qualcuno diceva che il buon contratto è quello che lascia un po’ scontente tutte e due le parti.

***E la parte della quale rimanete più scontenti qual è?***

La mia paura è caricare le aziende con oneri economici in questo periodo. Noi avevamo ipotizzato di erogare gli stessi aumenti, magari una cifra leggermente maggiore, non nel 2020/2021, ma nel 2021/2022. Questo perché non sappiamo cosa succederà alle aziende in questo periodo. D’altro canto, oltre alle flessibilità dell’art.30 su tempo determinato e contratto di somministrazione, abbiamo raggiunto un accordo sulla durata del contratto, che non scadrà il 31 marzo 2020, ma il 31 dicembre 2022. Abbiamo così garantito alle aziende che le condizioni economiche derivanti dai minimi retributivi varranno per nove mesi in più.

**Legno-arredo:  
bilateralità, sostenibilità e benessere organizzativo**  
**A colloquio con Salvatore Federico  
(Segretario nazionale Filca-Cisl)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

***Partiamo da alcuni dati di contesto. In questo momento di difficoltà e di incertezza, quali sono le professionalità interessate dal contratto legno-arredo che soffrono di più l'incertezza del momento?***

Le persone con maggiori difficoltà sono i livelli più bassi, i lavoratori sottoposti a flessibilità, le donne. Queste ultime, con la crisi generata dal Covid, si trovano in una notevole ulteriore difficoltà: una flessibilità non condivisa, ma subita, porta alla precarietà.

***Il rinnovo del contratto del settore legno-arredo ha sorpreso molti degli osservatori, il tavolo ad agosto era saltato. Federlegno dice che la piattaforma sindacale era molto estesa. I sindacati avevano dichiarato lo stato di agitazione. Quali erano le vostre richieste?***

Dopo lo sciopero del 21 febbraio, ad agosto c'è stato il secondo stop, dovuto alla richiesta di Federlegno di trasformare il bisogno di flessibilità delle aziende in una precarietà subita dai lavoratori. Come Filca abbiamo lavorato alla stesura della piattaforma con Fillea e Feneal, poi approvata dalle consulte unitarie, evidenziando tutte le problematiche da portare all'attenzione delle assemblee e dei coordinamenti, per cogliere il grado di interesse dei lavoratori. L'obiettivo era e rimane costruire la consapevolezza delle condizioni di lavoro in cui la comunità aziendale vive. Come Filca abbiamo voluto cambiare il metodo di gestione del rinnovo, abbiamo respinto la logica di proporre un risultato per poi portarne a casa una parte, invece abbiamo voluto fare una lettura complessiva dei problemi dei lavoratori del settore per poi articolare delle proposte suddivise in tre temi: centrali, strategici, prioritari.

***E poi cosa è successo? Quale è stato l'elemento che ha permesso lo sblocco della situazione.***

Lo sblocco di Federlegno è avvenuto prima con lo sciopero del 21 febbraio, che è stato partecipatissimo in tutti e quattro i punti di raccolta sul territorio nazionale. Poi,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

a fronte della chiusura in agosto, è stata la dichiarazione di mobilitazione con blocco degli straordinari e con la previsione di ulteriori 16 ore di sciopero. Forse Federlegno ha iniziato a comprendere le nostre ragioni nel costruire percorsi di partecipazione nelle comunità aziendali.

***Il contratto definisce le normative relative al lavoro agile e telelavoro distinguendo le due modalità di lavoro. Nel telelavoro il lavoratore risponde dell'orario di lavoro e del suo lavoro quotidiano. Nello smartworking non risponde dell'orario di lavoro e lavora per obiettivi. Perché avete spinto per ottenere la regolamentazione del lavoro agile che plausibilmente riguarda pochi lavoratori nel settore?***

Riteniamo che, pur non interessando moltissimi lavoratori, con lavoro agile e telelavoro abbiamo voluto dare un segnale per cui il lavoratore può essere titolare di sé stesso, segnale questo da sviluppare ulteriormente nella contrattazione di secondo livello.

***Nel contratto è previsto un aumento dell'elemento di garanzia per i lavoratori che hanno premio di risultato da contrattazione aziendale. Qual è lo stato di salute della contrattazione aziendale nel settore? Quanti lavoratori interessa questa misura approssimativamente secondo le vostre stime?***

Contrattiamo nel 30% delle aziende che corrisponde al 70% dei lavoratori addetti nel settore. La media per azienda è di 21 lavoratori e, in questa situazione polverizzata, è difficile riuscire a dare ulteriori garanzie rispetto al CCNL. Per questo motivo abbiamo dato loro il diritto di un elemento di garanzia portato da 18 a 25 euro, un EGR diretto a tutti i lavoratori di aziende prive di contrattazione e che non percepiscono trattamenti retributivi individuali o collettivi in aggiunta al CCNL, come la contrattazione di II livello, la previdenza e la sanità.

***La sintesi che avete diffuso parla di un aumento di 70 euro medi tra recuperi dell'inflazione e riconoscimento della produttività. Come è calcolata questa media?***

Nel settore legno l'inquadramento non è considerato per livelli ma per aree: esecutiva, specialistica, di gestione, direzionale. Per questo riteniamo che, rispetto questo inquadramento ad aree, ci siano maggiori presenze al livello AS2 che prevede i 70 euro.

***Il contratto ritocca anche al rialzo la contribuzione al fondo di previdenza complementare Arco a carico delle imprese e l'una tantum che è frutto di una vostra richiesta. Qual è l'obiettivo?***

Nella nostra analisi rispetto alle criticità del contratto, il problema della previdenza emerge nettamente. Nella previdenza riscontriamo, in particolare, la debolezza della contribuzione femminile, dovuto sia al basso inquadramento che alla discontinuità dei versamenti a causa della maggiore precarietà e della maternità. Dobbiamo inoltre

comprendere come ampliare l'adesione dei giovani e dei cinquantenni, già vicini ad una pensione che riceveranno in base al calcolo contributivo, di cui molti non sono ancora consapevoli. Al Fondo Arco abbiamo una adesione sotto il 20%, quindi il nostro obiettivo era evidenziare tale problematica così che il tavolo contrattuale potesse dare risposte. Un obiettivo che abbiamo raggiunto grazie ai 100 euro assegnati a tutti. Inoltre, a regime, il 2,30% mediamente corrisponde, per ogni lavoratore, a 45 euro mensili, vale a dire oltre 500 euro annui. Altro intervento di cui siamo soddisfatti è la copertura al 100% della contribuzione nei primi tre mesi di maternità facoltativa.

***Quanto al fondo di sanità integrativa, il vostro fondo Altea ha una particolarità: è gestito solo da sindacati?***

Sul fondo di sanità integrativa la nostra proposta prevedeva un automatismo che includeva l'obbligatorietà per gli iscritti di un versamento pari a 15 euro mensili in carico alle aziende (già previsto dal CCNL precedente). Abbiamo poi convenuto che piuttosto che alzare la quota, era meglio ampliare il più possibile le adesioni, per un costo che per le aziende sarà maggiore. A questo fine sarà promossa una campagna di sensibilizzazione dei lavoratori fornendo ad Altea la possibilità di arrivare ad informare ciascuno degli addetti del settore.

***Sul nodo della formazione, la posizione di FederlegnoArredo è che la formazione non sia da garantire a prescindere a tutti i lavoratori. E che non tutta la formazione sia da concordare con le RSU. Come argomentavate a FederlegnoArredo la vostra proposta di garantire delle ore di formazione a tutti i lavoratori?***

Il CCNL prevede spazi nell'OBL (l'Ente Bilaterale), pertanto sarà affrontato in quella sede con maggior attenzione. Concepiamo la formazione per tutti i lavoratori perché devono essere posti nelle condizioni di poter investire su loro stessi e quindi di poter concorrere anche verso mansioni superiori. Riteniamo che questa opportunità non possa che aumentare la motivazione sul luogo di lavoro, e che avere lavoratori preparati e motivati sia innanzi tutto un vantaggio per l'azienda. Infine riteniamo che la formazione debba essere prioritaria per un settore che vuole crescere non solo in produttività.

***Per finire qual è la parte del contratto della quale siete più soddisfatti?***

Aver sottoscritto il CCNL in tempi di Covid in modalità remota sembrava impossibile, e invece ce l'abbiamo fatta. Nella nostra lettura trasversale e comprensiva di più aspetti, abbiamo focalizzato alcuni punti principali che sono stati recepiti: innanzitutto la questione della bilateralità e, tramite essa, l'avvio di processi di sostenibilità e responsabilità sociale; questo significa che questi punti strategici ci consentiranno, attraverso confronti partecipativi, di affrontare i temi ambientali, sociali e di benessere per il lavoratore. Altri temi sono il welfare, riguardo il quale, per la prima volta nella contrattazione, potremo organizzare la formazione dei lavoratori che sarà affidata ai lavoratori e alla RSU che inizierà un cammino verso la partecipazione, non delegando

più la sola azienda. Altra conquista è il rilancio del benessere organizzativo, con le due ore di assemblea dedicate: mai come in questo periodo Covid i lavoratori necessitano di ben-essere anche riguardo tutte le tensioni, le paure, le solitudini che devono affrontare. Argomento di importanza prioritaria è anche la partecipazione, che è trasversale a molti argomenti, non ultima l'organizzazione del lavoro collegata al benessere. Per quanto riguarda la Previdenza, abbiamo dato per la prima volta una risposta alle donne, non ultime le tematiche della sicurezza e la parte economica.

***E quella della quale lo siete meno?***

Pensiamo che non sia stata colta fino in fondo la nostra voglia e il forte bisogno di un cambiamento nel settore e nel mondo del lavoro, che trasformi le lavoratrici e i lavoratori in persone capaci di partecipare attivamente alla vita della comunità aziendale.

## **Un salario minimo europeo? A colloquio con Luca Visentini (Segretario generale ETUC)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Il 28 ottobre 2020 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno proposto una direttiva per un adeguato salario minimo. Una proposta che ha rilanciato il tema circa l'opportunità di un intervento per legge sul salario minimo. Ne abbiamo parlato con Luca Visentini, Segretario generale ETUC.*

\*\*\*

***Il giorno prima della pubblicazione della proposta della direttiva l'ETUC ha pubblicato una lista di domande per verificare l'efficacia e l'utilità della direttiva. La proposta quanto risponde alle vostre aspettative?***

Direi largamente, per quanto ci siano ancora dei problemi da risolvere. Intanto è un fatto eccezionale e rivoluzionario che ci sia una proposta di direttiva sui salari dell'Unione europea. Si viene da più di un decennio di tagli ai salari, di decentramento della contrattazione collettiva, di misure di austerità che hanno imposto riforme strutturali che hanno smantellato di fatto il sistema di relazioni industriali in Europa e diminuito notevolmente i salari minimi escludendo anche le parti sociali dalla fissazione dei salari minimi legali. Finalmente la Commissione europea ha capito che serve invertire la rotta radicalmente. Positivo è anche che abbia deciso di presentare una proposta di direttiva, dopo che era stato annunciato circa un anno fa l'intenzione di avviare una iniziativa legislativa. Noi abbiamo sostenuto dall'inizio che una raccomandazione non sarebbe servita a nulla e che ci voleva un atto legislativo vincolante. Questo è il primo aspetto importante. Gli altri aspetti importanti riguardano il fatto che si stabilisce finalmente che a tutti i lavoratori europei debba essere garantito un salario adeguato o attraverso i salari minimi legali o attraverso la contrattazione collettiva. Un altro elemento positivo è che, per quanto riguarda i salari minimi legali in particolare, si dice chiaramente che ci deve essere un forte coinvolgimento delle parti sociali nella fissazione dei salari minimi anche quando questi sono definiti per legge. Si stabilisce che ci debba essere un paniere che faccia riferimento al costo della vita di un certo Paese e settore per definire i salari minimi. Ciò che purtroppo è stato inserito solo parzialmente sono i margini di convergenza, cioè dei target che devono essere raggiunti progressivamente nei vari paesi dove il salario minimo legale esiste. Questi target sono inseriti esclusivamente nella parte dei recitals cioè la parte introduttiva della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

direttiva: il 60% del salario mediano o il 50% del salario medio come parte di convergenza, ma per un intervento dell'ultimo minuto di Angela Merkel su Ursula von der Leyen direttamente. Questi target sono stati tolti dall'articolato e la ragione è che la Germania, soprattutto su pressione di imprenditori tedeschi, ha paura che ci sia una imposizione del 60% del salario mediano perché questo significherebbe per la Germania passare da 9 a 12 euro di salario minimo nazionale. Per quanto riguarda la parte sulla contrattazione collettiva anche qui ci sono innovazioni importanti perché si dice chiaramente che tutti i paesi devono favorire l'estensione della copertura dei contratti collettivi nazionali. Una cosa che fino a pochi anni fa sarebbe stata impensabile, anzi si cercava di eliminarli. Questo cambio di passo diciamo è sicuramente una inversione significativa di tendenza. Un altro elemento importante per quei paesi che hanno una copertura inferiore al 70%: si dice chiaramente che c'è l'obbligo di stabilire piani di azione nazionali come il coinvolgimento delle parti sociali per incrementare il tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali. In più, ultimo elemento positivo, c'è il fatto che si dica che quando si tratta di appalti pubblici ci deve essere il rispetto dei salari definiti dalla contrattazione collettiva e, ovviamente, da quelli definiti dalla legge dove questa esiste.

***E quali altri elementi non vi soddisfano o vi lasciano contrariati?***

L'altro elemento che ci lascia perplessi è che per quei paesi che stanno al di sopra del 70% di tasso di copertura dei contratti come l'Italia e i paesi scandinavi c'è la garanzia che non verrà imposto un salario minimo legale, che per noi è importante perché il sindacato in questi paesi non vuole il salario minimo legale. Ma allo stesso tempo non ci sono misure concrete, almeno non una misura obbligatoria per questi paesi per l'estensione della copertura dei contratti collettivi, perché questa modifica dell'ultimo momento cercando, diciamo così, di "farsi amici" gli scandinavi, che però non ha funzionato visto il loro parere contrario, si è inserita anche questa norma che dice che non ci deve essere nessun obbligo di imposizione dell'estensione dei contratti collettivi. Il combinato disposto tra questo non-obbligo, da una parte e il fatto che c'è una pericolosissima definizione di che cos'è la contrattazione collettiva (che non chiarisce che la contrazione collettiva riconosciuta può essere solo quella dei contratti sottoscritti dalle parti maggiormente rappresentative), ecco, questi elementi aprono la strada a potenziali discriminazioni, contratti pirata, sindacati gialli eccetera. L'esempio più eclatante in questo momento in Europa è l'accordo UGL imprese e delle piattaforme che ha così "santificato" il fatto che i rider dovrebbero essere dei lavoratori autonomi. È chiaramente un contratto in deroga firmato da sindacati e imprenditori che sono solo parzialmente rappresentativi del settore e che se questi aspetti della direttiva non vengono corretti la possibilità di avere contratti pirata rischia di esplodere. Tra l'altro non è solo un problema italiano, anche la Germania ha un problema gravissimo da questo punto di vista dovuto al fatto che nel passato con le famose riforme Hartz l'estensione erga omnes dei contratti collettivi per legge, per decreto dei lander, era stata abolita. Questo ha creato una frammentazione contrattuale, l'arretramento del tasso di copertura dei contratti che ormai è il sotto 50% in Germania, quindi ben lontano da quello dell'Italia. Per concludere ci sono molti aspetti positivi, però anche alcuni problemi che noi speriamo potranno essere corretti nell'iter

parlamentare attraverso una serie di emendamenti dei quali stiamo già discutendo al Parlamento europeo.

***Restiamo su alcuni degli aspetti che ha sottolineato ed in particolare sui target di convergenza. Nell'elenco di priorità che voi avete elencato era citata proprio l'introduzione di una soglia del 60% della mediana dei salari e del 50% della media. I lavoratori capiscono per quale motivo è raccomandato seguire questi target di convergenza, perché in altre parole la determinazione del salario minimo deve seguire i diversi contesti?***

Io credo che nei paesi dove il salario minimo legale è sotto la 60% del salario mediano e del 50% del salario medio le organizzazioni sindacali abbiano fatto calcoli molto chiari. Sono stati comunicati chiaramente ai lavoratori. Il salario minimo legale è il principale elemento di fissazione dei salari, per cui la gente capisce benissimo cosa significa intervenire sull'aumento salariale e il fatto di muoversi verso il 60% e il 50%. Questo è caso della Repubblica Ceca, della Polonia, della Bulgaria, della Romania e di molti altri paesi. Ma, come dicevo prima, è persino il caso della Germania, dove se si incrementasse il salario minimo legale, l'attuale livello che sta intorno al 45% nei paesi dei lander orientali e intorno al 55% nei lander occidentali, e lo si portasse al 60% del salario mediano in tutto il paese, allora ci sarebbe un incremento appunto del 30% se non di più dell'attuale livello di salario minimo legale. Quindi le persone capiscono perfettamente cosa significa e non è un caso che i nostri affiliati di Paesi dove il salario minimo legale sta al di sotto di questi target abbiano fatto delle campagne in questo senso, indicando esattamente a quanto ammonterebbe l'aumento salariale. Paradossalmente non sono quelli che stanno peggio, che avrebbero beneficio maggiore, perché, come dicevo, la Germania avrebbe un incremento significativo del salario minimo legale che andrebbe da 9 a 12 €, mentre per la Bulgaria per esempio il 50% del salario medio sarebbe intorno ai 2/2,3 euro lordi l'ora, mentre l'attuale salario minimo legale è 1,8. Anche se loro riuscissero, diciamo così, ad arrivare al 50% del salario medio avrebbero un aumento di pochi centesimi e quindi non ci sarebbe un effetto significativo sulle dinamiche salariali del Paese ed è per questo che ci sono approcci combinati con diversi elementi. Non insistiamo esclusivamente sui parametri del 60 e del 50%, ma insistiamo sul fatto che Paesi dove i salari evolvono in maniera più adeguata e al tempo stesso coprono la maggioranza, se non addirittura la totalità, dei lavoratori dei vari settori, sono i paesi nei quali i sistemi di salario minimo legale convivono con la forte contrattazione collettiva nazionale, come il Belgio, per esempio. Quindi quello su cui noi stiamo insistendo insieme ai nostri affiliati di Paese in cui esiste solo il salario minimo legale è che bisogna assolutamente creare questi quadri giuridici nazionali che consentano la crescita e lo sviluppo di relazioni industriali di contrattazione collettiva adeguati. Questo è un problema soprattutto per i paesi dell'Est che da quando sono passati dalla transizione dall'economia pianificata comunista all'economia capitalistica degli anni 90 hanno applicato il modello americano anziché il modello europeo. Hanno quindi completamente ignorato il modello sociale europeo di relazioni industriali e hanno deciso anche su forte pressione delle camere di commercio americane, che lì esercitano del potere di lobby pesantissimo, di abolire completamente la contrattazione collettiva nei loro paesi. Oggi quei pochi paesi che

conservano qualcosa coprono soltanto pochissimi settori, pochissime aziende e nella maggior parte dei paesi dell'Europa orientale non c'è alcuna contrattazione collettiva ed è questa la ragione principale, più che il livello dei salari minimi, per il quale le dinamiche salariali sono in totale dumping e nella totale concorrenza sleale. Quindi c'è veramente da invertire il modello nei paesi dell'Est, creando le condizioni per stabilire dei quadri giuridici di supporto per sviluppare un'adeguata contrattazione collettiva. Questo riguarda tutti i paesi dell'Europa orientale, ma riguarda anche quei paesi dell'Europa occidentale dove la contrattazione motivazionale è stata pesantemente smantellata, abolita addirittura in Irlanda, dove è illegale di fatto, e pesantemente smantellata in Grecia e in parte anche Portogallo in Spagna e così via. C'è quindi la necessità diciamo di tenere sempre insieme l'elemento del salario minimo legale come elemento per creare appunto le condizioni per lo sviluppo adeguato della contrattazione collettiva. Anche in questo caso i lavoratori capiscono benissimo perché sanno che non hanno un contratto collettivo che li protegge e il salario minimo diventa un elemento completamente fuori dal loro controllo. ***Possiamo dire quindi che la preoccupazione dei sindacati in quei paesi dove la copertura della contrattazione collettiva è molto estesa è motivata e bisognerebbe trovare un quadro per salvaguardare sia la vitalità della contrattazione collettiva che l'efficacia dei contratti?***

Certamente. La ragione principale per la quale i due paesi scandinavi membri UE cioè Svezia e Danimarca sono contrari a questa direttiva non è nella parte sul salario minimo perché loro sanno perfettamente, in base ai trattati, che non vi può essere imposizione del salario minimo legale. La ragione della contrarietà non è neanche il fatto che la direttiva fornisca, ai paesi dell'Est in particolare, degli strumenti per rafforzare la contrattazione collettiva in quei Paesi. Quello che li spaventa moltissimo è il fatto che la direttiva possa introdurre un obbligo con una forte raccomandazione di estendere erga omnes i contratti collettivi. Questo è il vero punto di dissenso che viene dalla Svezia e dalla Danimarca. Loro non vogliono l'erga omnes perché vogliono mantenere questa peculiarità del loro sistema che è il fatto che i contratti collettivi si applicano esclusivamente agli iscritti al sindacato ed esclusivamente alle imprese aderenti alle associazioni degli imprenditori. Loro sono convinti che questo sistema gli garantisca un alto livello di copertura, ma soprattutto un alto livello di discrezione al sindacato e alle associazioni delle imprese. E hanno quindi paura di qualsiasi intervento legislativo che possa riportare indietro i famosi casi di Viking e Laval che avevano determinato l'intrusione della Corte di Giustizia europea nelle dinamiche delle relazioni industriali di quei Paesi. Quello che noi continuiamo a ripetere loro è che prima di tutto è francamente politicamente difficile da difendere un sistema che non garantisca a tutti parità di trattamento, cioè che introduca elementi di discriminazione a sfavore di quei lavoratori di quelle imprese che non sono aderenti alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Secondo, che siccome questo è un elemento discriminatorio, se loro non lo risolvono, la Corte potrà sempre interferire con il loro sistema, qualsiasi cosa la direttiva europea possa dire. È chiaro che quello che è successo nel caso Laval per esempio è stato molto chiaro come affermato dalla Corte di giustizia. E cioè che per il lavoratore distaccato dal suo Paese di origine, dove c'è un salario minimo legale, a un Paese dove non c'è un salario minimo legale e al quale quindi non

si applica neanche un contratto collettivo (perché non è iscritto al sindacato essendo lavoratore distaccato temporaneamente) il Paese di destinazione deve dire quale tipo di salario bisogna applicargli. E siccome nessuno è in grado di dirlo perché il sistema non lo prevede la Corte ha detto: a questo punto l'unico salario che noi possiamo chiedere che venga applicato è il salario della Lettonia, paese di origine. Noi continuiamo a sgarciarci per spiegare ai nostri colleghi svedesi e danesi che se non risolvono questo problema o facendo quello che si fa in Italia costituendo delle commissioni di conciliazione che anche in assenza di iscrizione al sindacato o all'associazione degli imprenditori indicano quale contratto viene esteso in ogni caso, quindi erga omnes, di fatto; oppure introducendo l'erga omnes legale, come è stato fatto in Finlandia dove ha funzionato benissimo (ed ha incrementato tra l'altro non solo il tasso di copertura dei contratti, ma anche il tasso di iscrizione al sindacato) eccetera. Se non risolvono in uno di questi modi, saranno sempre esposti per sempre a questo rischio. Quindi non è dalla direttiva che arriva un attacco al sistema svedese e danese. Quel sistema ha delle insufficienze, delle problematiche intrinseche che devono essere affrontate e risolte. Purtroppo il dibattito ha assunto dei toni talmente ideologici che è difficilissimo riuscire ad avere un ragionamento, diciamo a mente fredda su queste problematiche. Noi ci aspettiamo che in ogni caso questi due Paesi si opporranno all'approvazione della direttiva ma non credo che riusciranno ad avere una minoranza di blocco.

***Per quanto riguarda l'Italia? Anche nel nostro Paese non tutti vogliono l'estensione erga omnes dell'efficacia dei contratti collettivi.***

È vero. La direttiva offre una garanzia a tutte e tre le confederazioni ed esclude la possibilità di porre un salario minimo legale ai Paesi che non lo vogliono. In realtà lo dice ai Paesi dove c'è un alto tasso di copertura di contratti, e quindi l'Italia rientra tra questi paesi. Poi però effettivamente ci sono posizioni diverse, come si sa, in particolare Cgil, Uil, che sono più a favore di una formazione della rappresentatività, quindi, di una possibile estensione dei contratti e la Cisl invece che rivendica il primato della contrattazione collettiva come esercizio indipendente tra le parti e quindi si oppone all'estensione erga omnes dei contratti, in particolare ovviamente a quelle categorie che oggi sono scoperte, che non sono i lavoratori tradizionali ma in particolare i lavoratori atipici, autonomi e economicamente dipendenti, i freelance, i lavoratori precari eccetera. Questa è una questione che devono risolvere i sindacati italiani, la direttiva non dà disposizioni cogenti su questo e non potrebbe neanche farlo. Offre strumenti e quindi ai Paesi che stanno al di sopra del 70% del tasso di copertura dei contratti, la direttiva dice: voi dovrete mettere in campo in ogni caso delle misure che permettano di aumentare il più possibile la copertura dei contratti. Mentre per i paesi sotto al 70% impone un quadro giuridico cioè dice: dovete fare un piano d'azione concordato con le parti sociali per creare un quadro giuridico di supporto. Questo insomma non è il caso per i paesi sopra il 70%. Quindi diciamo che la direttiva risolve uno dei problemi che sono al centro del dibattito italiano oggi cioè il fatto che non c'è nessun obbligo di salario minimo legale, e le parti sociali italiane si possono far forti di questo nei confronti del governo, in particolare della componente 5 Stelle, per cercare di bloccare le iniziative per imporre un salario minimo legale. Ma la direttiva non risolve il problema dell'erga omnes. La questione dovrà essere affrontata e risolta dalle parti sociali italiane. Rimane però il fatto che la Commissione raccomanda fortemente nella

direttiva a tutti i paesi, compresa l'Italia, di risolvere il problema dei gaps in termini di copertura dei contratti. Non si può pensare che all'infinito non si affronti il problema dei rider e dei freelance eccetera. Questo tema deve essere risolto al più presto possibile, anche perché il fatto di non avere un contratto collettivo che ti copre, provoca tutta una serie di altre implicazioni. Lo stiamo vedendo in questi giorni di secondo lockdown come tutti i lavoratori atipici freelance e precari continuano a non essere coperti dalla cassa integrazione, dai bonus, dalle indennità e quindi sono abbandonati completamente a sé stessi quando ci sono condizioni di difficoltà. Può essere che nell'ambito della discussione sulla riforma degli ammortizzatori sociali da un lato, dall'altra parte, in termini di sforzi che le parti sociali stanno facendo per coprire il lavoro atipico con dei contratti collettivi specifici, questi problemi possano essere progressivamente risolti. Chiaramente è difficile arrivare al 100% di copertura se non c'è una estensione legale, quindi il dibattito rimane senz'altro aperto.

***Mi chiedo se dal vostro Osservatorio ci fosse qualche iniziativa della contrattazione in Europa per andare a coprire i nuovi settori che si creano con le trasformazioni digitali.***

C'è un ampio dibattito su questo. Nell'ambito OCSE per esempio c'è un fortissimo dibattito su come rimuovere tutti gli ostacoli legali ma anche pratici. Tra l'altro è una questione che non si risolve ancora e persino la Commissione europea sta facendo un po' di confusione. In ambito digitale ad esempio si sta cercando di interpretare la competition law, le leggi sull'antitrust, sulla concorrenza, che molto spesso impediscono, in particolare ai lavoratori autonomi e freelance, di avere una protezione del loro reddito, diciamo così, attraverso forme di contrattazione. E quindi la Commissione sta cercando di eliminare questo limite, dicendo che bisognerebbe creare nuove forme di contrattazione per lavoratori e nuove forme di organizzazioni sindacali, eccetera quando la direttiva è molto chiara in questo senso. Quando tu sei un lavoratore autonomo economicamente dipendente ti si deve semplicemente consentire di iscriverti al sindacato e di sviluppare una contrattazione collettiva senza che il contratto collettivo venga considerato una forma di cartello di violazione sulla concorrenza. Questo secondo me è il vero tema del futuro. Come si fa a estendere il diritto a organizzarsi in un sindacato e a sviluppare la propria contrattazione collettiva specifica per quei lavoratori che sono in condizioni di precarietà, di atipicità o di indipendenza, ma economicamente dipendente, cioè che non possono effettivamente negoziare le tariffe come fa un notaio, un avvocato, ma che invece si trovano completamente alla mercé dei loro committenti, siano questa piattaforma o altro tipo di committenze. Tra l'altro, non è un problema che riguarda soltanto i lavoratori delle piattaforme o i lavoratori dell'economia digitale; basti pensare ai giornalisti freelance che non hanno nessun potere contrattuale rispetto alle loro prestazioni lavorative nei confronti delle testate giornalistiche, oppure tutti quelli che lavorano per vari tipi di media o di piattaforme digitali che però non sono strettamente connessi a servizi come quelli di Uber o Deliveroo. Sono servizi più complessi e sono tutte persone effettivamente indipendenti dal punto di vista della prestazione lavorativa, ma che non hanno nessuna tutela perché non hanno alcun potere contrattuale e quindi come si fa ad estendere a queste persone il diritto ad organizzarsi (anche da remoto), il diritto di avere forme di

negoziato che gli permettono di negoziare la propria retribuzione e poi anche come si fa a garantire universalità di accesso a tutte le forme di protezione sociale per queste persone dalle forme di protezione del reddito in caso di Covid, lockdown e così via... fino poi alla possibilità di avere qualche forma di indennità di disoccupazione, di aver protetto il proprio orario di lavoro e la propria salute sicurezza, il diritto di disconnettersi, il diritto ad avere una pensione adeguata, eccetera. C'è bisogno in realtà di più relazioni industriali, di più sindacato e di contratti in questi settori.

**Tra tecnologia e logiche di filiera.  
Il lavoro che cambia per il futuro dell'agricoltura  
A colloquio con Massimiliano Giansanti  
(Presidente di Confagricoltura)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Confagricoltura celebra quest'anno il suo centesimo compleanno. Come le relazioni industriali possono gestire le ricadute delle innovazioni tecnologiche e dell'internazionalizzazione sul lavoro in agricoltura? Ne abbiamo parlato con il Presidente Massimiliano Giansanti.*

\*\*\*

***Presidente, Confagricoltura compie 100 anni, ma l'agricoltura non invecchia mai, anzi è un settore soggetto anche oggi a forte innovazione tecnologica. Un settore che con la pandemia è tornato all'attenzione dell'opinione pubblica. Se dovesse scegliere tre sfide principali tra quelle che riguardano l'agricoltura oggi, quali identificherebbe?***

Premesso che la sfida è connaturata all'attività dell'imprenditoria agricola, ricordo che le produzioni sono, prevalentemente, frutto di un lavoro condizionato dagli andamenti climatici. Per far fronte al cambiamento del clima in atto dobbiamo necessariamente ricorrere all'innovazione.

Le potenzialità e le opportunità delle nuove tecnologie vanno colte nella loro globalità, sapendo che possono dare una risposta efficace non solo rispetto alle conseguenze dei mutamenti climatici, ma anche relativamente alla sicurezza alimentare e alla qualità del cibo.

Interpretare le richieste dei consumatori di domani e rispondervi è la grande scommessa dell'agricoltura. Il prodotto dovrà soddisfare le aspettative dei consumatori sul fronte alimentare, ma anche del gusto, della qualità e della sostenibilità.

***Parliamo un po' della vostra azione di rappresentanza. Quanti lavoratori e quante aziende coprono i contratti collettivi da voi firmati?***

Confagricoltura è l'organizzazione più rappresentativa a livello nazionale dei datori di lavoro agricolo. Le nostre imprese occupano circa il 60% della manodopera del settore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

Siamo l'unica organizzazione che stipula tutti e tre i contratti collettivi del settore primario: quello per gli operai agricoli e florovivaisti, quello per i quadri e gli impiegati e quello per i dirigenti.

Il livello di applicazione dei CCNL sottoscritti dalla nostra Organizzazione è molto elevato, attestandosi, secondo i dati INPS, intorno all'80% della platea complessiva di riferimento, che comprende circa 200.000 imprese e oltre 1 milione di lavoratori.

***Quali sono le categorie da voi rappresentate più colpite dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria?***

Il fermo delle attività non ha toccato le imprese agricole, che sono ritenute essenziali, a buon diritto. Tuttavia, il lockdown ha sconvolto a dir poco la domanda agroalimentare.

Per quanto riguarda il food, sono aumentati i consumi domestici e sono crollati quelli della ristorazione. Ma il saldo netto, come stima Ismea, si aggira sui 30 miliardi euro su base annua. E questo non solo in Italia, ma anche negli altri Paesi, compromettendo quindi la domanda estera. Tutto questo ha determinato, ovviamente, squilibri di mercato e penalizzazioni a carico di tutte le filiere agricole e agroalimentari fornitrici. Carni, vino, ortofrutta, in particolare la quarta gamma, olio e prodotti lattiero caseari sono i comparti più colpiti. Poi le condizioni di blocco delle attività commerciali, e in generale le limitazioni alle movimentazioni e ai comportamenti imposte dalle misure sanitarie, hanno avuto effetti anche su altri comparti non food. Pensiamo al florovivaismo, che ha subito un vero e proprio tracollo di fatturato senza precedenti, e poi alla forte flessione della domanda di ricettività che ha toccato anche l'agriturismo. Un complesso di effetti che sarà difficile recuperare a breve.

***Recentemente è stato firmato l'accordo di libero scambio con i paesi dell'estremo oriente. In generale le intese multilaterali superano la guerra dei dazi. Ciò può avere una ricaduta anche sull'industria alimentare e non solo sul primario. Cosa ne pensa dell'idea di cominciare a ragionare per filiere anziché per settore, anche sul fronte datoriale?***

La questione è sicuramente di estrema attualità ed è stata affrontata nell'ambito del nostro sistema di rappresentanza. Abbiamo recentemente modificato lo Statuto della nostra associazione, allargando la categoria delle imprese tutelate anche a quelle del settore agroalimentare.

Peraltro, già da tempo, le imprese agricole nostre associate non si dedicano solo alla produzione primaria, ma svolgono anche tutta un'altra serie di attività, come la trasformazione, la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti, facendolo direttamente, oppure attraverso le Organizzazioni di produttori da loro costituite.

***Parliamo di welfare e bilateralità nel vostro settore. Da giugno 2014 è operativo EBAN, che fa riferimento al CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti. L'EBAN ha assunto la gestione del Fondo FISA (che subentra al Fondo FISLAF) per le prestazioni di assistenza sanitaria integrativa. Quale è l'andamento dell'adesione al fondo nel vostro settore?***

La percentuale di adesione delle imprese e dei lavoratori agricoli all'EBAN, e quindi al Fondo sanitario FISA, è molto alta e si attesta intorno all'80%: livello di adesione che si è confermato anche nel periodo emergenziale.

***Nel dibattito pubblico si osservano i primi segnali del ritorno all'ordine del giorno del tema delle politiche attive. Voi avete attivato il servizio Agrijob per mettere a disposizione delle vostre imprese associate un'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Come sta andando questa esperienza?***

L'esperienza ha ottenuto risultati importanti, anche perché siamo stati i primi, in Italia, ad attivare questa piattaforma di domanda e offerta di manodopera in agricoltura nel primo periodo del lockdown. Dopo di noi, si sono attivati tanti altri. Recentemente abbiamo intensificato l'attività svolta da Agrijob, che ha superato 42.000 candidature di persone provenienti dai più svariati settori, non solo quello agricolo, che vorrebbero lavorare in campagna. Ad oggi ne sono stati collocate qualche migliaio.

***Dal vostro osservatorio quali sono i fabbisogni di competenze delle aziende vostre associate? Quali figure professionali sono più richieste?***

Alla luce dello sviluppo delle tecnologie, con particolare riguardo a quelle digitali, sono sempre più necessarie figure professionali nuove, che a più livelli integrino le consolidate competenze tecniche/agronomiche con gli strumenti digitali. È la cosiddetta Agricoltura 4.0, che sta indirizzando fortemente il fabbisogno di nuove competenze per gli operatori delle aziende agricole.

All'interno di questo macroinsieme, spicca la richiesta sempre più evidente di esperti dell'agricoltura di precisione, della gestione sostenibile dell'azienda, di economia circolare. Figure professionali in grado di tenere insieme le esigenze della produzione, dei consumatori, dell'ambiente.

Ovviamente vanno ricostruite anche le competenze "commerciali" degli operatori che sono di fronte a nuovi canali commerciali con strumenti di vendita innovativi. Abbiamo già più volte presentato, nelle varie sedi competenti, proposte concrete di qualifiche professionali da certificare e proposte di modifiche dei programmi di istruzione.

***Quali interventi andrebbero apportati a questo livello?***

Il sistema della formazione è molto articolato e interseca livelli europei, nazionali e regionali. Questi meccanismi rendono abbastanza lento l'adeguamento dei programmi di istruzione e della formazione professionale alle esigenze di costruzione di nuove competenze per le attuali esigenze di competitività. Questo determina molto spesso una frattura tra la domanda di lavoro e l'offerta di giovani diplomati o laureati.

Al contrario, risulta più flessibile e agevole il sistema della formazione continua, rivolto ai collaboratori già presenti nelle aziende e per lo più finanziato dai fondi interprofessionali e dai fondi europei. Le aziende evidenziano sempre più spesso i fabbisogni formativi ai quali rispondere con progetti concreti e subito cantierabili.

Stiamo svolgendo un grande lavoro su entrambi i fronti e, con grande impegno, affrontando le difficoltà di questo periodo, abbiamo avuto modo di inoltrare le nostre proposte di aggiornamento dei programmi di istruzione a livello nazionale e regionale. È necessario però che le amministrazioni coinvolte siano più coordinate tra di loro, in modo da tramutare più velocemente le proposte in programmi concreti. Attraverso questo lavoro, quindi con lo sviluppo delle competenze, si determinerà nell'immediato futuro il grado di competitività del nostro sistema agricolo.

**Verso un mercato del lavoro delle professionalità.  
I manager alla prova del Covid-19  
A colloquio con Mario Mantovani  
(Presidente di Manageritalia)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Il 13 novembre 2020 l'assemblea elettiva di Manageritalia ha eletto Presidente dell'organizzazione Mario Mantovani, già presidente di Cida, Confederazione italiana dei dirigenti delle alte professionalità. Mantovani è anche autore di un libro pubblicato nel dicembre 2019 dal titolo *Il lavoro ha un futuro anzi tre. Con lui vogliamo parlare del futuro del lavoro visto con gli occhi dei dirigenti ed in particolare dal punto di vista di Manageritalia cioè della rappresentanza dei manager del terziario, il settore più interessato dalla ricaduta dell'emergenza sanitaria da Covid-19.**

\*\*\*

***Partiamo subito con l'ottica delle relazioni industriali. La vostra organizzazione firma più contratti collettivi. Quanti sono i lavoratori e le aziende coperte secondo le vostre stime?***

Sono circa 30.000 associati in attività appartenenti a poco più di 8000 aziende. Un numero medio abbastanza basso rispetto ad altri settori.

***Le propongo una suggestione. Nel 2017 un'indagine realizzata da Astra Ricerche presentata in occasione della vostra Assemblea annuale riportava che secondo il 70% degli intervistati, di fronte al lavoro che scarseggia e al welfare pubblico che fatica, i corpi intermedi devono rispondere alle esigenze di organizzazione del lavoro. Riprendendo questa ricerca come spunto per collegarmi all'opinione di chi suggerisce che il futuro del sindacato possa essere il suo passato, cioè un sindacato di mestiere. Dato che la vostra organizzazione rappresenta i manager in un settore variegato come quello del terziario, Manageritalia potrebbe assomigliare ad un sindacato di mestiere?***

Io non sono molto sicuro che assomigli ad un sindacato di mestiere. Guardiamo l'esempio dei 6 contratti che firma Manageritalia: sono in realtà tutti molto simili. L'unica ragione per cui sono 6 è perché abbiamo 6 controparti contrattuali e quindi al momento c'è una rappresentanza delle aziende di mestiere e non dei lavoratori. Questo è vero tra l'altro in molti settori. La moltiplicazione è quasi sempre generata

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44.](#)

da una pluralità di firmatari datori di lavoro e sicuramente sono settori molto contigui. I nostri contratti sono nelle parti generali identici, hanno alcune differenziazioni o collegate alla storia dei rapporti delle diverse parti firmatarie oppure a ragioni specifiche di settore, ma veramente molto limitate. Credo che gli aspetti di verticalità di settore del lavoro manageriale stiano venendo meno, più che accentuarsi. Quando si parla di mestiere del manager è davvero un mestiere molto trasversale. Sono più convinto che oggi faccia premio un'ampiezza di rappresentanza del settore dei lavoratori direttivi. In questo senso per esempio credo che anche la distinzione di livello tra quadri e dirigenti sia abbastanza obsoleta, faccia riferimento ad una organizzazione del lavoro che non c'è più. Alla fine noi definiamo il manager come un lavoratore che è portatore di competenze specifiche e che si assume delle responsabilità. Questo è abbastanza poco di mestiere. Poi quando andiamo invece nelle competenze specifiche della responsabilità vanno raggruppate in 3 grandi aree: finanziaria, risorse umane, tecnologie. Le prime due sono retaggio delle competenze dei dirigenti, quelle tecnologiche molto meno. Oggi però sono convinto che senza governare le risorse anche di tipo tecnologico sia difficile fare il manager.

***Possiamo dire quindi che per chi ha ruoli dirigenziali la pandemia sia stata una grande sfida palesata all'improvviso con una vasta gamma di scelte da dover adottare. In particolare una vasta fetta del terziario si è trovata ad essere la più colpita e ricollegandomi proprio a quello che stava dicendo qual è il fabbisogno di competenze osservate nei manager del terziario proprio alla luce della pandemia?***

La pandemia nelle nostre aziende ha consentito di dare una risposta molto rapida. Poco più di un quarto delle aziende applicavano forme di smart working o di telelavoro e nel giro di un paio di settimane sono arrivate all'85%. Questo vuol dire che in qualche modo c'era già una predisposizione, un'idea di come trasformare l'azienda con il lavoro da remoto. Per quanto riguarda le competenze, esse sono sicuramente in evoluzione. Io stresso molto quelle di tipo tecnologico. Oggi si insiste molto sulle soft-skill anche per il manager. Io credo però che senza capire la natura della digitalizzazione sia poi difficile trovare delle soluzioni. Senza dubbio la capacità di conoscere i meccanismi organizzativi e i comportamenti umani anche di fronte alle emergenze come la pandemia o la digitalizzazione rimangono e diventano degli strumenti fondamentali. Quindi è sicuramente una fase evolutiva che mette a dura prova sia le competenze dei manager che quelle di chi deve fare formazione.

***Come viene erogata la formazione per i manager?***

Noi abbiamo fatto una scelta molto innovativa, oltre 25 anni fa, di costituire un soggetto bilaterale che si chiama CFMT nato come una business-school con l'idea di finanziare direttamente attraverso il contratto, un welfare. I manager possono accedere gratuitamente e individualmente ad un palinsesto di corsi che viene erogato sia in presenza sia a distanza nel corso dell'anno. È invece disponibile per le aziende il nostro Ente paritetico interprofessionale che si chiama Fondir, finanziato con lo

0,30% tramite Inps. In questo caso finanzia dei progetti aziendali riservati ai manager. Questi sono i due canali.

***Tra le accelerazioni che la pandemia ha dato al cambiamento del lavoro c'è sicuramente, come lei ha anticipato, il lavoro da remoto. Questo fenomeno potrebbe andare in direzione di una riduzione delle disparità salariali tra uomini e donne manager, un tema che voi avete toccato molto spesso. Come può intervenire su questo piano la contrattazione in questo momento particolare?***

È abbastanza difficile inserire nella contrattazione questo tipo di regolamentazione, anche perché io credo si tratti di una deregolamentazione. Nel caso dei manager i vincoli al lavoro sul posto di lavoro e di orario già non esistono ed effettivamente non c'è nulla da cambiare. C'è invece da cambiare tanto negli altri contratti. Smart working per me è indipendente dal luogo e non è lavoro da casa. Non è trasferire il posto di lavoro a casa con le stesse regole. Credo che in questa fase il lavoro di qualità sia tale sia in azienda, sia da remoto. Credo che la sfida sia quindi quella di migliorare la qualità complessiva del lavoro, sia in presenza che da remoto. O meglio nel mix che è poi la soluzione considerata più efficace per tutti. In quest'ambito ci sono sicuramente opportunità nella riduzione dei tempi di trasporto dedicati agli spostamenti e nella flessibilità quotidiana. In questo senso sicuramente per le caratteristiche ancora presenti di differenziazione del lavoro le donne tenderanno ad essere forse più favorite da questo, che però non è sufficiente perché comunque quello che abbiamo osservato è che il lavoro da casa non necessariamente migliora la qualità della vita se non sono presenti delle strutture di supporto come gli asili nido, ad esempio. Il maggior vincolo alla partecipazione al lavoro delle donne in generale è rappresentato dalla scarsità di strutture a servizio di bambini, ma anche degli anziani. Nella contrattazione collettiva credo che ci sia tanto da fare soprattutto nell'ambito impiegati. Nei contratti dei dirigenti sinceramente non moltissimo.

***Il tema del lavoro da remoto sta però entrando nel dibattito sempre più spesso come provocazione più che come chiave di lettura dei cambiamenti del lavoro per promuovere la qualità del lavoro e quindi la relativizzazione del concetto di tempo di lavoro. Questa relativizzazione può riguardare secondo lei il settore terziario? Lei ha parlato anche di un superamento della separazione tra lavoro autonomo e lavoro dipendente...***

Il terziario ha maggiore facilità di staccarsi dal tema dell'orario di lavoro e della presenza fisica. Non tutto evidentemente, perché il retail ad esempio è molto legato all'apertura dei negozi e tutto ciò che è a contatto con il pubblico inevitabilmente è condizionato da orari che però anch'essi si stanno rendendo più flessibili rispetto al passato per la coabitazione dei canali fisici e dei canali virtuali ed in effetti è una delle variabili. Credo che la tendenza del terziario sarà di portare l'orario di lavoro alla contrattazione fondamentalmente aziendale o anche sotto aziendale. In questo senso il terziario è forse più avanti per ragioni strutturali. Sono convinto che sia il momento di superare una distinzione che già era anacronistica – ne parlavo nel mio libro – tra lavoro dipendente e lavoro autonomo per una ragione: i gradi di autonomia non

rappresentano più un concetto operativo. Io faccio spesso l'esempio del dirigente che è un lavoratore subordinato e del praticante in uno studio di avvocati che è un lavoratore autonomo. Non è l'autonomia certamente che li distingue. È una struttura contrattuale che alla fine è più garantita e più ricca di welfare in un caso che nell'altro. Come abbiamo visto anche nel caso emergenziale, c'è una richiesta di rendere più omogeneo questo rapporto contrattuale con un discorso di tutele omogenee e di possibilità di estensione del welfare contrattuale. Senza il quale è difficile mettere in piedi forme di previdenza e assistenza sanitaria complementari. Dall'altro lato c'è la grande opportunità di superare la rigidità del lavoro subordinato, perché in effetti con lo smart working viene meno il caposaldo della rigidità che è il luogo e l'orario di lavoro, senza quello in effetti mi chiedo che necessità ci sia di mantenere questa distinzione così netta... è chiaro che all'interno dell'organizzazione esistono livelli di responsabilità diversi, gradi di flessibilità diverse. Penso ci sia davvero oggi un'opportunità di far un'operazione contrattuale con risvolti economici e sociali molto rilevanti.

***Ha citato un capitolo in forte ascesa nella contrattazione che è quello del welfare aziendale e del welfare contrattuale. I manager oltre a beneficiarne in prima persona possono avere anche un ruolo nell'implementare strategie di welfare aziendale. A che punto siamo da questo punto di vista?***

Credo che in questo momento il welfare aziendale sia stato adottato da diverse aziende con molto entusiasmo. Chiaramente nasce in un contesto di aziende più grandi e più strutturate che hanno la massa critica per fare welfare aziendale. Ma la normativa fiscale lo ha incentivato in maniera significativa e quindi ha consentito di utilizzarlo anche in altre realtà di dimensione inferiore. Credo che oggi serva renderlo integrato con il welfare contrattuale, perché purtroppo il welfare aziendale è nato un po' come alternativa al welfare contrattuale. È nato in una stagione in cui si credeva che la contrattazione collettiva fosse superata. È vero che la contrattazione collettiva è più generale e meno flessibile però è proprio in questa integrazione che il welfare aziendale può fare da complemento di flessibilità e di specializzazione territoriale che il welfare contrattuale non può fare. La nostra idea è che in qualche modo venga reso il welfare aziendale complementare del welfare contrattuale. Anche per evitare sprechi di risorse e sovrapposizioni e consentire alle aziende più piccole che da sole farebbero fatica a utilizzare il welfare aziendale di usufruirne a pieno.

***Veniamo ad un'altra grande dorsale della trasformazione del lavoro: la demografia. Tra i manager l'età media è più alta che in altri gruppi professionali. Un'organizzazione come la vostra gioca quindi un ruolo strategico nella dimensione dell'invecchiamento attivo e anche della staffetta generazionale. Al di là delle più recenti riforme in materia previdenziale, quali sono le soluzioni che può prevedere la contrattazione e cosa può fare la rappresentanza?***

Sicuramente la nostra categoria ha un'età media più elevata perché vi si accede dopo un percorso di esperienza e di assunzione di responsabilità crescenti ed è quindi difficile diventare manager sotto i trent'anni. Sicuramente il tema demografico tocca tutti e secondo noi richiede di gestire il welfare per due tre decenni in maniera mirata e

consapevole degli sviluppi demografici. In questo senso il secondo futuro è proprio quello che riguarda i prossimi 20-30 anni, consapevoli del nostro Paese la via è molto stretta e non possiamo reinventare un welfare con un Paese che ha un'età media destinata ulteriormente ad aumentare. Quello che si può fare sicuramente è evitare che si creino dei blocchi. In questo senso noi siamo sempre favorevoli a misure di flessibilità in uscita mantenendo comunque un rigore nella struttura previdenziale che eviti di spostare eccessivamente la spesa previdenziale con dei gradini molto alti e che consenta di rendere flessibile l'uscita e di tararla sulle esigenze individuali. Quindi è molto importante, secondo noi, avere questo tipo di flessibilità senza illudersi però che questo automaticamente generi occupazione giovanile. Mi sembra che comunque anche molti studi lo dicano: per generare occupazione giovane occorrono aziende giovani o anagraficamente nate da poco, oppure aziende anche più consolidate tradizionali che aprono a nuove competenze e professionalità. Non esiste la sostituzione a parità di competenze come si è visto anche nei vari provvedimenti costruiti a tavolino che questo in realtà non accade. Si spendono soldi per far uscire i più anziani e non entrano giovani.

***Come abbiamo già ricordato lei a dicembre 2019 ha pubblicato un libro dal titolo Il lavoro a un futuro, anzi tre. Poco dopo si è scatenata una pandemia globale che il mondo non vedeva da più di cent'anni. Se dovesse riprendere in mano il suo libro per una seconda edizione, a quali capitoli rimetterebbe mano?***

Non penso di scriverne un altro anche perché non c'è correlazione ma non vorrei mai qualcuno pensasse che porta sfortuna. A parte gli scherzi, credo che molti dei fenomeni e degli aspetti che ho toccato si siano enfatizzati e in qualche modo accelerati. Non credo che ci sia stato un cambiamento di direzione. Forse l'unico aspetto che merita un approfondimento è quello geografico: mentre il trend dell'urbanizzazione era ed è ancora molto forte penso che la riflessione di lungo termine nata questi mesi sia la possibilità di rivalutare anche il lavoro in centri considerati in ritardo di sviluppo o in zone meno urbanizzate, allentando la pressione demografica sui grandi centri. Per il resto i trend evolutivi di tipo tecnologico e il superamento del lavoro dipendente rispetto a quello autonomo hanno avuto delle accelerazioni e quindi in qualche modo certe previsioni temporali andrebbero forse anticipate.

**Oltre la disintermediazione.  
Rappresentanza e innovazione per il futuro dell'economia  
A colloquio con Pierpaolo Bombardieri  
(Segretario generale UIL)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Pierpaolo Bombardieri è alla guida della UIL dal 7 luglio 2020. Ha assunto il ruolo di Segretario generale poco dopo i primi sconvolgimenti dovuti alla pandemia. Gli abbiamo chiesto quale sia la sua visione della rappresentanza e dei suoi compiti, delle sue sfide in un frangente storico così delicato.*

\*\*\*

***Segretario, a tre settimane di distanza, capita ancora che le sue interviste inizino ricordando la trasmissione in diretta Facebook dell'incontro a porte chiuse con il Governo sulla manovra. Il messaggio che ha voluto dare è stato chiaro: per esserci vero dialogo deve esserci possibilità di avanzare proposte da parte delle parti sociali. Se invece la politica disintermedia il rapporto con i cittadini, tanto vale che anche il sindacato giochi sul piano della comunicazione e del consenso. Partiamo anche noi da qui, ma le faccio una domanda guardando la questione al rovescio: nell'epoca in cui la disintermediazione pende perennemente sulla testa delle parti sociali, quale valore può mantenere la regola non scritta del riserbo?***

Oggi nel sistema delle relazioni industriali tutto si sta velocemente trasformando, anche il sistema relazionale tra le parti. È ovvio che per noi il sistema di riservatezza con il quale spesso ci si incontra e si discute è un sistema importante. Però non abbiamo iniziato noi a metterlo in discussione. Nel sistema contrattuale che va verso il rinnovo dei contratti è un sistema che ancora regge, anche perché spesso c'è la necessità di mantenere riservate alcuni contenuti sulla trattativa, almeno mentre si è al lavoro e la trattativa stessa è in corso. Nel sistema che noi abbiamo trovato, soprattutto con questo governo, c'è invece quotidianamente un tentativo di superare, non so quanto consciamente, il sistema delle relazioni industriali attraverso quello della disintermediazione. Noi lo abbiamo constatato quotidianamente nell'attività che abbiamo svolto. La scelta quel giorno di trasmettere in streaming la nostra posizione - perché io non ho mandato in streaming né gli interventi del Presidente del Consiglio né degli altri colleghi, ma la nostra relazione - era un tentativo di sollevare un problema rispetto a un metodo che non si applica più ad una corretta prassi di relazioni industriali, nella

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

quale c'è un confronto e c'è disponibilità al dialogo. Anche a cambiare le posizioni. E si arriva ad un'informativa. Quindi non ad una trattativa, ma nemmeno a quello che si osserva ora. Mi permetto di sottolineare che è una prassi ancora consolidata. Io farei due esempi. Noi abbiamo fatto lo sciopero del pubblico impiego e la ministra della pubblica amministrazione ha scritto prima ad un giornale quali fossero le sue posizioni. Ha scritto sabato, ha fatto sì che le sue posizioni fossero pubblicate domenica su un quotidiano di tiratura nazionale e ha mandato a noi la convocazione la sera di domenica alle 20:00. E anche ieri che era una giornata di sciopero e di conflitto, la ministra non si è sottratta ad alcune dichiarazioni forti, provocatorie nei confronti del sindacato. Quindi è proprio una scelta della politica, che tiene di più al rapporto attraverso i social con i cittadini anziché al rapporto con chi ha un ruolo di mediazione sociale, comprese le associazioni datoriali. Un'impostazione che penso possa provocare gravi danni nel nostro Paese in un momento come questo.

***Potremmo dire però che è quasi due anni che i sindacati hanno guadagnato un nuovo protagonismo a livello politico, ossia a partire dalle movimentazioni del febbraio 2019 quando in carica era il primo Governo Conte. La pandemia ha poi sparigliato le carte dei tanti tavoli aperti. Con l'emergenza sanitaria resta la visibilità, ma aumentano i rischi reputazionali del sindacato, perché diventano più evidenti le differenze tra i cosiddetti "garantiti e non garantiti". Lo si vede in questi giorni con le critiche allo sciopero del pubblico impiego. Le chiedo una previsione: dalla pandemia il sindacato uscirà più con nuove certezze o più con nuove domande?***

Mi permetta una valutazione sullo scenario. Quando il sindacato ha cominciato a chiedere una nuova idea del Paese ha intercettato il bisogno di cambiamento che c'era sia di chi il lavoro lo aveva, sia in chi il lavoro non lo aveva e stava vivendo un momento di difficoltà. La pandemia ha richiamato ognuno a scelte e impegni ben precisi e il sindacato non si è tirato indietro quando ha dovuto sottoscrivere durante i periodi più drammatici due accordi importanti sulla sicurezza sul lavoro. Cioè si è assunto la responsabilità di scegliere e di decidere come garantire la vita e la sicurezza, senza fermare l'attività di produttiva di questo Paese. Io penso che da quel momento in poi si sia creato un problema con la politica, perché quel ruolo che il sindacato si era ritagliato attraverso quelle scelte, attraverso gli accordi, io penso dia un po' fastidio. Se noi pensiamo a quello che la politica oggi fa e come comunica, quali sono gli strumenti, i social, la comunicazione, le dirette Facebook... è ovvio che intermediare le decisioni con le forze sociali diventa un problema. E in questo caso secondo noi c'è una scelta ben precisa, cioè quella di ridurre lo spazio di mediazione sociale. E allora la politica cerca di acuire lo scontro con il sindacato. E il caso del pubblico impiego è un caso scuola, dove si identifica una distanza fra lavoratori tutelati e lavoratori meno tutelati. Ma dietro quella esasperazione della discussione c'è una strategia ben precisa, che noi riscontriamo in questo Paese: cioè il tentativo di dimostrare che la ripresa dell'economia passa attraverso una costrizione e una riduzione dei diritti e del costo del lavoro complessivamente. Lo vediamo dai tempi del Jobs Act. Per cui i nostri "amici" liberisti, continuano a sostenere che bisogna ridurre gli spazi di coloro che considerano garantiti in una contraddizione enorme: perché non è che se io riduco gli

spazi dei garantiti aumento gli spazi e le tutele di chi oggi quelle garanzie non le ha. Quindi il sindacato intanto deve saper rispondere in questo momento alle provocazioni, e poi ovviamente deve porsi in modo diverso per il futuro. In parte noi questo lo stiamo facendo perché siamo stati costretti. La nostra attività quotidiana è contraddistinta dai rapporti personali con i lavoratori, con i delegati, con gli operatori. Avevamo aperto le nostre sedi ai giovani, alla cultura, alle presentazioni di libri. Tutto ciò in questo momento non è più possibile. E quindi siamo costretti a trasformare la nostra azione, a sostituirla con i social e con strumenti non consueti, ma che ci aiutano anche a modificare l'impostazione del nostro lavoro quotidiano. Dovremmo essere in grado di sfruttare questa grave situazione che stiamo vivendo con delle opportunità che ci permettano di modificare il nostro linguaggio nella comunicazione e di attrarre anche persone che oggi sono fuori dal sistema di rappresentanza sindacale.

***A proposito di persone che si sentono fuori dal sistema di rappresentanza parliamo di giovani. L'impressione è che i giovani siano scomparsi dal dibattito pubblico. Quello che chiamiamo recovery fund, di cui si parla tantissimo in questi giorni, si chiama in realtà Next Generation EU. Lei sin dal suo insediamento ha posto molta attenzione sulla questione dell'occupazione giovanile. Voi avete chiesto al governo un incontro sul tema. Quali sono gli interventi più urgenti?***

Intanto noi dobbiamo dare più attenzione al tema dello sviluppo che non può che passare attraverso un rilancio di tutto quello che è stato fatto per creare le condizioni per nuova occupazione giovanile, stabile e dignitosa. È un punto importante perché abbiamo visto cosa è successo in Germania con i mini job. Vediamo che in molti Paesi c'è il tentativo di far sì che l'ingresso al lavoro avvenga attraverso strumenti che sempre più pongono l'asticella più in basso nelle condizioni di ingresso nel mercato del lavoro. Noi dovremo sostanzialmente sfruttare tre di quelli che noi consideriamo gli asset più importanti di questo Paese. Il primo è quello degli investimenti: noi dobbiamo avere la capacità di utilizzare al massimo le risorse del Next Generation per incentivare investimenti in infrastrutture. E già nelle prime scelte del governo vediamo dei limiti perché molti dei soldi sono utilizzati per coprire gli impegni per progetti già messi in essere negli anni passati. Gli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali e le infrastrutture sociali dovrebbero servire a migliorare le condizioni sociali in questo Paese e a creare nuova e stabile occupazione. Il secondo tema è quello della scuola e della cultura che nel nostro Paese è stata mortificata nel corso degli anni, non solo sotto il profilo degli investimenti ma anche sotto il profilo della riconoscenza ad un settore che invece per noi assolutamente strategico. Il terzo asset, forse il più importante, è il settore della formazione professionale e la riqualificazione, l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro. Le politiche attive del lavoro in questo Paese non sono mai state affrontate in modo dignitoso. Sono sempre state mortificate negli investimenti. Ecco questi sono i tre asset che secondo noi dovrebbero essere valorizzati perché riprenda in questo Paese una nuova e buona occupazione. Questo sarà il problema dei prossimi mesi, insieme a quello di chi perde il posto di lavoro. E non abbiamo alternative: sono le uniche cose che dobbiamo rivendicare.

*Lei si è laureato in scienze politiche, ha iniziato la sua carriera professionale come ricercatore e poi si è occupato di sindacato universitario. Nella Notte europea dei Ricercatori ha voluto inviare il ringraziamento della UIL “a coloro che rendono ogni giorno il nostro Paese più sicuro e innovativo”. La figura del ricercatore nel settore privato però è perlopiù trascurata dalla contrattazione collettiva e anche dalla legge. Qualche anno fa abbiamo lanciato una proposta di legge per il “riconoscimento e valorizzazione del lavoro di ricerca nel settore privato”. Data la sua particolare esperienza le chiedo: cosa può fare il sindacato per promuovere questi obiettivi?*

È un tema nel quale ovviamente ci ho messo tanto del mio percorso professionale. Secondo me noi abbiamo due profili che dobbiamo studiare e valorizzare. Il primo è il valore della ricerca in sé. In questo Paese, anche nel settore privato, la ricerca e l'innovazione non sono mai stati considerati un elemento strategico. Io ho vissuto con tanti colleghi ricercatori di aziende anche importanti che nel momento in cui vivevano situazioni di crisi tagliavano la ricerca, tagliavano il loro investimenti in ricerca. Ed è una scelta miope perché proprio nei momenti di crisi si deve rivestire in quella ricerca, non solo per migliorare le condizioni complessive nei quali l'azienda si trova, ma anche perché anche dal punto di vista strettamente meramente industriale solo la ricerca dà la possibilità di una crescita sotto tutti i profili, dall'innovazione del prodotto all'innovazione di sistema. E questa è una miopia che nel nostro Paese abbiamo sempre registrato perché il sistema culturale, il sistema politico, non hanno mai incentivato questo percorso. Hanno sempre pensato che la ricerca fosse un addendum rispetto alla produzione. Poi c'è la situazione dei ricercatori. Una situazione grave. Qui c'è il grande dibattito che potremo fare sulla ricerca libera sulla ricerca collegata alla produzione e alla produttività. Io però ho vissuto alcune esperienze di ricercatori, di colleghi che stavano nel settore pubblico, che hanno vissuto alcuni blocchi che il governo e le scelte politiche hanno introdotto nella possibilità di crescita di questo settore. Io ricordo che quando era scoppiato il dramma dell'Aids avevamo alcuni ricercatori che facevano degli esperimenti all'Istituto superiore di sanità. Erano vincolati agli orari di aperture delle sedi. Avevamo dovuto fare delle battaglie per spiegare che alcuni esperimenti fatti sulle scimmie andavano monitorati giorno e notte e avevano bisogno di un sistema organizzativo del lavoro completamente diverso. Ho fatto questo banale esempio per raccontare quanto siamo distanti dalle necessità di attenzione che ha la ricerca o la professione del ricercatore. Ora quello che noi possiamo fare è chiedere alle controparti più attenzione. Quando parliamo di un'idea diversa di Paese e di sviluppo, quando parliamo di produttività, dobbiamo costringere le nostre aziende a lavorare sull'innovazione di prodotto. Abbiamo una grande ricchezza in questo paese di tantissimi enti di ricerca e università. E dobbiamo valorizzarla. Abbiamo bisogno di far crescere questa consapevolezza dell'opinione pubblica, perché spesso chi svolge attività di ricerca, chi sta nascosto nel laboratorio, non ha la visibilità che magari hanno avuto tanti colleghi in questo periodo. Ci siamo accorti soltanto adesso di loro. Ma quei colleghi che oggi appaiono in televisione lavoro tutti i giorni, non lavorano soltanto sul virus. Lavorano nel settore meccanico, nel settore dell'aerospazio, nel miglioramento delle condizioni complessive vita. Abbiamo l'obbligo

morale e “produttivo”, se mi passate il termine, di migliorare questo sistema per guardare a un futuro diverso.

***Forse la pandemia è un’occasione per provare a far passare questo messaggio: la centralità strategica della ricerca e dell’innovazione per rilanciare l’economia e renderla sostenibile.***

Se posso aggiungere una cosa vorrei dire che noi abbiamo fatto anche una proposta concreta. Tra l’altro io ero segretario della UIL Lazio e l’abbiamo sperimentata. Il nostro sistema produttivo è costituito in grandissimo numero da piccole e medie aziende. E quando abbiamo verificato che nelle aziende la ricerca veniva sacrificata, abbiamo chiesto al Governo e alla politica di far sì che ci fosse una grande indagine sui fabbisogni di innovazione rispetto alla ricerca. Perché è chiaro che la piccola e media azienda non è in grado spesso di mettere i piedi un proprio sistema di ricerca. Allora in questo caso il volano deve essere il governo, deve essere la decisione pubblica che aiuta queste piccole aziende a capire, magari facendo le indagini sui fabbisogni di innovazione, costruire un percorso nel quale anche le PMI possono trovare soluzioni per i loro problemi.

**Ddl n. 1474/2020, per la tutela della salute  
e del lavoro del professionista  
A colloquio con Marco Cuchel  
(Presidente ANC)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*In Commissione Giustizia al Senato è incardinato il ddl n. 1474/2020 che introduce lo slittamento automatico degli adempimenti a carico dei contribuenti in caso di malattia o infortunio del professionista. Un disegno di legge che ha una genesi trasversale e rappresenta una causa portata avanti già da molti anni dall'Associazione Nazionale dei Commercialisti, che ha ispirato l'iniziativa legislativa. Ne parliamo con Marco Cuchel Presidente ANC.*

\*\*\*

***Presidente, in questi giorni l'attività parlamentare è accentrata dalla normativa di emergenza. Quale importanza ha il disegno di legge che avete promosso nel momento di crisi che stiamo vivendo?***

In questo momento il ddl malattia-infortunio assume una rilevanza determinante perché l'effetto della pandemia sta provocando numerosi inconvenienti negli studi professionali. Ci sono colleghi che sono ricoverati in ospedale o sono in quarantena perché venuti a contatto con contagiati Covid e anche alcuni colleghi che sono venuti a mancare.

Questo disegno di legge da noi ispirato, al quale stiamo lavorando da quasi vent'anni, in questo momento assume un carattere di urgenza determinante perché potrebbe permettere ai colleghi di curarsi o comunque avere periodi di quarantena. Ci sono delle difficoltà oggettive nell'espletare le attività professionali in favore dei propri clienti, specialmente in un momento come questo che ci vede impegnati in tantissime scadenze di fine anno. Riteniamo poi che anche in un periodo normale, non pandemico, la possibilità di spostare le scadenze di tutti gli adempimenti per il professionista che incorre in un infortunio grave sia qualcosa di civile, che ristabilisce il diritto alla salute e al lavoro del professionista, dove oggi dobbiamo lamentare un vuoto normativo. Noi, come detto, abbiamo da circa vent'anni sollecitato su questa materia tutto il mondo istituzionale e politico. Ci sono stati vari ddl presentati in cinque legislature diverse. Purtroppo tutti e cinque i disegni di legge sono rimasti fermi e non sono mai stati nemmeno incardinati nelle commissioni, quindi non è mai iniziato un dibattito parlamentare. Sono stati fatti emendamenti e risoluzioni, ma anche questi non hanno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

mai sortito effetto concreto. Per fortuna in questa legislatura, grazie a un disegno di legge presentato con primo firmatario il senatore De Bertoldi, ma sottoscritto da più parti politiche, - ci sono le firme di senatori che vanno dai Cinque Stelle, Italia Viva, Lega a PD, oltre che Fratelli d'Italia e Forza Italia - ci fa ben sperare che effettivamente si possa arrivare al termine dei lavori, quantomeno in Commissione Giustizia al Senato in tempi veramente brevi.

***Per via delle limitazioni alle discussioni che non sono connesse direttamente alla normativa d'urgenza l'iter di questo ddl è stato per alcuni giorni a rischio di interrompersi. A che punto siamo ora?***

Effettivamente avevamo paura che potesse fermarsi per effetto dell'emergenza e per il periodo di fine anno dove c'è una particolare attenzione e concentrazione dei lavori sulla legge di bilancio e sui decreti in conversione, pensiamo a tutti i decreti ristori. Tra l'altro la Presidente del Senato Casellati aveva mandato una comunicazione dove raccomandava di concentrare tutto il lavoro proprio su attività emergenziali e questo avrebbe fatto slittare i lavori in Commissione Giustizia sul ddl n. 1474, che ha già visto tra l'altro tutte le audizioni svolte. Abbiamo anche scritto proprio alla Presidente del Senato raccomandando la possibilità di valutare questo ddl e di introdurlo tra le attività emergenziali. Per fortuna così è stato, la Presidente ha accolto il nostro invito e noi speriamo che entro la fine dell'anno ci possa essere l'approvazione in Commissione Giustizia. Ci auguriamo che questa normativa possa andare a buon fine e che possa colmare un vuoto normativo e ingiustificato nei confronti di professionisti riguardanti anche tutte le professioni ordinistiche e non a parte del mondo imprenditoriale. Quindi è un disegno di legge che va a tutelare tutta una serie di soggetti lavoratori che fino a oggi, inspiegabilmente, erano senza tutele dal punto di vista della salute pur essendo un diritto costituzionale.

***Come mai ci è voluto tutto questo tempo per avvicinarsi all'approvazione di un provvedimento così importante? Quali sono state le resistenze negli anni?***

In tutti questi anni abbiamo sempre trovato massima disponibilità dal mondo istituzionale e politico. Però secondo noi questo provvedimento si andava a scontrare nell'ambito parlamentare contro un pregiudizio rispetto ai lavoratori autonomi che purtroppo in Italia sono sempre stati poco disciplinati dal punto di vista delle tutele rispetto al lavoro dipendente. Il lavoratore autonomo o professionista, in modo particolare, viene ritenuto privilegiato nell'immaginario collettivo e quindi si pensa che non abbia bisogno di tutele. Il primo atto che ha tentato di disciplinare il lavoro autonomo e professionale è stato il jobs act dei lavoratori autonomi dove si è provato a mettere un freno rispetto ai rapporti di forza tra committente prestatore, però dal punto di vista della tutela e della salute poco ha fatto perché in maniera timida ha previsto lo spostamento dei termini solo per il professionista in caso di malattia o infortunio e solo per i contributi previdenziali. Questo ddl invece è molto più ampio perché prevede lo spostamento di tutti i termini, sia di adempimenti che di versamento per il professionista e per i propri clienti. Addirittura prevede anche in caso di decesso del professionista un periodo transitorio per dare tempo allo studio di assestarsi e ai

clienti di trovare alternative e quindi va anche verso la tutela della salute e del lavoro professionista. Si parla ovviamente di malattie importanti, gli abusi devono essere contrastati e per questo c'è un regime sanzionatorio pesante nel ddl. Ma in questi casi si rischia anche di perdere il lavoro, quindi il ddl istituisce una tutela anche in questo senso.

***Diamo per assodato che questo ddl possa arrivare ad approvazione. Secondo lei quali sarebbero i prossimi passi? Su quali materie si dovrebbe intervenire per rinnovare il sistema di tutele per il lavoro dei professionisti?***

Bisogna pensare ad azioni concrete di welfare del professionista. Nel nostro caso Confprofessioni mette in campo una serie di tutele per il professionista grazie ad un sistema interno delle professioni. Secondo me ci vorrebbe invece proprio un intervento diretto da parte dello Stato. Ad esempio i professionisti, tra l'altro solo i professionisti ordinistici, sono stati discriminati nei decreti Covid. Sono stati messi dei paletti, anche reddituali, per poter accedere al bonus dei 600 € nella prima fase della pandemia. Come dicevo in precedenza c'è appunto un pregiudizio nei confronti delle professioni ordinistiche che hanno al proprio interno anche una sorta di precarizzazione. Sono molti i colleghi che hanno redditi davvero bassi, perché ci sono state molte iscrizioni, mentre il mercato è invece fermo. Il mondo delle professioni, che sviluppa una percentuale del Pil molto alta con milioni di addetti, è un settore economico del paese che deve essere sostenuto. Se poi pensiamo ai decreti Covid riguardante il fondo perduto noi non siamo stati neanche inseriti nella possibilità di poterlo richiedere. Ci avevano assicurato che nel decreto ristori quater saremmo stati inseriti e invece siamo rimasti ancora una volta fuori. Siamo convinti che ci voglia qualcosa di veramente strutturale a sostegno del mondo delle professioni. I commercialisti che da circa 25 anni hanno subito tutta la digitalizzazione della pubblica amministrazione, sia per accompagnare clienti, ma anche dal punto di vista dei costi di studio tra software e hardware, non hanno avuto nessun aiuto da parte dello Stato. Mentre ai commercianti magari viene riconosciuto un credito d'imposta perché adoperano registratori di cassa. Bisogna quindi mettere in atto delle politiche di sostegno sia diretto per agevolare l'attività di studio, sia indiretto come il welfare.

***La vostra associazione lavora anche su altri dossier. Tra quelli che ritenete più urgenti c'è anche la partecipazione attiva e istituzionalizzata dei commercialisti alla riforma fiscale, che dal punto di vista del metodo si ricollega a quanto diceva in precedenza: come le parti sociali si possono confrontare con il governo? Quale è la vostra esperienza in questo senso e sul capitolo della riforma fiscale?***

Purtroppo l'esperienza non è molto positiva. L'interlocuzione storicamente la nostra professione l'ha sempre avuta con l'istituzione, col parlamento e con il governo. Quello che rivendichiamo è un'interlocuzione costante e istituzionalizzata. Ad esempio al tavolo della riforma fiscale è impensabile che non ci siano i commercialisti in maniera stabile. Ogni volta che si riunisce il governo o il gruppo di lavoro sulla riforma fiscale, il commercialista deve esserci perché chiaramente soltanto noi possiamo attualizzare quelle che sono le idee di riforma che il governo giustamente dal punto di

vista politico pensa di mettere in atto. Soltanto noi possiamo capire cosa possa essere veramente d'impatto sulle aziende, sul sistema economico e dal punto di vista della operatività. Al governo abbiamo comunque fatto notare che dopo l'emergenza sanitaria bisognava affrontare parallelamente anche quella economica. Purtroppo non è stata fatta una task force con il coinvolgimento anche dei commercialisti. In questa fase emergenziale avevamo proposto al governo di fare un'unica domanda per tutte le tipologie di cassa integrazione e invece sono state mantenute le vecchie regole creando grossi problemi. Avevamo chiesto di poter essere coinvolti rispetto alle richieste dei bonus dei 600 euro per il tramite dei cassetti previdenziali dei nostri clienti, ma non c'è stata data l'opportunità di potervi accedere, contrariamente a ciò che aveva detto il Presidente dell'Inps. Penso sia mancato proprio il coordinamento e l'utilizzo, se vogliamo, dei commercialisti, e questo lo vediamo in ogni ambito. Anche sulla riforma fiscale ad esempio ci siamo abbastanza spaventati rispetto alla previsione dell'Agenzia delle Entrate che aveva prospettato in audizione in parlamento e abbiamo proposto delle idee e contributi su quale impatto può avere questa riforma, ma anche in questo caso sembra che la riforma fiscale si sia impantanata e non entrerà in vigore entro fine anno. Purtroppo, come dicevo in precedenza, ad oggi, le interlocuzioni con il governo sono invece soltanto estemporanee, l'ascolto c'è ma per il sistema Paese ci deve essere qualcosa di più. Ecco perché abbiamo chiesto dei tavoli istituzionalizzati che ad oggi non sono stati accolti. Chiediamo da un lato l'intervento di professionisti a sostegno perché se osserviamo tutto ciò che è stato messo in campo in questo periodo di emergenza è tutta attività straordinaria che viene data al professionista e spesso senza retribuzione, perché è difficile in tempo di emergenza andare a chiedere un contributo in più ai propri clienti, e dall'altro lato invece si cerca una disintermediazione pensando che forse i professionisti possano essere bypassati o non considerati quando invece a nostro modo di vedere dovremmo essere ritenuti una risorsa per il sistema Paese.

**Apprendistato, e se fosse la risposta  
al “dilemma produttività”?  
A colloquio con Giorgio Merletti  
(Presidente di Confartigianato)\***

*a cura di Francesco Nespoli*

*Presidente, lei è stato tra i leader della rappresentanza che in questi anni con più convinzione si è pubblicamente speso per promuovere la diffusione dell'apprendistato tra le imprese. Non solo l'apprendistato professionalizzante, ma soprattutto l'apprendistato duale “alla tedesca”, ancora scarsamente diffuso nel nostro Paese. Quali sono le ragioni, a suo parere, che rendono questa tipologia di apprendistato così utile per le imprese? E cosa può fare la rappresentanza per favorirne ulteriormente la diffusione?*

La ringrazio per questa domanda che mi consente di ripercorrere le tappe fondamentali del lavoro che Confartigianato ha svolto in questi ultimi anni per sostenere e promuovere l'apprendistato, peraltro unico contratto a causa mista, ma vorrei fare una premessa.

I numeri in continuo aumento della povertà stanno dimostrando che i “vaccini” usati per combatterle, soprattutto dal 2008 in poi, anno del Covid compreso, non hanno e non stanno funzionando. Non servono sussidi, incentivi o finanziare i consumi per fare ripartire l'economia ed il PIL del Paese, ma serve il lavoro.

E aggiungo, come sosteneva il compianto Professore Marco Biagi, che serve lavoro di qualità.

Il futuro economico, sociale e ambientale del nostro Paese dovrà poggiare sulla qualità dei nostri prodotti e servizi, non necessariamente sulla dimensione delle imprese, poi e sottolineo poi, si dia pure voce ai “tromboni” della produttività.

Ma per avere prodotti di qualità servono competenze di qualità e quindi formazione di qualità.

Questo “insegnare a pescare” non cade dal cielo ma va programmato guardando oltre le prossime elezioni.

Tornando all'apprendistato, sono fondamentali sia quello professionalizzante che rappresenta il principale strumento di inserimento dei giovani nelle imprese artigiane e nelle PMI, sia quello duale che, per la stretta connessione con i percorsi di istruzione e formazione, può svolgere un importante ruolo nell'avvicinare il mondo della scuola a quello del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47.](#)

L'attività di Confartigianato a sostegno e promozione dell'apprendistato si basa sulla profonda convinzione che l'apprendistato è lo strumento fondamentale per avvicinare i giovani al mondo del lavoro e per trasmettere le competenze tipiche delle attività che hanno fatto grande il *made in Italy* nel mondo. Un contratto che coniuga il sapere e il saper fare e che ha formato generazioni di lavoratori ma è stato anche la "palestra" per migliaia di giovani che hanno creato a loro volta un'impresa.

A seguito del d.lgs. 81/2015 che ha introdotto il sistema duale di istruzione e formazione e lavoro e dato l'avvio della sperimentazione da parte del Ministero del lavoro, l'apprendistato duale ha registrato un apprezzabile sviluppo in merito al numero dei giovani assunti. Tuttavia, resta un contratto ancora poco conosciuto dalle imprese e con una scarsa diffusione territoriale peraltro concentrata in alcuni territori. Evidenzio l'Alto Adige come esempio virtuoso di come usare bene le risorse pubbliche per la formazione dei giovani con l'apprendistato, la formazione duale che chiamano anche "cultura duale" perché lavoro è cultura. E cito anche la nostra Confartigianato di Bolzano che schiera ogni due anni una squadra di giovani ai World Skills, i Campionati mondiali dei mestieri dimostrando con merito cosa sanno fare i nostri giovani opportunamente formati.

***La parola giovani però sembra scomparsa dall'agenda politica, proprio ora che si deve affrontare il nodo del Recovery Fund, il cui nome proprio è Next Generation EU. Quali interventi metterebbe tra le prime tre priorità per favorire l'accesso dei giovani al mondo del lavoro?***

A mio parere, c'è la necessità di investire in almeno tre strumenti che insieme all'apprendistato possono avvicinare i giovani al mondo del lavoro e dare una risposta alle criticità che tutti conosciamo in termini di abbandono scolastico, NEET, *mismatch* di competenze.

Si tratta di:

- rafforzare il sistema di orientamento per sostenere le scelte dei giovani e delle loro famiglie verso percorsi formativi che tengano conto delle loro aspirazioni e propensioni personali ma anche delle prospettive occupazionali e di lavoro futuro.
- rilanciare l'alternanza scuola lavoro che dovrebbe ritornare alla valenza iniziale. Infatti, con la riforma del 2019 non solo sono state ridotte le ore ma ne è stato anche modificato il valore del legame tra scuola e lavoro, modificandone la denominazione in *Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento*.
- costruire una "filiera della formazione" che consenta dopo l'acquisizione del titolo di studio secondario di poter proseguire con l'ITS, che costituiscono un importante laboratorio per la formazione di nuove competenze e profili professionali. Gli ITS hanno una fortissima integrazione con il mondo delle imprese. Il 70% dei docenti degli ITS arriva dal mondo del lavoro ed assicurano un elevato tasso di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

***Dai dati Istat sappiamo che l'Italia in questi anni ha perso fundamentalmente artigiani. Tra il 2011 e il 2019 artigiani e operai specializzati sono diminuiti del***

**16,4%. Come si può arrestare questa erosione di competenze? Ritiene utile una maggiore collaborazione con le istituzioni formative? Se sì, come e con quali?**

Oggi siamo di fronte ad una sfida importante per il mercato del lavoro che riguarda sicuramente i giovani ma che purtroppo a causa dell'emergenza sanitaria che stiamo vivendo produrrà effetti sulla tenuta di competitività delle imprese, coinvolgendo anche la forza lavoro già occupata.

Certamente, la perdita di artigiani ed imprese artigiane dipende in primo luogo dall'eccesso di oneri burocratici e da una tassazione eccessiva che scoraggia i giovani a rischiare in nuove iniziative imprenditoriali nell'artigianato, dove occorrono anche competenze elevate. C'è poi un tema importante che concerne la difficoltà nel passaggio generazionale d'impresa. Sul versante della istruzione e della formazione occorre agire con l'obiettivo di fornire al tessuto produttivo le competenze di cui ha bisogno per uscire dalla crisi e agganciare la ripresa, con particolare riferimento alle professioni del *made in Italy*, come artigiani, designer, meccanici, tecnici, professioni legate al "green" etc.: figure professionali fortemente richieste dal mercato ma per le quali esiste un'elevata difficoltà di reperimento.

Nell'ottica di investimenti pubblici che dovranno essere produttivi a medio-lungo termine la formazione, anche e soprattutto nell'ottica Next Generation EU, sarà uno dei pilastri per il rilancio della nostra economia.

Dall'altro anche la formazione continua, e per quanto ci riguarda Fondartigianato, dovrà sostenere le imprese in questo quadro complesso che comprenderà sia processi di riorganizzazione e/o riconversione economico-produttiva dei settori manifatturieri e dei servizi, sia situazioni di crisi, nonché tutti gli interventi di sviluppo e/o di rilancio collegati al Recovery Plan.

Nel premettere che le povertà vanno combattute, ribadisco, a costo di sembrare noioso, che l'economia del nostro Paese la si rilancia con investimenti produttivi e non semplicemente finanziando i consumi: una misura che non funziona e non ha funzionato in passato.

***È stato da poco firmato l'Accordo Interconfederale sulla riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali (settore artigiani) che completa l'attuazione del modello contrattuale siglato esattamente 4 anni fa e che affida alla contrattazione di secondo livello il compito di creare le condizioni normative e salariali per rendere più competitive le imprese. Come si sta muovendo la contrattazione nell'artigianato in materia di sistemi di inquadramento? E come ciò sta tenendo conto dei fabbisogni di competenze?***

Con l'Accordo Interconfederale del 26 novembre 2020 abbiamo condiviso con le organizzazioni sindacali il nuovo perimetro di regole nel quale si sta muovendo la contrattazione collettiva del comparto sia a livello nazionale che territoriale, con l'obiettivo di arrivare ad una semplificazione del numero dei contratti collettivi a quattro: Manifatturiero, Servizi, Autotrasporto, Edilizia.

In tale contesto l'aggiornamento dei sistemi di inquadramento sarà uno dei punti qualificanti dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro poiché da un lato riteniamo vadano rafforzare le specificità dei singoli settori che vi rientrano e dall'altro vadano

offerte alle aziende dei sistemi di classificazione del personale che siano, quasi simultaneamente, la “fotografia” delle nuove forme di organizzazione aziendale.

A tal proposito un supporto importante potrà essere offerto dall’attività che, come parti sociali, stiamo realizzando nell’ambito delle iniziative promosse da Fondartigianato per indentificare e adeguare i fabbisogni formativi dei lavoratori, di cui le aziende necessitano per operare in un mercato sempre più competitivo e mutevole.

***L’accordo conferma l’obiettivo della piena rappresentanza contrattuale delle imprese associate. Un obiettivo che lei mette in relazione con il superamento della separazione basata sul dato dimensionale. Quale alternativa si immagina per il futuro dell’artigianato?***

L’accordo interconfederale innanzitutto conferma e rilancia il principio già condiviso con i sindacati confederali 4 anni fa: la nostra rappresentanza contrattuale, da tempo ormai, si esprime anche fuori dall’ambito dell’artigianato, quasi come una “naturale” evoluzione della crescita dimensionale e organizzativa delle aziende che rappresentiamo e assistiamo.

Sono numerosi, in questi anni, i Ccnl sottoscritti anche per imprese non artigiane.

Anche per questo l’obiettivo è una nuova legge quadro per l’artigianato che sostituisca quella attuale – che era già obsoleta 35 anni fa quando venne emanata – superando gli anacronistici limiti dimensionali posti per l’impresa artigiana e legando la definizione di impresa artigiana alla natura di impresa diffusa a valore artigiano che da sempre contraddistingue l’eccellenza manifatturiera del *made in Italy* nel mondo.

2.

## **IL MIO CANTO LIBERO**

## 2020: il futuro prossimo del lavoro non è roseo\*

*di Maurizio Sacconi*

**Si è concluso un anno difficile per le imprese e per il lavoro. Si è aperto un anno ancor più denso di preoccupazioni già in partenza.** Alle ragioni di incertezza globale si aggiungono le fragilità interne. Ora è bene ricordare che il lavoro si produce ad opera di imprenditori che rischiano, investono, crescono. Certo, datori di lavoro possono essere anche lo Stato e le imprese possedute in tutto o in parte da azionisti pubblici. Nel primo caso, il dovere dell'efficienza e dell'efficacia, dovrebbe determinare l'occupazione strettamente necessaria per quantità e qualità a garantire le pubbliche finalità istituzionalmente assegnate. Ogni spreco è giustamente sottoposto a sorveglianza e responsabilità contabile. Nel caso delle aziende partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato, le ragioni del contribuente e del risparmiatore dovrebbero prevalere su quelle di carattere meramente assistenziale.

**Ciò va premesso, per quanto scetticamente, nel momento in cui si vanno riproducendo in Italia paralleli fenomeni di diffidenza verso l'impresa profittevole e di favore per l'espansione della componente pubblica dell'economia.** Il potere giudiziario si rivela spesso imponderabile, determina danni certi e immediati, alimenta incertezza. La percezione diffusa è che i normali criteri interpretativi delle norme vigenti, anche nel confronto infracomunitario, possono essere improvvisamente sovvertiti da iniziative giudiziarie temerarie le quali, ancorché provvisorie, sono irrimediabilmente devastanti. I reati tributari sono talora contestati in punta di diritto e determinano la propensione a concordare la sanzione solo per evitare le conseguenze su clienti e fornitori di una lunga incertezza, nonostante la soggettiva convinzione di innocenza. La combinazione di facili sequestri preventivi e di processi senza fine è inquietante. A ciò si aggiungono una ulteriore pressione fiscale di tipo "educativo" e disposizioni sulla responsabilità oggettiva dell'impresa che scoraggiano amministratori e investitori. Non si sottovaluti lo scollamento ulteriore tra lo Stato unitario e le sue aree più vitali, ove il valore dell'impresa è invece largamente condiviso. Così come nel sempre più separato mezzogiorno la speranza di attrarre investimenti si riduce per la congiunzione tra inefficienze centrali e locali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

**L'obiettivo di “*more and better jobs*” confligge inesorabilmente con questo contesto. Si riducono le ore lavorate.** Crescono i *part timers* involontari e i *working poors*. Le prestazioni lavorative sommerse riprendono a diffondersi nell'agricoltura e nei servizi. Molte attività artigianali e commerciali si marginalizzano fino a chiudere definitivamente. Il polmone dell'edilizia è reso sempre più asfittico dalla paralisi del mercato immobiliare e delle opere pubbliche. Le stesse medie imprese internazionalizzate contraggono fatturati ed occupazione per la minore domanda dei loro principali mercati. Aumenta la cassa integrazione. La fondamentale politica attiva degli investimenti formativi sconta le troppe carenze regionali mentre la maggiore spesa per la scuola si risolve prevalentemente nella stabilizzazione dei precari. L'università lamenta una grave insufficienza di risorse.

**In questo quadro gli stessi incentivi (ben dieci!) non sembrano destinati a determinare assunzioni aggiuntive.** Rappresentano certamente utili sopravvenienze attive per le imprese che avrebbero comunque assunto. E speriamo inducano qualche contratto di apprendistato di primo livello in più rispetto ai pochissimi praticati. O qualche donna in più occupata nel Mezzogiorno. O un maggiore reinserimento di cassaintegrati e disoccupati. Possono quindi spostare l'assunzione in favore di soggetti più fragili (tra i quali non dovrebbero essere i laureati eccellenti) ma, nel complesso, non faranno più lavoro perché non hanno la forza di crearlo.

Il futuro prossimo del lavoro non è quindi per nulla roseo perché non lo è quello dell'impresa.

## Relativizzare l'orario misurando i risultati\*

*di Maurizio Sacconi*

**Cambiano straordinariamente i modi di produrre e di lavorare ma rimangono uguali a se stessi i termini del dibattito politico e sindacale.** Anzi, c'è un che di antico in molte delle proposte che vorrebbero tutelare il lavoro o aumentare la produttività nei nuovi contesti. Prevalgono così le piccole esigenze comunicazionali, la pigrizia intellettuale, l'astratta ideologia, il massimalismo verbale o la vuota affabulazione, la pochezza dei risultati. Da una parte e dall'altra. In questo scenario si iscrivono le recenti discussioni sulla riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario che prescindono dall'elementare criterio dell'osservazione delle persone che lavorano nelle infinite sfaccettature che oggi offre la produzione di beni come di servizi e dalle potenzialità offerte dalla rivoluzione cognitiva. Vi è anzi una sorta di schizofrenia tra le analisi enfatiche sul salto tecnologico, sulle trasformazioni pervasivamente e geometricamente destinate a prodursi e la pretesa di ricondurre tutto a parametri tradizionali come l'orario.

**In questo ambiente si è da tempo sottolineata, al contrario, l'esigenza di cambiare i parametri e di utilizzare la contrattazione di prossimità per sperimentare nuovi modi con cui dare valore al lavoro e così rendere più competitiva la produzione.** In particolare, il crescente superamento della dicotomia tra subordinazione e autonomia dovrebbe risolversi non nel terzo genere aggiuntivo della "autonomia subordinata" ma nella ricerca di modi con cui, progressivamente, relativizzare il tempo e il luogo di lavoro attraverso la condivisione tra le parti delle tecniche con cui misurare i risultati e gli incrementi di professionalità. Solo uno scambio di questo genere, adattato alle diverse situazioni, può consentire passo dopo passo di liberare il lavoro dai mortificanti vincoli tradizionali e di esaltare invece la responsabile capacità delle persone. L'approccio, come dicevamo, non può essere che sperimentale e reversibile, senza schemi precostituiti e guardandosi, le parti, negli occhi. In un clima di condivisione e di fiducia non è difficile far contare gli esiti della produttività e delle competenze in luogo del controllo burocratico sul luogo e sul tempo del lavoro. Ciò richiede un sindacato che si rinnova, investe nella formazione diffusa dei propri operatori o delegati, supera le tradizionali categorie che faticano a presidiare i perimetri contrattuali per lo sgretolamento dei vecchi confini della produzione. E richiede aziende nelle quali l'imprenditore e il management siano consapevoli che i collaboratori meritano tempo e fatica perché prevalgano la motivazione, la soddisfazione, la felicità nel lavoro attraverso il dialogo, l'attenzione personalizzata, l'investimento formativo, la misurazione condivisa dei parametri assunti per crescere insieme.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020, n. 2.](#)

**Analogamente, la riapertura della discussione su job act e art. 18 appare datata e meramente difensiva nelle posizioni delle parti.** Chiariamo innanzitutto che la sanzione della reintegrazione è ancora possibile per il licenziamento illegittimo oltre che, ovviamente, per quello discriminatorio e perciò nullo. Partiti da una buona legge delega, i decreti delegati hanno definito un equilibrio discutibile tra la restrizione dei casi in cui è applicabile la reintegrazione e le nuove rigidità che ha subito prodotto o, negli atti successivi, indotto. Si salvano solo i rinvii alla contrattazione di ogni livello. Cosa diversa sarebbe l'avvio di una fase di intenso confronto sui modi con cui produrre finalmente elevati livelli di occupabilità in cambio di una norma europea sui licenziamenti. Il vero fallimento del job act è nella persistente carenza di politiche attive in mercati del lavoro ormai segnati da transizioni continue. E per queste la soluzione non è certo nella tradizionale offerta formativa delle Regioni ma in quegli ecosistemi educativi territoriali che dovrebbero integrare imprese, apprendistato, scuola, università, istituti e centri di formazione professionale. Insomma, anche in questo caso, le risposte ai comprensibili bisogni di sicurezza devono essere nuove e sostanziali.

## Procreazione: dalla diffidenza alla complicità tra azienda e lavoratrice\*

*di Maurizio Sacconi*

**Cresce, fortunatamente, la consapevolezza del declino demografico e dei suoi effetti devastanti sul destino di una nazione. Non cresce ancora, sfortunatamente, la volontà di produrre un clima culturale favorevole alla natalità.** Le stesse politiche pubbliche francesi, pur onerose in termini di spesa pubblica, hanno determinato un incremento modesto della procreazione che rimane ben al di sotto del tasso di equilibrio. A conferma, che il fare figli non è tuttora tra i contenuti e i valori del pensiero politicamente corretto tutto concentrato sui diritti e i desideri dell'individuo isolato. I rapporti di lavoro costituiscono peraltro l'ambito delle relazioni sociali più rilevante ai fini di questa rivoluzione culturale. Qualche timido segnale si è manifestato, anche in questi giorni a proposito della estensione per via contrattuale o normativa dei congedi di paternità. Si tratta di cosa buona e giusta ma che non affronta il nodo principale. Quello della maternità, il cui ruolo può essere integrato ma mai sostituito.

**Come sappiamo, la procreazione costituisce spessissimo per la madre la ragione della rinuncia alla carriera o addirittura al rapporto di lavoro come dimostrano, nel caso delle donne, i percorsi lavorativi discontinui e la tendenziale coincidenza tra età di vecchiaia ed età di anzianità contributiva.** La natalità è certamente dipendente dalla propensione di una coppia a progettare un futuro comune ma ancor più dalla disponibilità della donna a svolgere il ruolo di madre. Nel momento in cui questa attitudine va riducendosi, occorrono tanto politiche pubbliche quanto prassi aziendali e ciò non solo al fine di specifiche misure di sostegno ma, ancor più, di un contesto che riconosca la maternità come compimento della persona in quanto la rende più matura e quindi professionalmente più capace. Se è vero che la domanda di lavoro si rivolge non solo al "saper fare" ma, ancor più, al "saper essere", ne dovrebbe conseguire un esplicito apprezzamento nel mercato del lavoro del ruolo di moglie e madre. Diventa quindi necessario il superamento, nella dimensione aziendale, di quella reciproca diffidenza che spesso si produce con l'annuncio della gravidanza e che da luogo, da un lato, alla ricerca dei periodi più lunghi di assenza dal lavoro e, dall'altro, alla collocazione della lavoratrice in un binario secondario del percorso professionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

**Questo circolo vizioso deve essere sostituito da un vero proprio clima di complicità tra le parti in favore di un obiettivo socialmente e personalmente così rilevante come la procreazione.** Oggi le imprese si preoccupano di offrire al mercato garanzie sulla propria identità valoriale per cui codici di comportamento e accordi di prossimità possono dare forma agli impegni nei confronti della lavoratrice madre la quale, a sua volta, può dare continuità alla sua relazione con l'ambiente di lavoro anche da remoto e al di là degli obblighi formali. In questo scambio virtuoso si possono collocare un progetto condiviso di sviluppo professionale, investimenti mirati nella formazione, modalità agili di realizzazione della prestazione, contenimento dei tempi di estraneità alla vita aziendale, voucher per i servizi di cura, rimborso delle maggiori spese per la gravidanza, il parto e la prima infanzia. Insieme, le parti, possono fare molto per il futuro di tutti.

## **Cuneo fiscale: premiare i meriti senza ideologie egualitarie\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il governo ha varato il provvedimento che riduce il prelievo fiscale su alcune fasce di lavoratori dipendenti definendolo come l'anticipazione di una più ampia riforma dell'Irpef.** Riforma che, peraltro, secondo le intenzioni, richiederebbe una crescita più significativa dell'economia italiana ed una redistribuzione della tassazione sui redditi che accentuerebbe la sua progressività. La correzione immediata sembra comunque destinata a non soddisfare sensibilmente né i lavoratori né le imprese sia per le esigue coperture di bilancio, sia per il carattere egualitario dell'intervento. Sarebbe stata più opportuna la scelta di concentrare le poche risorse su una più marcata (e più semplice) detassazione dei premi aziendali.

**In un Paese viziato dal persistere di insufficienti livelli di produttività del lavoro e dall'appiattimento retributivo indotto dalla invasività dei contratti nazionali, si sarebbe potuta alzare la soglia del salario variabile incentivato e abbassare l'aliquota applicata.** Da tempo tutte le istituzioni sovranazionali sollecitano l'Italia a collegare più strettamente gli incrementi retributivi con la maggiore efficienza aziendale. Più recentemente si è considerata anche la necessità di premiare lo sviluppo professionale del lavoratore che rappresenta un valore anche per l'impresa e per l'intera società. L'esasperata progressività del nostro modello tributario penalizza invece proprio coloro che più si impegnano e che conseguentemente meritano maggiore salario. Non a caso, soprattutto nelle piccole imprese, si sono spesso praticati i "fuori busta" per sottrarre alla aliquota marginale i premi aziendali. Si tratta ovviamente di una pratica disdicevole che determina la costituzione di risorse non contabilizzate. Ma proprio anche per questo motivo la progressività del prelievo si deve interrompere di fronte a trasferimenti dall'azienda al lavoratore che hanno una ragione virtuosa. Si aggiunga poi che negli anni più recenti la semplicissima disposizione che introdusse la detassazione del salario variabile nel 2008 è stata complicata con norme ed atti interpretativi che non danno per implicita la maggiore produttività aziendale in presenza di una erogazione aggiuntiva al lavoratore. Anzi, gli accordi collettivi devono essere tali da non scontare mai risultati positivi già prodottisi ma da produrre incrementi salariali variabilmente collegati ad esiti futuri e incerti. Questo atteggiamento "costruttivista" ha di fatto ulteriormente limitato lo scambio virtuoso tanto auspicato. È paradossale che le organizzazioni rappresentative delle imprese non abbiano segnalato con decisione queste anomalie.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2020, n. 4.](#)

**Si deve considerare infine la pesantezza del prelievo sul reddito dei lavoratori autonomi nel momento in cui le oggettive difficoltà di moltissime attività indipendenti incoraggia l'evasione dell'IVA o determina la loro cessazione.** Questi lavoratori sono sempre più i veri contraenti deboli nel mercato del lavoro e in quanto tali non sono certamente in grado di negoziare il netto della loro legittima remunerazione trasferendo sul committente gli oneri fiscali.

La ripresa della crescita interna passa quindi per una coraggiosa rimodulazione del nostro sistema tributario secondo criteri fondati sulla osservazione della realtà e non sulle ideologie egualitarie.

## **Popolo ed Élite: gli Amici di Marco Biagi chiedono il funzionamento dell'ascensore sociale\***

*di Maurizio Sacconi*

È uscito in libreria il volume edito da Marsilio con cui gli Amici di Marco Biagi (già Amici di Mario Rossi) celebrano i 25 anni di attività di autoformazione. Il tema trattato dai numerosi autori è il rapporto critico tra popolo ed élite (alle quali gli autori stessi non negano di appartenere), quale si è prodotto a seguito della crescente insicurezza che molte persone avvertono per la salute, l'ambiente, il lavoro, il reddito, il risparmio, il patrimonio, la stessa incolumità fisica. Ne conseguono diffusi sentimenti di sfiducia e diffidenza nei confronti delle figure esperte che hanno ruoli apicali nella dimensione pubblica come in quella privata. Eppure il governo di società sempre più complesse necessita di competenze ed esperienze affidabili, alle quali si rivolge soprattutto una domanda non solo di amplificazione del malessere ma anche e soprattutto di decisioni efficaci e tempestive che sappiano generare sicurezza. Ma proprio nel momento in cui questa domanda si è fatta più forte, le élite si sono rivelate più ristrette per accesso, più chiuse in atteggiamenti egoisti ed autoreferenziali, più omologate in un pensiero unico addirittura globale, più separate dal senso comune del popolo.

Nei momenti migliori della nostra vita repubblicana abbiamo avuto invece élite larghe, formatesi attraverso una pluralità di canali accessibili anche ai ceti meno abbienti, in concorrenza tra di loro, per lo più attente a non allontanarsi dai sentimenti diffusi nella nazione. Il libro degli Amici di Marco Biagi, ricco di analisi e indicazioni per i diversi profili della questione, concentra tuttavia la sua attenzione sul sistema educativo invocando il suo ancoraggio ai principi della tradizione, un modello plurale che corrisponda alle molte vocazioni dei nostri giovani, la effettiva libertà delle scelte educative, la doverosa collaborazione con le famiglie, il rinnovamento dei contenuti e dei metodi pedagogici a partire dalla integrazione con il lavoro. Parità delle opportunità e formazione integrale sono i cardini di un sistema che dovrebbe avvicinare le conoscenze di larghi strati della popolazione ai livelli superiori sprigionando élite plurali che accettano di essere misurate nei risultati che producono in relazione alle responsabilità affidate.

La rivoluzione educativa, secondo gli autori, si realizza anche attraverso il superamento o lo svilimento del valore legale del titolo di studio, feticcio che nasconde spesso le massime incompetenze e che costituisce lo scudo dei vizi della classe docente. Si ipotizza quindi il passaggio dal titolo formale, che al più identifica un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5.](#)

## 2. Il mio canto libero

esecutore dell'epoca fordista, alla certificazione che definisce, almeno in un momento dato, il professionista che sa affrontare i cambiamenti continui nel mercato del lavoro, propri della nuova dimensione tecnologica.

L'ascensore sociale va rimesso in moto, è la sintesi del libro, così che il popolo possa avvertire l'accessibilità e la mobilità delle classi dirigenti.

## **Il pericolo del massimo ribasso nei rapporti commerciali\***

*di Maurizio Sacconi*

**L'osservazione della realtà, criterio fondamentale per il disegno delle politiche pubbliche, dovrebbe condurre i decisori a constatare l'ulteriore accelerazione nel tempo recente del circolo vizioso che conduce al "massimo ribasso" nelle relazioni commerciali tra pubblico e privato come tra privato e privato.** L'apice è stato raggiunto da quegli enti pubblici che hanno preteso nei bandi di gara prestazioni gratuite da parte di professionisti ordinistici. Ne conseguono il peggioramento della qualità dei beni e servizi prodotti ed il deterioramento dello stesso mercato del lavoro. Ciò si pone in aperta, ma largamente accettata, contraddizione con la retorica del BES (benessere equo e sostenibile), con la diffusione dei codici CSR (corporate social responsibility) nell'impresa, con la rivalutazione politica dello Stato quale garante di buoni servizi di pubblico interesse, con la pretesa difesa degli utenti e dei consumatori.

**Questo "ribassismo" diffuso potrebbe originare non tanto dalle pressioni competitive o dai vincoli di finanza pubblica quanto dalla incapacità, nel pubblico come nel privato, di reagire ai grandi cambiamenti rimettendo in discussione i consolidati modelli organizzativi.** Basti pensare a quelle aziende socio-sanitarie che continuano a mantenere in vita ospedali marginali che offrono standard qualitativi al di sotto dei minimi definiti dallo stesso decreto ministeriale in materia e rappresentano un pericolo imminente per i malati acuti che vi vengono ricoverati. In un sistema complessivamente irrigidito ciascuno abusa del rapporto di forza favorevole con il suo interlocutore commerciale per strozzarlo, questi accetta condizioni capestro nella illusione di sopravvivere un minuto in più dei concorrenti, gli uni e gli altri rinunciano alla ricerca dell'efficienza perché richiede un faticoso (e impopolare) lavoro di scomposizione e ricomposizione dei fattori della propria organizzazione. Insomma, nel Paese della "grande bellezza", si sta affermando la prassi del "bruttezza conveniente".

**Vittima sacrificale specifica di questa assenza di prospettiva e delle economie di giornata è in particolare la manutenzione come possiamo spesso constatare.** Tutto ciò si riverbera sulla qualità e sulla remunerazione di molti rapporti di lavoro in una discesa continua verso il lavoro povero. Ovviamente ci si lamenta di questo esito ma senza invocare quel cambiamento a monte che potrebbe generare il circolo virtuoso della crescita da distribuire equamente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2020, n. 6.](#)

## Sindacato unico? No, grazie!\*

*di Maurizio Sacconi*

Dopo il segretario generale della Cgil Landini, **il prof. Romano Prodi ha riproposto nei giorni scorsi in una sede confindustriale l'utilità di un sindacato unico (o unificato), giustificandola con la necessità di evitare una rincorsa rivendicativa.**

Contemporaneamente, il governo sembra voler procedere verso l'obiettivo di una **regolazione pubblicistica del salario minimo** in cifra fissa e prossima al livello dei salari mediani, **della efficacia erga omnes dei contratti nazionali** sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, della stessa loro rappresentatività.

Si tratta di **posizioni tra loro convergenti e rivolte a definire forzosamente con lo strumento legislativo, un modello neo-corporativo** in base al quale **alcuni corpi sociali, più rappresentativi di altri ma pur sempre espressione di minoranze rispetto al totale delle imprese e dei lavoratori, avrebbero il monopolio della regolazione contrattuale del lavoro.** Anzi, secondo la proprietà transitiva, quelle relativamente più rappresentative avrebbero la forza di imporre i propri contenuti anche a quelle che con loro superano le soglie minime della rappresentanza.

Il prof. Prodi ha motivato questo auspicio con ciò che accade in Germania ove da sempre esiste un sistema ordinato di relazioni collettive di lavoro e i sindacati si esprimono unitariamente. **Il ragionamento potrebbe apparire coerente e interessante solo se si prescindesse non solo dalla storia politica e sindacale del Paese che ha avuto il più grande partito comunista dell'Occidente, ma soprattutto dalle grandi trasformazioni dei modi di produrre e di lavorare** indotte dalla rivoluzione cognitiva.

Né si può dire che il mercato del lavoro italiano rappresenti il migliore dei mondi possibili, e come tale meriti di essere solo consolidato, perché **abbiamo i tristi primati negativi** (nel confronto con i competitori) **dei tassi di occupazione e di partecipazione, dei salari e della produttività.**

D'altronde il lavoro sta progressivamente abbandonando la omologazione fordista e **i divari territoriali sono drammaticamente aumentati per cui viene sempre più**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

**messa in discussione la rigida centralizzazione contrattuale** che il sindacato unico “di Stato” dovrebbe nei fatti confermare.

**Significativo è lo smarcamento esplicito da questa prospettiva** non solo di organizzazioni minori come USB e Ugl ma soprattutto **della Cisl** che da sempre rifiuta le astrazioni ideologiche ed opera in base al criterio della osservazione della persona attiva, che lavora o vuole lavorare, volendone promuovere la continua occupabilità. Ciò conduce lo storico sindacato di Giulio Pastore, promotore in tempi lontani della contrattazione articolata, a **preferire modi radicalmente nuovi di interpretare e rappresentare i bisogni delle persone nel lavoro attraverso, in primo luogo, l'affermazione del diritto alle conoscenze e competenze.**

Diventa così necessario il primato dei contratti sulla legge e, tra i contratti, di quelli aziendali e territoriali ove la formazione, le mansioni, il salario evolvono in un clima partecipativo. Questi percorsi innovativi conducono la Cisl, in coerenza con la sua storia, a rifiutare l'invasione della legge nel campo della autonomia contrattuale ove le parti si riconoscono in base a regole che possono da se', liberamente, definire.

**La eventuale ripresa dell'iter legislativo sulla rappresentanza diventerebbe quindi l'occasione per una sincera battaglia culturale prima ancora che politica.** A contrapporsi, con schieramenti auspicabilmente trasversali, sarebbero i fautori di una società aperta che valorizzano la sussidiarietà dei corpi sociali e quelli di una società bloccata e controllata da poteri centrali pubblici o comunque istituzionalizzati.

Sono in gioco le dinamiche della crescita che ha come inevitabile presupposto **la libera autoregolazione dei territori e delle comunità d'impresa.**

## Coronavirus: equilibrio tra esigenze prevenzionistiche e continuità della vita attiva\*

*di Maurizio Sacconi*

Il governo della preoccupante diffusione virale richiede un costante equilibrio tra le esigenze prevenzionistiche e quelle relative alla continuità della vita attiva di una nazione, a partire dalle produzioni e dai servizi che ineriscono alla pubblica utilità. Per definizione, in certa misura al di là del grado di valutazione del pericolo, la paralisi di una intera società esalta e non contiene il danno. Il panico induce accaparramenti di alimenti e di farmaci come intasa e perciò rende ingestibile lo stesso servizio sanitario nazionale. Questo va anzi sollecitato a garantire tutte le prestazioni territoriali (extraospedaliere), a partire da una piena disponibilità dei medici di medicina generale.

In queste ore i consigli si sprecano ma per tutti dovrebbe parlare una sola autorità centralizzata verso la quale far affluire tutte le informazioni e le valutazioni tecniche. E ogni tentazione formalistica, tipica di un Paese con un impianto regolatorio pesante, dovrebbe cedere il passo alla indicazione di comportamenti responsabili e sostanzialmente utili. Stupisce, ad esempio, chi in questo momento sottolinea il prioritario dovere del datore di lavoro di aggiornare il documento di valutazione del rischio di cui al testo unico sulla salute e sicurezza nel lavoro. Si tratta infatti di un atto nel quale si è tenuti a descrivere il rischio residuo in un contesto ordinario e non certo ad inseguire l'evoluzione continua di una situazione eccezionale. Piuttosto, valuti il datore di lavoro l'adeguamento del sistemale aziendale di emergenza e dei dispositivi di protezione individuale in relazione alle effettive caratteristiche relazionali del lavoro e del territorio. Questo è il momento di utilizzare ancor più i medici del lavoro piuttosto che i consulenti legali.

Analogamente, la situazione straordinaria fa emergere i limiti della legge sul lavoro agile dovuti alle resistenze opposte dal governo di allora alla adozione di una normativa più ampia e flessibile. Il decreto legge varato dal consiglio dei ministri lo rende fortunatamente applicabile in via automatica nelle aree considerate a rischio.

Auguriamoci comunque che nessun ispettore del lavoro voglia contestare in questa fase profili formali per prestazioni che repentinamente si spostano dal luogo ordinario di lavoro alla abitazione del lavoratore o ad altro contesto da lui prescelto in accordo con l'azienda. Anche se il governo ha opportunamente rafforzato gli strumenti di sostegno al reddito nel caso di interruzione della produzione, dobbiamo favorire per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

quanto possibile la continuità delle attività economiche rendendole compatibili con il necessario isolamento delle situazioni di rischio. Questa difficile esperienza deve essere insomma motivo per risvegliare tutte le migliori energie della nazione che non sono certo quelle degli azzecagarbugli.

## Coronavirus: sostenere la ripresa economica con la deregolazione\*

*di Maurizio Sacconi*

Il compito dei decisori pubblici non è obiettivamente semplice. Essi devono contenere la diffusione virale con adeguate misure di prevenzione e insieme evitare la recessione che potrebbe conseguire a quelle stesse misure in un contesto globale di rallentamento di tutte le economie.

Si tratta innanzitutto di favorire la continuità produttiva anche riducendo le relazioni dirette tra le persone. Ad esempio, appare opportuno contenere i pericoli di contagio nelle aree a rischio (e non solo) evitando la commistione fisica tra addetti alla produzione, necessariamente costretti alle prestazioni negli impianti, e il personale dei servizi che può lavorare a distanza. In questo caso, al di là dei profili formali, possono essere utili accordi aziendali o territoriali per sostituire l'orario con criteri di misurazione dei risultati in modo che questi ultimi corrispondano (all'incirca) a quelli in precedenza realizzati nella sede delle unità produttive. Le stesse organizzazioni di rappresentanza sono chiamate a favorire uno spirito collaborativo che conferisca alle modalità di lavoro agile una adeguata produttività.

Il sostegno alla crescita impone contemporaneamente un pacchetto di misure che fungano da volano e non da sostituzione dell'intrapresa privata. Alcuni annunci sono invero preoccupanti. Se può essere comprensibile il richiamo al primo *New Deal* degli anni '30, non altrettanto condivisibile sarebbe una manovra pubblica costruttivista, ovvero viziata dalla pretesa di orientare e sostituire molte produzioni nel nome di una superficiale strategia verde. Magari riproponendo lo Stato imprenditore o comunque azionista rilevante. La valutazione di impatto degli investimenti non può dipendere da letture ideologiche o parziali. La stessa crisi sanitaria che stiamo vivendo, che Nouriel Roubini considera ordinaria nella globalizzazione, induce a considerare ai fini della sostenibilità dello sviluppo un approccio olistico e quindi una ampia gamma di parametri. Si pensi solo ai diversi modi di considerare i prodotti monouso. Si evitino quindi frettolose pianificazioni rigide di triste memoria e si adottino nell'immediato provvedimenti di deregolazione che riducano oneri, tempi e modi di attuazione di progetti industriali e infrastrutturali. La stessa economia turistica avrà bisogno di tagli fiscali generalizzati per ripartire. Nella tempesta quasi perfetta che stiamo vivendo la libertà economica sembra essere il migliore antidoto al rattrappimento e il modo più efficace per risvegliare la vitalità diffusa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9.](#)

## Coronavirus: potremo uscirne migliori perché più consapevoli\*

*di Maurizio Sacconi*

La pandemia del Coronavirus ha messo in evidenza la diffusa propensione a leggere le nuove problematiche con le vecchie categorie. E soprattutto a volerle risolvere con le vecchie metodologie. Consoliamoci tuttavia almeno per un profilo. Usciremo cambiati, diversi, rispetto al modo con cui siamo entrati in questo tunnel.

Anche se molti continuano a considerare il contagio virale un evento straordinario, sono forse già più numerosi coloro che cominciano a realizzare quanto si tratti di un evento “normale” in un mondo interconnesso. Da domani dovremo predisporre piani di emergenza nella dimensione globale come in quella europea. E gli accordi multilaterali dovranno contemporaneamente riguardare il libero scambio, la salute pubblica, i diritti basici e l’ambiente. La variabile sanitaria non potrà che essere parte delle nostre scelte di vita e di produzione. La scienza si conferma necessaria ma non sufficiente perché è nondimeno importante la responsabilità delle persone.

È evidente la rivalutazione dei prodotti monouso la cui sicurezza è infinitamente superiore alle borracce non sempre lavate quanto necessario. E questo non significherebbe trascurare i parametri ambientali ma affrontarli sulla base di un bilancio equilibrato di tutti i parametri del benessere comune. Le opere pubbliche, tanto necessarie per lo sviluppo anche in costanza di criticità, si devono realizzare ovunque e sempre con le modalità semplificate del ponte Morandi.

Così come le catene globali del valore dovranno essere ripensate per evitare le possibili crisi di produzione per carenza di materie prime o semilavorati a seguito di eventi pandemici. Gli stessi processi di concentrazione della distribuzione *online*, come testimoniano i prezzi dei *gel* disinfettanti, non possono essere lasciati a se stessi e richiedono regole globali. Più in generale, viene messa in discussione quella razionalità assoluta che avrebbe potuto condurre alla sostituzione dell’intelligenza umana con gli algoritmi rigidi.

La brava dottoressa di Codogno ha diagnosticato il paziente 1 perché è uscita dal protocollo seguendo l’intuito. Le tecnologie rimangono importanti ma ne escono relativizzate mentre si rivaluta il fattore umano. La vocazione giacobina al pilota

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

## 2. Il mio canto libero

automatico viene sostituita dal comando diretto degli strumenti di governo. Riprendono vigore in questo contesto le parole di Chesterton: “folle non è colui che perde la ragione ma colui che perde tutto tranne la ragione”. In sintesi, potremo uscirne migliori perché più consapevoli.

## Da Biagi le intuizioni per uno Statuto dei diritti e dei doveri della persona attiva\*

*di Maurizio Sacconi*

Nel 2001 Marco Biagi scriveva nel suo Libro Bianco che “non può certo essere condiviso l’approccio [...] di estendere rigidamente l’area delle tutele senza prevedere alcuna forma di rimodulazione all’interno del lavoro dipendente”. Nel momento in cui prevedeva il progressivo superamento della tradizionale separazione tra autonomia e subordinazione della prestazione, egli infatti immaginava “un nucleo minimo di norme inderogabili”, soprattutto di specificazione del dettato costituzionale, al di sopra del quale riteneva “opportuno lasciare ampio spazio all’autonomia collettiva e individuale” per declinare in prossimità le nuove tutele reali come la formazione. Con l’aggiunta di un avvicinamento dei regimi previdenziali.

Impostazione, la sua, largamente disattesa da chi oggi, di fronte alla necessità di ripensare il sistema di protezioni nella rivoluzione cognitiva, decide la secca estensione della disciplina del lavoro subordinato a tutte le attività prestate in favore di terzi. Si tratta di una prima attuazione della Carta dei diritti universali proposta dalla Cgil che implica l’applicazione di tutte le tutele previste dall’ordinamento a tutti. A partire dal ben noto art.18 che, in effetti, se dovesse essere riconosciuto come un diritto (e non come una tutela), dovrebbe estendersi anche a quella metà circa di lavoratori cui oggi non si applica.

La tesi ha una sua popolarità corrispondente alla crescente insicurezza generata dai profondi cambiamenti nei modi di produrre e lavorare. Eppure non è difficile immaginare, anche alla luce di recenti sperimentazioni, come una tale rigidità avrebbe il solo effetto di ridurre ulteriormente il monte ore lavorate e di incoraggiare l’effetto sostitutivo delle macchine. La grande depressione economica, che potrebbe seguire la terribile diffusione virale, accentuerebbe la portata negativa di questo tipo di decisioni.

Marco Biagi fu probabilmente il primo giurista italiano (e non solo) a dedurre dai primi segnali della fine del fordismo la necessità di una nuova architettura regolatoria del lavoro. Non pretendeva di conoscere il mondo nuovo ma, intuendo che sarebbe stato denso di incognite e di variabili, immaginò il passaggio a quella disciplina duttile e mutevole dei rapporti di lavoro che solo la contrattazione di prossimità avrebbe potuto consentire. Parlo’ quindi di Statuto dei Lavori per sottolineare la fine della omologazione del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 marzo 2020, n. 11.](#)

Egli, ancor più, ci ha però avvicinato all'idea di coniugare i diritti e i doveri di ciascuna persona attiva, che lavora o vuole lavorare, evidenziando la inevitabile connessione tra le tutele pubbliche o collettive e la responsabilità di ciascuno. Basti pensare al primario obiettivo della autosufficienza nel mercato del lavoro quale si realizza attraverso la buona formazione. Questa è qualificabile non solo come un diritto ma anche come un dovere perché rappresenta la più efficace tutela per la occupabilità della persona ed insieme come il migliore contributo alla competitività dell'impresa e dell'economia nazionale. Dovere verso se stessi e verso il proprio contesto relazionale.

Nondimeno evidente è la connessione tra diritto e dovere nel caso di sussidi che devono rappresentare una tutela transitoria giustificata dal contestuale impegno per una nuova occupazione. Perfino nel caso della salute e sicurezza la Cassazione ha affermato che “il sistema della normativa antinfortunistica si è evoluto, passando da un modello ‘iperprotettivo’, interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro, quale soggetto garante investito di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori, ad un modello ‘collaborativo’, in cui gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi i lavoratori”. Insomma, ogni diritto diventa sostenibile ed effettivo grazie ad un corrispondente dovere.

Più il mondo cambia, più troviamo ancora ispirazione nel suo spirito di “rottura” degli schemi tradizionali cui si aggrappano invece i suoi (culturalmente) fragili avversari.

## **Cento unità di crisi (virtuali) per la tutela del lavoro\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nei giorni in cui si accentuano le difficoltà di sopravvivenza delle imprese con la chiusura di molte attività non “essenziali”, Confindustria ha proposto un Comitato Nazionale per la Tutela del Lavoro**, una sorta di unità di crisi tra le parti sociali dedicata a prevenire e, per quanto possibile, risolvere le criticità aziendali attraverso gli strumenti messi a disposizione dal governo e, ci si augura, gli altri che potranno aggiungersi soprattutto a sostegno della liquidità e dell’indebitamento delle singole attività produttive. Tutto ciò che induce a cooperare è certamente cosa buona e giusta ma le prospettive temporali della crisi e la sua natura globale inducono a temere che assuma (o abbia già assunto) un carattere così diffuso da non potere essere governata solo dalla dimensione centrale.

**Molte lavoratrici, molti lavoratori sono chiusi in casa e non sempre il datore di lavoro è organizzato per farli operare a distanza o per utilizzare questo tempo di attesa attraverso una buona formazione.** Le attività educative vivono la ben nota condizione asimmetrica dal punto di vista delle capacità di generare un efficiente apprendimento da remoto. Il tessuto delle medio-piccole, piccole e piccolissime imprese è largamente dominante e più esposto alla crisi di liquidità e alla cancellazione di posti di lavoro.

**È nei territori quindi che, anche grazie ai prefetti come nel 2008, occorre promuovere unità di crisi (virtualmente) partecipate dalle istituzioni, dalle parti sociali, dai professionisti ordinistici, dalle aziende di credito e, perché no, dalle stesse entità educative o formative e dai fondi bilaterali.** Si tratterà di evitare ogni approccio burocratico, che talora ha caratterizzato analoghe esperienze del passato, per privilegiare comportamenti orientati a risultati che consentano la sopravvivenza finanziaria delle imprese, la continuità dei rapporti di lavoro anche con l’uso veloce degli ammortizzatori in deroga, la promozione della digitalizzazione e di concrete attività di lavoro e di apprendimento a distanza. Insomma, questo tempo terribile può e deve essere attraversato operosamente non solo in termini di resilienza ma anche di costruzione di alcuni degli strumenti che ci consentiranno di ripartire più velocemente nel dopo crisi. Nei territori si possono mobilitare straordinarie energie per le emergenze del presente e per i progetti del futuro. Nei giorni scorsi, ad esempio, un segnale importante è giunto dalle fondazioni bancarie locali in favore del terzo settore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

**Nella stessa gestione della pandemia, i servizi territoriali come la medicina di base ed anche i sindaci hanno fatto la differenza perché hanno rappresentato, ove hanno funzionato, un filtro indispensabile alla spedalizzazione.** La crisi chiede quindi autorità, autorevolezza, capacità operativa per alcune essenziali funzioni centrali ma la ricostruzione dipenderà per un verso dal risveglio solidaristico europeo ed occidentale e, per l'altro, dalla vitalità diffusa dei nostri campanili.

## **Draghi: ad ogni costo conservare capacità produttiva e rapporti di lavoro\***

*di Maurizio Sacconi*

La proposta di Mario Draghi lascia sullo sfondo le modalità con cui garantire solidalmente la stabilità finanziaria e bancaria europea nel contesto di un forte incremento del debito pubblico ma indica con molta puntualità le finalità della **maggior spesa degli Stati**. Altro che *Green Deal* o altre costruttivistiche politiche della domanda pubblica.

**Gli Stati e, con il loro sostegno, le banche devono garantire la sopravvivenza delle attività produttive (di beni come di servizi) e dei rapporti di lavoro per come sono, senza occhiate selezioni tra buoni e cattivi, senza dirigistiche valutazioni sul loro impatto ambientale o sulla qualità delle loro relazioni industriali.** *Primum vivere!* Gli effetti economici della crisi pandemica, paragonati a quelli di un conflitto armato su larga scala, sono così pervasivi e devastanti che innanzitutto è necessario mettere l'economia reale in condizione di resistere. Senza esitazione, perché la posta in gioco è la capacità di ripartire delle economie dell'Unione nel momento in cui gli scambi e la domanda globale riprenderanno a muoversi con la possibile conseguenza di nuovi assetti geoeconomici e geopolitici. Un uomo di solida cultura liberale come Draghi arriva quindi a chiarire che non basta sostenere il reddito delle persone costrette alla inattività ma che si devono conservare i rapporti di lavoro in essere. *Whatever it takes.*

**Quindi, traducendo negli strumenti nazionali, cassa integrazione in deroga a qualunque lavoratrice o lavoratore anche delle più microscopiche attività perché la continuità delle imprese si realizza attraverso la conservazione di tutti i fattori produttivi, a partire dalle persone con le loro competenze ed esperienze.** E a questo proposito l'unico indirizzo di politica pubblica potrebbero essere piani nazionali straordinari di alfabetizzazione digitale e di incremento delle professionalità innanzitutto concentrando in questa fase tutte le risorse dei fondi bilaterali ed erogandole con modalità semplici. La giustificazione "liberale" è nel fatto che questa crisi dipende non dalla inefficienza dell'offerta ma da un fattore straordinario ed estraneo alle logiche di mercato. È in fondo la stessa ragione che motivò il governo italiano nel 2008, in presenza di un crollo improvviso della domanda globale dovuto alla crisi finanziaria, a chiedere all'Unione di poter utilizzare il Fondo Sociale, usualmente così mirato a "buoni" progetti, per un generalizzato sostegno al reddito in costanza di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13.](#)

rapporto di lavoro. Le casse in deroga funzionarono perché furono erogate con semplicità e in prossimità attraverso la stretta collaborazione tra direzioni regionali Inps e Regioni.

Quella esperienza, invero allora criticata da qualche ambiente elitario con la conseguente rigida riforma degli ammortizzatori, può ancora oggi essere utile per raggiungere presto tutti i beneficiari.

## **Emergenza pandemica, ripresa delle attività e tutela della salute nel lavoro\***

*di Maurizio Sacconi*

**In attesa della possibilità di una più ampia e progressiva ripresa delle attività, appare necessario predisporre un modello di regole semplici ed effettive a tutela della salute dei lavoratori, tanto nello spostamento da e per il luogo di lavoro quanto nell'ambito di esso.** Un pacchetto normativo organico che, ove correttamente adottato ed efficacemente attuato, abbia anche la forza di esimere da responsabilità penale, civile e amministrativa il datore di lavoro perché ha approntato ogni mezzo idoneo a prevenire il contagio. La seconda motivazione può solo rafforzare la prima.

**Nei mezzi di trasporto collettivo occorrono evidentemente normative per il numero massimo delle persone in rapporto al volume e per il distanziamento tra loro.** Oltre a insistiti processi di sanificazione. Nelle aziende può innanzitutto rimanere ferma la possibilità di lavoro a distanza facendo evolvere la capacità tecnologica e organizzativa per indicare ai dipendenti gli obiettivi periodici e verificare i risultati relativi. L'attesa può inoltre essere riempita con la accelerazione del percorso di digitalizzazione e con attività di formazione finanziate dai fondi interprofessionali secondo modalità agili che devono essere autorizzate agli enti bilaterali che li gestiscono.

**Nei casi in cui, soprattutto nella produzione, la presenza fisica si rende necessaria il regolatore dovrebbe stabilire rapidamente, andando oltre le poche norme emergenziali già introdotte, una disciplina speciale in parte sostitutiva e in parte integrativa del Testo Unico sulla salute e sicurezza nel lavoro.** Questa dovrebbe ridimensionare con certezza gli obblighi formali, come l'aggiornamento del documento di valutazione del rischio, per concentrarsi sui profili sostanziali. Quanto meno nella prima fase sarà necessaria la rinuncia alla mensa aziendale in quanto luogo di promiscuità pericolosa. Dovranno inoltre disporsi il distanziamento effettivo e il conseguente ridisegno del *lay out* aziendale, l'impiego dei dispositivi di protezione individuale, il ricorso a test periodici sull'infezione, la frequente sanificazione dei locali, l'obbligo generalizzato del medico competente attraverso la possibilità per le imprese che non vi sono già tenute di organizzarsi in consorzi per ridurre i costi e deducendoli comunque per intero.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

**Possiamo insomma immaginare di accompagnare gradualmente tutto il sistema produttivo ad una sorveglianza olistica sulla salute dei dipendenti, a partire dalla infezione virale in corso.** E per le stesse mascherine l'Italia deve porsi gradualmente l'obiettivo di un ritorno agli obblighi della legge ordinaria per quanto riguarda le loro caratteristiche filtranti, superando le meno stringenti disposizioni quando ne fosse garantita la loro effettiva disponibilità. Potremmo imparare dalla crisi a rendere più effettiva e sostanziale la salute nel lavoro liberando i datori di lavoro dal formalismo non necessario e da responsabilità imponderabili.

## **Il lockdown non può sostituire l'incapacità di fornire dispositivi e test\***

*di Maurizio Sacconi*

**Se da un lato è stato doveroso proteggere la capacità produttiva costretta alla chiusura, dall'altro è necessario avere consapevolezza dei danni geometricamente crescenti che si producono se gli altri riaprono e noi no.** Ogni giorno le nostre imprese perdono clienti a favore dei concorrenti operosi. E per molte le misure dedicate alla liquidità arriveranno troppo tardi rispetto alla soglia di sopravvivenza. Si ha la sensazione che in Italia il lockdown serva a sostituire l'incapacità di monitorare e gestire i pericoli di contagio per assenza di dispositivi e di device utili a testare e controllare. La politica deve assumere su di sé la responsabilità di decisioni fondate su un approccio olistico ai problemi della nazione. Noi rischiamo di cumulare i tragici, elevati, indicatori di mortalità con altrettanto elevati livelli di recessione, disoccupazione e impoverimento. E con ogni probabilità, se non si modificano i processi seguiti, nemmeno nel prossimo 3 maggio saremo in grado di gestire la prevenzione del contagio in condizioni di regolata attività perché privi degli strumenti per farlo.

**La compatibilità tra lavoro e salute, nella consapevolezza che non esiste il rischio zero, deve essere perseguita alzando diffusamente i livelli di prevenzione con l'obbligo per tutti i datori di lavoro di avvalersi dei medici competenti, anche con modalità consortili.** Nel mezzogiorno la chiusura delle attività è paradossalmente ancor più pericolosa perché le espone alla penetrazione della criminalità organizzata che certo non manca di liquidità.

**Per quanto riguarda i lavoratori, ciò che conta è comunque la rapida trasmissione delle risorse finanziarie dallo Stato alle Regioni e da queste, attraverso l'Inps, alle persone e alle famiglie.** La società italiana era già affaticata prima del contagio ed oggi appare diffusamente priva di quegli ammortizzatori naturali, familiari o comunitari, che in passato l'avevano sostenuta nelle transizioni. Entro aprile tutti devono percepire la cassa in deroga. L'Inps è chiamata a dimostrare efficienza con la gestione di grandi flussi. Insieme, Inps e Regioni, devono rendere superflua la disponibilità bancaria alle anticipazioni (onerose). È necessario, peraltro, da un lato garantire trasferimenti adeguati alle Regioni in quanto queste possono emettere decreti di autorizzazione nei limiti di essi e, dall'altro, ottenere dalle Regioni stesse processi elementari e veloci di valutazione delle domande. A questo proposito è emblematica la polemica circa il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza. Queste possono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 aprile 2020, n. 15.](#)

svolgere una insostituibile funzione di controllo sociale ma non fino al punto di essere dotate di un potere di veto. Una cosa è coinvolgerle in tavoli di monitoraggio regionale ove possano essere segnalate le situazioni che presentano criticità di vario genere. Altra cosa è pretendere il loro assenso, anche silenzioso, per una platea così vasta di richiedenti, molti dei quali non hanno mai conosciuto né le associazioni datoriali né i sindacati dei lavoratori.

**Ritorna, ancor più in una emergenza così straordinaria, la differenza tra una funzione istituzionalizzata dei corpi sociali in quanto garantita dalla legge ed invece lo sviluppo del loro ruolo in quanto conseguenza di capacità liberamente riconosciute e apprezzate.** Il potere di veto non induce mai virtù ma vizi. È stata saggia poi la decisione di coprire con le casse in deroga anche i lavoratori di aziende artigiane o commerciali non iscritte ai fondi bilaterali. E questo non significa sottovalutare la utilissima funzione della bilateralità che è stata anzi sostenuta da una nota circolare ministeriale e deve essere ora preservata da impegni di spesa insostenibili. Insomma, soldi subito e riaprire presto. Con test e mascherine!

## **Bonomi: presidente della discontinuità e sindacalista d'impresa\***

*di Maurizio Sacconi*

**Carlo Bonomi sarà il futuro presidente di Confindustria nel nome della discontinuità. Le sue prime dichiarazioni evidenziano un cambio di linea rispetto al *lockdown* e alla liquidità delle imprese.** I suoi predecessori avevano negoziato la continuità di alcune attività in base ai codici Ateco e lui ne ha sottolineato l'inadeguatezza a rappresentare le filiere perché espressione di un tempo della segmentazione oggi superato dalla diffusa trasversalità delle logiche produttive. Dovrà por mano alla stessa articolazione delle categorie confindustriali affidata a quei codici per antica consuetudine. Bonomi ora parla di riaperture fondate più sulla oggettiva capacità di garantire la sicurezza dal contagio che non su aprioristiche astrazioni. E chiede al governo di garantire dispositivi e test per proteggere e monitorare la popolazione attiva.

**Analogamente per la liquidità, mentre l'attuale organizzazione degli imprenditori ha dettato le linee di un sostegno alle imprese attraverso l'indebitamento bancario parzialmente garantito dallo Stato,** il futuro presidente rifiuta in radice questa impostazione e sembra privilegiare la tesi di Tria e Parisi secondo i quali la caduta del valore aggiunto, causata da una paralisi imposta per ragioni di pubblica utilità, dovrebbe essere risarcita con trasferimenti pubblici a fondo perduto.

**Ancor più, dopo la stagione consociativa del "patto della fabbrica", Bonomi ha apertamente polemizzato con i settori sindacali (e politici) portatori di pregiudizi ostili alle imprese.** A che serve l'abbraccio tra confederazioni se poi quella più influente sul governo pretende l'irrigidimento delle regole come nel caso dei contratti a termine o addirittura l'estensione della intera disciplina del lavoro subordinato a tutte le prestazioni verso terzi? Oppure si oppone alle riaperture sulla base del sospetto che i datori di lavoro non vogliano garantire sufficiente sicurezza ai lavoratori. La ricostruzione dopo la guerra fu favorita da una deregolazione di fatto ed oggi la faticosa crescita in costanza del contagio richiederebbe una flessibilità adattiva alle diverse situazioni affidata alla contrattazione di ogni livello.

Il sindacalista degli imprenditori potrà dimostrare quindi il ritorno ad una genuina rappresentanza degli interessi in luogo della autoreferenzialità delle burocrazie centrali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

## Buon lavoro Bonomi!\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il presidente designato di Confindustria assumerà con la funzione una parte importante della responsabilità politica nel percorso di ricostruzione economica e sociale.** Nonostante tutto, la antica confederazione degli imprenditori è ancora in grado di catalizzare settori significativi della pubblica opinione se riprende la sua autonoma capacità sindacale, ovvero di tutela e rappresentanza degli interessi dell'impresa, senza timori reverenziali verso istituzioni e sindacati. I nodi immediati sono la liquidità delle imprese, il lavoro, la burocrazia, la giustizia.

**Le imprese hanno bisogno di risarcimenti a fondo perduto per un blocco imposto dalle autorità.** La liquidità attraverso le garanzie pubbliche non funziona né funzionerà perché non aumenta il merito di credito e, in ogni caso, produrrebbe un indebitamento insostenibile.

**Il lavoro va sostenuto attraverso l'applicazione dei protocolli di sicurezza, la tempestiva erogazione di ammortizzatori, finanziamenti rapidi di progetti formativi dai fondi bilaterali.** Ma, ora più che mai, anche attraverso regole più flessibili e accordi aziendali o territoriali. La ripresa del percorso legislativo per il salario minimo e le regole sulla rappresentanza per potenziare i contratti nazionali spaccherebbe il Parlamento (centrodestra contrario) e lo stesso sindacato (Cisl fieramente ostile). Sarebbe davvero paradossale portare ora i corpi sociali nella dimensione pubblicistica.

**La burocrazia si è fatta “difensiva”, ha paura di assumere responsabilità, non decide. Va tutelata con decisioni e polizze assicurative.** Possiede *big data* ma non li usa. Un vero commissario nazionale di tutti i sistemi informativi e digitali nelle pubbliche amministrazioni dovrebbe avere la esplicita missione della loro totale interoperabilità.

***Last but not least*, la giustizia. Bonomi sa bene che dopo la crisi economica da lockdown e ancora in presenza di pericoli pandemici potremmo avere una nuova stagione di diffuse iniziative giudiziarie con effetti di ulteriore paralisi e insicurezza per gli operatori.** Occorre “scudare” esplicitamente le responsabilità istituzionali e imprenditoriali rispetto al contagio. Ovviamente nel rispetto dei protocolli di sicurezza del lavoro. Chi avrà il coraggio di una iniziativa in questo senso, proporrà per primo ciò che molti in cuor loro sanno essere giusto e ne avrà merito.

Buon lavoro Presidente!

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17.](#)

## Primo maggio e 70 anni della Cisl: le nuove sfide del lavoro nella ripartenza\*

*di Maurizio Sacconi*

**Nei giorni scorsi abbiamo celebrato in successione i 70 anni della Cisl e la festa internazionale del lavoro.** La cultura della organizzazione sindacale di ispirazione cristiana appare ancor più utile nel momento in cui affrontiamo una faticosa e incerta ripartenza dell'economia dopo il blocco delle attività imposto dal contagio. Dalla sua nascita, la Cisl ha coerentemente rifiutato la omologazione dei lavoratori in una indistinta classe votata al conflitto sociale, considerato quale fine ultimo della sua azione il benessere di ciascuna persona nella sua originalità, ritenuto l'impresa una comunità nella quale promuovere relazioni collaborative. La Cisl ha sempre difeso l'autonomia dei corpi sociali diffidando delle ingerenze del legislatore perché il contratto è per definizione flessibile, adattivo tra le parti, tanto quanto la legge è omologa, rigida e dipendente dai mutevoli equilibri politici. Per questa ragione si è opposta ad una regolazione legislativa del salario minimo e della rappresentatività sindacale che porterebbe le organizzazioni tutte nella dimensione pubblicistica. Sarebbe la vittoria postuma del corporativismo contro l'idea di società aperta che ha informato tutta la storia repubblicana dei corpi intermedi. Liberi e responsabili loro e gli accordi che reciprocamente stabiliscono.

**Ci interroghiamo ora, con preoccupazione, sulle conseguenze occupazionali della combinazione tra rivoluzione tecnologica e recessione globale di origine pandemica.** La ripresa vedrà probabilmente la morte di molte imprese marginali, la sopravvivenza in dimensione più contenuta di altre e la accelerazione diffusa dei processi di digitalizzazione con il risultato della scomparsa di molti posti di lavoro tradizionali. Sarà difficile per un sindacato partecipativo concorrere a gestire questi processi in modo che si traducano in posti di lavoro e in occupabilità delle persone. Vi sarà da un lato la propensione ideologica ad agire centralisticamente con illusori vincoli legislativi come quello collegato ai benefici della liquidità. E, dall'altro, la tentazione di molte imprese di sostituire quanto più possibile il lavoro con la tecnologia senza dialogo sociale. La stessa esperienza del lavoro da remoto potrebbe sollecitare questo convincimento.

**Si accentueranno quindi i problemi della transizione ad altre professionalità per molti lavoratori e l'esigenza di politiche attive che li accompagnino efficacemente.** Avevamo in Italia la buona pratica lombarda della "dote lavoro", che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

consegnava al disoccupato la scelta del servizio cui rivolgersi, ma è stata fermata da una capziosa indagine europea sull'uso dei fondi relativi. Toccherebbe alle parti sociali difenderla e riproporla su scala nazionale per stimolare la competizione tra soggetti pubblici e privati in funzione del migliore accompagnamento al lavoro. Inoltre, è giunto davvero il momento di utilizzare con procedure semplificate le risorse del Fondo Sociale Europeo e dei fondi bilaterali per un piano nazionale di alfabetizzazione digitale. Soprattutto, solo un'azione sindacale moderna e duttile potrebbe conquistare le condizioni per la condivisione. Occorrono flessibilità regolatorie che, tuttavia, difficilmente governo e parlamento potranno garantire anche perché serviranno diverse nelle varie circostanze. Solo accordi aziendali e territoriali in deroga alle leggi e ai contratti nazionali potranno definire nuovi moduli di orario, rendere produttivo il lavoro a distanza, semplificare l'uso dei contratti a termine, conservare le collaborazioni senza la rigidità che le ha assimilate tutte a lavoro subordinato. La Cisl sarà certamente pronta a condividere soluzioni pragmatiche. Gli imprenditori, le loro associazioni, i consulenti del lavoro saranno disponibili anche ad accordi "separati", ove inevitabili, o preferiranno approfittare della chiusura ideologica di altri sindacati per fare da soli? Come ha detto il vicesegretario della Cisl Luigi Sbarra, in una recente intervista, tocca soprattutto al sindacato proporre le giuste flessibilità se si vogliono salvare e produrre posti di lavoro.

## **Lavorare meno, lavorare tutti? Meglio sostituire l'orario con i risultati\***

*di Maurizio Sacconi*

**Lavorare meno, lavorare tutti!** Così il titolo del quotidiano *Lotta Continua* in un giorno del 1977. L'utopia aveva allora almeno la giustificazione di una organizzazione fordista della produzione e il precedente della storica battaglia per la conquista (internazionale) di un orario massimo di lavoro. Ma ora, la ipotesi di una norma rivolta ad incentivare la riduzione di orario a parità di salario conferma solo l'attitudine a cercare negli strumenti del '900 le chiavi per rispondere a bisogni straordinariamente nuovi.

**Siamo consapevoli di dover affrontare l'impatto sul mercato del lavoro della combinazione tra nuove tecnologie e faticosa ripresa delle attività dopo il periodo della forzata chiusura di molte imprese, della tutela passiva di molti lavoratori, del diffuso ricorso alle prestazioni da remoto.** Soprattutto le piccole e piccolissime imprese non possono tollerare in questa fase aumenti contrattuali centralizzati e perciò applicabili indistintamente a tutte. Non a caso, perfino l'accordo di breve periodo degli alimentaristi non è stato sottoscritto da tutte le federazioni imprenditoriali del settore. Possono invece rivelarsi utili gli accordi territoriali per definire aumenti retributivi in piccoli cluster omogenei, scambiandoli con flessibilità organizzative. O, meglio ancora, soccorrono i contratti aziendali nelle imprese strutturate e sindacalizzate per affrontare insieme, caso per caso, i complessi percorsi della ripresa. Gli strumenti normativi non mancano perché nella dimensione aziendale o territoriale sono possibili accordi in deroga alle leggi e ai contratti nazionali in materia di orario, di adattamento delle tipologie contrattuali, di modalità della prestazione, di inquadramenti e declaratorie professionali, di impiego delle tecnologie di controllo ed altro ancora. Purtroppo, per lunghi anni, Confindustria ha assistito passivamente al ridimensionamento della detassazione del salario di produttività avviata nel 2008. Ora sarebbe bene ripristinare quella normativa semplice e allargarne la platea dei beneficiari.

**La formazione è il più naturale contenuto dei contratti di prossimità e, costituendo un diritto-dovere per il lavoratore, non può che collocarsi nel tempo di lavoro e non al di fuori di esso.** Più in generale, dopo la disordinata esperienza del lavoro da casa, proprio le intese individuali e aziendali possono progressivamente relativizzare l'orario di lavoro man mano che si definiscono modalità efficienti di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19.](#)

assegnazione al collaboratore di obiettivi e di controllo del loro conseguimento. L'agilità è implicita nel lavoro moderno nel senso che il vincolo spazio-temporale viene sostituito da quello del risultato, qualunque sia la tipologia contrattuale. Lo stesso salario cambierà struttura al punto da perdere la componente dello straordinario sostituendola con un più marcato collegamento con indicatori di risultato, di produttività, di professionalità.

**Il Presidente designato non ha però chiarito se accetterà una legge che disciplini il salario minimo e la rappresentatività dei corpi sociali.** Questa sarebbe in aperta contraddizione con lo spostamento della contrattazione nelle aziende e nei territori perché rafforzerebbe solo la dimensione centralizzata degli accordi. Insomma, questo è il bivio. O la riproposizione dei contratti nazionali rigidi e omologanti il lavoro o lo sviluppo delle intese su misura.

## Statuto dei Lavoratori: fu merito dei riformisti che da tempo lo vorrebbero cambiare \*

*di Maurizio Sacconi*

**In questi giorni ricorrono i 50 anni dalla approvazione dello Statuto dei Lavoratori. La legge rappresenta il coronamento di una intensa fase contrattuale prodottasi negli anni del tumultuoso sviluppo industriale.** I socialisti riformisti, attraverso Brodolini e Giugni, elaborano un testo che generalizza diritti allora riconosciuti solo ai lavoratori di alcuni perimetri contrattuali e dispone norme di sostegno alla libera contrattazione. La Cisl, diffidente verso l'ingerenza della legge, ottiene che la negoziazione tra le parti sociali e i relativi accordi rimangano in un ambito privatistico. Gli articoli 39 e 40 della Costituzione non trovano attuazione perché considerati un retaggio del vecchio modello corporativo. La sinistra comunista si astiene dopo avere ottenuto modifiche come la sanzione della reintegrazione per i licenziamenti ingiustificati. Lo Statuto riflette comunque il dibattito degli anni '60, quando la crescita economica appare irreversibile e al più frenata da brevi congiunture negative. Le sue disposizioni sono coerenti con la fabbrica fordista nella quale vige la tendenziale omologazione del lavoro.

**Non si tratta quindi di una riforma aperta agli scenari nuovi che si sarebbero manifestati con le crisi petrolifere e, più tardi, con le pressioni competitive indotte dalla progressiva liberalizzazione dei mercati.** Sarà però la stessa corrente riformista dei giuslavoristi che hanno voluto lo Statuto a riaprire la discussione sulle regole fondamentali del lavoro nel momento in cui si evidenzia il cambiamento dei presupposti sui quali sono state costruite. Li aiuta la loro cultura pragmatica, la tensione ai risultati dell'azione pubblica e l'attenzione alla persona che lavora rifuggendo da ogni astratta idealizzazione del lavoro.

**Il Libro Bianco del 2001 sarà il primo documento politico istituzionale a ipotizzare la fine della legge 300/70 (e delle successive integrazioni e modifiche) per sostituirla con un essenziale Statuto dei Lavori.** In particolare, vi si riconosce la pluralità dei lavori con la fine progressiva delle produzioni seriali e il superamento della tradizionale dicotomia tra lavoro dipendente e indipendente perché ogni prestazione si va orientando a obiettivi e risultati. Ne discende l'idea di un nucleo di diritti inderogabili e applicabili a tutti con rinvio, per tutto il resto, alla contrattazione. Specie di prossimità. E soprattutto l'affermazione di un diritto promozionale alla occupabilità

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20.](#)

attraverso l'accesso di tutti a continue opportunità di apprendimento teorico e pratico.

**Ora siamo al bivio tra una coerente applicazione legislativa e contrattuale di queste intuizioni, da un lato. E il regresso alla idea novecentesca di uguali tutele rigide e difensive per tutte le prestazioni allo scopo di difenderle dalle nuove insicurezze, dall'altro.** I decisori istituzionali e sociali dovrebbero accettare di sottoporre le loro convinzioni (e azioni) alla prova dei numeri quali risultano dall'analisi dei big data di cui disponiamo. Non solo tassi di occupazione, ma anche reddito annuo da lavori, conto corrente contributivo, conoscenze acquisite, prestazioni sociali complementari, composizione del nucleo familiare. Si tratta di andare oltre la periodica indagine Istat sul mercato del lavoro senza scivolare su complessi indicatori di un incodificabile stato di felicità.

Ricordare oggi i riformisti che vollero lo Statuto significa quindi onorarne il metodo ed applicarlo ancor più nella faticosissima fase di ripresa che ci attende.

## Oltre il patto della fabbrica: un solo contratto nazionale per l'industria e diffusi accordi aziendali o interaziendali\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il nuovo Presidente di Confindustria Bonomi rende un omaggio formale al patto della fabbrica ma poi chiede alle organizzazioni sindacali di ripensare il modello contrattuale non tanto dal punto di vista dei due livelli quanto, piuttosto, sotto il profilo dei compiti da assegnare all'uno e all'altro.** Se il contratto nazionale assume quale funzione principale lo sviluppo dei fondi dedicati alle prestazioni sociali complementari, ne dovrebbe derivare un allargamento del perimetro di applicazione in modo da assorbire i maggiori rischi connessi alla assistenza di lungo termine e alla tutela sanitaria oltre la pensione. In teoria, potremmo ipotizzare un contratto-cornice per tutta l'industria, dedicato al welfare e ai fondamentali principi come il diritto-dovere all'apprendimento continuo. Ma il cuore della contrattazione si sposterebbe alla dimensione territoriale e, ovunque possibile, aziendale.

**Nella faticosa ripresa, ciascuna impresa vive percorsi originali. E i territori o le filiere, o i cluster di imprese, non sono mai omologabili.** Non dimentichiamo che i tradizionali divari si sono ulteriormente incrementati. In ciascuno di questi contesti, aziendale o interaziendale, le parti possono negoziare le modalità più olistiche di prevenzione e sorveglianza sanitaria, i termini di una formazione efficace, la certificazione delle competenze, il superamento dei vecchi inquadramenti professionali, gli incrementi retributivi connessi con le competenze, la produttività, i risultati. Non hanno senso quindi aumenti salariali decisi dai vecchi contratti nazionali perché da un lato i settori disegnati dai codici Ateco non sono più attuali e, dall'altro, l'inflazione è così bassa che non si pone un problema di indifferenziata tutela del potere di acquisto. Contratti nazionali invasivi nell'industria si giustificano solo con le esigenze di sopravvivenza delle burocrazie nazionali. La necessità di rendere peraltro esigibile la negoziazione in prossimità anche per le piccole e piccolissime imprese si dovrebbe declinare con le flessibilità imposte dalla realtà. Gli ambiti di applicazione dei contratti interaziendali possono corrispondere tanto ai perimetri delle istituzioni regionali o provinciali quanto alle diverse concentrazioni territoriali o alle relazioni di filiera. Dipende. Ciò che conta è considerare le imprese e il lavoro al di fuori di schemi precostituiti, con approccio naturale e principio di osservazione. In questo modo i problemi vengono affrontati nella loro concretezza e le soluzioni risultano (relativamente) semplici.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 maggio 2020, n. 21.](#)

## Allarme occupazione: il ruolo delle politiche pubbliche tra automation e augmentation\*

di Maurizio Sacconi

**Nella faticosa ripresa economica le nuove macchine giocheranno un ruolo decisivo ma non scontato negli esiti.** Più probabile e più veloce appare ora la loro capacità di sostituire molti lavori mentre più lenta e meno densa potrebbe rivelarsi la loro attitudine ad aumentare l'intelligenza professionale delle persone e quindi la loro occupabilità. Le politiche pubbliche sono quindi chiamate a svolgere un ruolo decisivo e per questa ragione alcuni settori già noti tra i decisori, cui altri si stanno aggiungendo, invocano più tasse. Quasi sempre queste tesi, che uniscono coloro che aspirano a rappresentare i potenziali perdenti con alcuni (benestanti) consiglieri dei nuovi ricchi, si giustificano con la necessità di una grande spesa per le politiche passive a sostegno di disoccupati ed emarginati. Non solo emergenziale ma strutturale. Questi partono infatti dalla convinzione o rassegnazione che il nuovo capitalismo debba mettere in conto la esclusione di molti e, in conseguenza, uno straordinario incremento degli assistiti. E se può essere condivisibile la necessità di più forti politiche redistributive, la contesa è tuttavia sulla loro destinazione. Non possiamo rinunciare a quella idea di società attiva che era il cuore del Libro Bianco di Marco Biagi.

**Deve essere il lavoro, in una accezione semmai riveduta e ampliata, il fine ultimo dell'intervento degli Stati (e delle loro comunità) o meglio del nuovo rapporto da stabilire tra questi e i mercati.** La storia ci ha insegnato che quando gli Stati sostituiscono gli attori del mercato "creano" lavori non sostenibili e alla fine, per definizione, pochi e precari. Le stesse funzioni pubbliche fondamentali non possono compensare la minore occupazione di mercato attraverso assunzioni assistenziali ma hanno il dovere di essere efficienti ed efficaci per favorire la crescita con vera occupazione. Basti pensare alla importanza di un sistema di istruzione pubblica (statale e privata) che si allontani dalla tradizionale autoreferenzialità per innovare metodi e percorsi pedagogici. L'esatto contrario della ulteriore stabilizzazione di docenti che, come la precedente, prescinde dai nuovi fabbisogni educativi. Cosa diversa sarebbero invece politiche dedicate a premiare nel mercato, con servizi reali o tecniche di prelievo fiscale o trasferimenti pubblici, tutti coloro che si rivelano capaci di sviluppare attività remunerative con occupazione, anzi a fare imprese di successo proprio attraverso il lavoro delle persone, di molte persone. Insomma, se la *automation* dovesse prevalere sulla *augmentation* sarebbe solo colpa dei decisori che non hanno una visione e non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

assumono quale paradigma la centralità della persona, naturalmente vocata ad essere utile a sé e agli altri attraverso il lavoro.

## **La lezione americana: flessibilità del lavoro e fiducia nelle imprese\***

*di Maurizio Sacconi*

**A maggio l'economia americana, a sorpresa, ha aggiunto oltre 2,5 milioni di posti di lavoro ed il tasso di disoccupazione è sceso dal 14,7% al 13,3%.** Secondo il dipartimento del lavoro negli Stati Uniti, nel mese trascorso, sono stati creati 2,509 milioni di posti di lavoro, mentre gli analisti stimavano un calo di 8,33 milioni di posti. La disoccupazione è quindi diminuita nonostante le previsioni ipotizzassero un incremento al 19,5%.

**Al di là di ogni diatriba tra letture ottimistiche e inviti alla cautela, l'economia americana si conferma essere stata solida nella fase precedente il lockdown e particolarmente reattiva, con tendenziale andamento a V, in quelle di crisi e ripartenza.** La spiegazione, per quanto concerne l'occupazione, può ricondursi alla efficacia di veloci politiche di sostegno alle imprese che garantiscono lavoro e alla straordinaria flessibilità di un mercato del lavoro molto meno regolato rispetto a quelli dei Paesi europei. Ora è evidente che non possiamo immaginare un salto culturale che ci conduca immediatamente al modello nordamericano di fiducia delle istituzioni verso le imprese. Ma possiamo, al contrario, riconoscere che le nostre rigidità burocratiche, bancarie e lavoristiche da un lato non hanno frenato la caduta degli occupati e, dall'altro, inibiscono una veloce ripresa soprattutto nelle piccole imprese dei lavori meno qualificati. In particolare, i contratti a termine dovrebbero mantenere definitivamente quella assenza di causalità che nella crisi anche i settori più ideologizzati hanno riconosciuto. In una situazione di crollo della domanda e di dubbie aspettative sarebbe assurdo riproporre l'assetto regolatorio complesso e incerto dei lavori temporanei. Così come la norma che ha preteso di estendere alle collaborazioni "etero-organizzate", ovvero tutte, l'intera disciplina del lavoro dipendente compreso il testo unico sulla sicurezza, inibirà i relativi contratti che solo in parte si tradurranno in rapporti di subordinazione. Chi potrà, sostituirà il lavoro con l'automazione e chi non potrà, sarà fortemente tentato di non ripartire. Soprattutto nel mezzogiorno, le piccole economie dei servizi che in America sembrano essere prontamente ripartite con i loro occupati a bassi salari, qui stentano a rimettersi in moto per le molte incertezze di contesto.

**Le organizzazioni di rappresentanza potrebbero svolgere un importante ruolo di supplenza del legislatore se, utilizzando anche gli enti bilaterali, producessero accordi territoriali in deroga per tutta la grande fascia delle piccole**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23.](#)

**imprese del commercio, del turismo, dei servizi, dell'agricoltura.** Concorde-  
mente potrebbero adattare tipologie contrattuali come i rapporti di lavoro intermit-  
tente, allargare e semplificare la gestione dei voucher, azzerare le causali per il lavoro  
a termine, disciplinare duttilmente le collaborazioni, incoraggiando così occupazione  
regolare. Il controllo sociale e un approccio sperimentale con verifica dei risultati pos-  
sono essere una buona ragione per accettare le flessibilità lavoristiche e incoraggiare  
la velocità di banche e istituzioni negli aiuti alle imprese.

## I corpi sociali dimostrano meno burocrazia dei decisori istituzionali\*

di Maurizio Sacconi

**La faticosa ripresa conferma la necessità di un dialogo tra le parti sociali oltre gli schemi tradizionali e soprattutto oltre la propensione centralista del passato anche recente.** Nel *new normal* ogni omologazione è ridicola, ogni rigidità insensata. Nei giorni scorsi molte imprese hanno ipotizzato una diversa programmazione dei periodi di riposo feriale e il superamento di vecchie abitudini come la chiusura degli stabilimenti nel mese di agosto. Sarà la domanda a guidare l'offerta e, con i tempi che corrono, anche la flessibilità e tempestività produttiva possono concorrere ad alimentarla. Luigi Sbarra, segretario generale aggiunto della Cisl, ha subito risposto che, alla luce dell'emergenza pandemica, "la contrattazione aziendale o territoriale risponde alle specifiche esigenze delle singole realtà produttive, affrontando il tema di come migliorare l'organizzazione del lavoro, regolare istituti come gli orari, la turnistica, i riposi, le ferie, gli investimenti in formazione per la crescita delle competenze, i recuperi di produttività". Si tratta di condividere i difficili percorsi dei prossimi mesi in termini coerenti con le singole situazioni produttive.

**Una regia generale può essere utile se stabilisce criteri ma non pretende uniformità. Ha senso in una situazione di bassissima inflazione e di altissima precarietà delle imprese parlare di rinnovo dei contratti nazionali secondo i moduli usuali?** Sono sostenibili e utili aumenti uguali per tutti? Certo, questa immediata prospettiva richiede ai corpi sociali di sapersi rinnovare in relazione alle effettive esigenze dei soggetti rappresentati. E quindi di potenziare la capacità di tutela e rappresentanza nei territori superando molto spesso i codici Ateco. Ogni tentazione autoreferenziale sarebbe presto pagata in termini non solo di disintermediazione ma anche, nella terribile fase che viviamo, di associati – imprese e lavoratori – che vengono meno per fallimenti e disoccupazione. È incredibile quanto resista la pigra continuità alla drammatica novità di una crisi senza precedenti dal secondo conflitto mondiale.

**Troppi attori politici e sociali continuano a ragionare secondo contenuti e tempi che appartengono al passato.** Non basta infatti la discontinuità, perché se questa viene accettata troppo tardi è inutile. La velocità dei processi positivi è diventata requisito necessario per opporli alla velocità certa di quelli negativi. Lo abbiamo imparato constatando la differenza tra Paesi in ragione dei tempi di trasferimento di risorse dai bilanci pubblici alle imprese e ai lavoratori. Le organizzazioni di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

rappresentanza siano quindi consapevoli della differenza che le oppone ai decisori istituzionali. La (teorica) assenza di burocrazia. La dimostrino.

## Ancora sullo smartworking\*

*di Maurizio Sacconi*

**Pietro Ichino e Giuseppe Sala hanno riaperto la discussione sul lavoro agile dal domicilio coatto nella crisi pandemica.** L'uno ha avanzato legittimi dubbi sulla qualità (e quantità) delle “prestazioni” da remoto nel pubblico impiego, l'altro ha, più in generale, parlato di “effetto grotta” a proposito di tutti quei lavoratori repentinamente costretti a continuare il rapporto di lavoro da casa. Non si tratta, ovviamente, di colpevolizzare i lavoratori ma di constatare come la gran parte dei datori di lavoro non abbia avuto il tempo e il modo di procedere a quei processi di riorganizzazione che costituiscono il necessario presupposto di una adeguata produttività dell'attività lavorativa realizzata con modalità agile.

**All'atto della approvazione della legge si sottolineò infatti come il lavoro di domani sarebbe dovuto transitare progressivamente dal vincolo spazio-temporale al perseguimento di obiettivi e risultati assegnati e verificati dal buon datore di lavoro.** Ora, nella fase di ripresa, non sarebbe utile confondere lo smartworking con un diritto funzionale alla conciliazione dei tempi di vita o prorogare automaticamente l'esperienza sin qui svolta per le sole (ancorché ridotte) ragioni di salute pubblica. Tocca in primo luogo alle imprese e alle pubbliche amministrazioni accelerare progetti di digitalizzazione e reingegnerizzazione per conseguire livelli di maggiore efficienza e, in essa, con adeguata formazione, un migliore impiego dei collaboratori anche in termini di lavoro per risultati.

**Nel settore pubblico la preconditione è l'adozione della contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo in quanto strumento obbligato per assegnare obiettivi quantificati e misurarne gli esiti.** Si è invocata una nuova legge ma non per la ragione per cui sarebbe necessaria. Nuove norme servirebbero infatti non a irrigidire ciò che chiamiamo agile (con una patente contraddizione) ma a rendere coerente con le modalità flessibili della prestazione la disciplina sulla salute e sicurezza, costruita sulla vecchia fabbrica pesante. Poi, il dialogo e la collaborazione tra le parti dovrebbero accompagnare le trasformazioni del lavoro in termini adattivi alle diverse circostanze. Quindi in azienda, nelle funzioni pubbliche, nei territori. È giusto riproporre l'obiettivo della partecipazione dei lavoratori ma questo diventa effettivo se si parte da quel primario coinvolgimento che si realizza nei nuovi modelli organizzativi orizzontali ove ciascuno collabora a raggiungere ben definiti obiettivi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25.](#)

## Bonomi: il sindacalista d'impresa ha alzato il tiro\*

*di Maurizio Sacconi*

**Carlo Bonomi ha ribadito, con la sua [lettera aperta](#), la volontà di essere il sindacalista degli imprenditori.** Nessuna concessione alla politica politicata ma la ruvida determinazione di rappresentare i bisogni delle imprese e del lavoro nella faticosa ripresa e coabitazione con il contagio. Lo ha fatto su uno spettro ampio di temi ma con particolare attenzione alla materia da sempre più scomoda in Italia. Il lavoro. Scomoda quando se ne vogliono mettere in discussione gli assetti costituiti. Non ha chiesto solo la fine del divieto di licenziare ma si è preoccupato della efficacia degli strumenti di sostegno al reddito in funzione del ricollocamento dei disoccupati. C'è perfino piccola pignoleria nelle sue proposte come la separazione dei compiti tra i ministeri del lavoro e delle attività produttive, che già nei fatti si è prodotta, a proposito delle crisi aziendali. Così come torna la illuministica idea ricorrente della razionalizzazione degli ammortizzatori sociali, sempre smentita dalle stesse imprese, una volta avviata, perché la realtà non si stanca mai di presentarsi più complessa di ogni semplificazione. Ha ragione tuttavia Bonomi di chiedere chiarezza (e riduzione) sugli oneri a carico delle imprese che dovrebbero essere più correttamente corrispondenti alle prestazioni assicurative ordinarie, lasciando alla fiscalità generale la copertura di ogni spesa indotta da cause esogene. Ma la scelta più coraggiosa riguarda la richiesta di mettere in discussione lo scambio tra remunerazione e orario e in questo modo tanto la funzione del contratto nazionale quanto le ipotesi di riduzione dell'orario a parità di salario.

**Bonomi va oltre la novecentesca armatura delle relazioni di lavoro, guarda a modi di produrre sempre più intelligenti e flessibili, vuole promuovere la professionalità nei dipendenti come in coloro che sono costretti a transitare ad un altro lavoro, cerca la maggiore produttività delle imprese di fronte ai dati sconcertanti di casa nostra.** Questo non significa cancellare i contratti nazionali. Magari concentrarli e dedicarli a tutto ciò che fa i lavoratori uguali come alcuni fondamentali diritti-doveri o come l'accesso a tutele sociali di tipo complementare. Ma lo scambio che sostiene il salario non può che realizzarsi in prossimità. Lì ove si possono concordare piattaforme per misurare le prestazioni lavorative e i loro risultati anche al di fuori del perimetro aziendale. O sempre lì ove, periodicamente e a seguito di percorsi formativi, si possono certificare le competenze. E ancora lì ove la produttività si può misurare non come media statistica. E per gli investimenti nell'educazione, Bonomi rivendica il ruolo sussidiario delle imprese rispetto ad uno Stato che appare prigioniero delle corporazioni e perciò incapace di spezzare l'autoreferenzialità dominante

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

nell'istruzione pubblica. Ben vengano le scuole superiori promosse dagli imprenditori come ha già fatto l'unione industriali di Brescia.

**C'è tanto nelle nove pagine che Bonomi ha voluto distribuire a tutte le imprese associate chiedendone la mobilitazione come la si chiede ad un caldo movimento di persone fisiche più che a una fredda organizzazione di persone giuridiche.** In una nazione intrappolata nel declino della rappresentanza, può rappresentare l'innescò di un circolo virtuoso.

## Lo smartworking e il futuro del lavoro dopo il lockdown\*

di Maurizio Sacconi

**Preoccupa la discussione in corso sullo *smartworking* in quanto orientata solo ad individuare maggiori tutele rispetto alle esperienze di questi mesi.** In realtà, sono queste stesse modalità di lavoro a dover essere oggetto di riconsiderazione se vogliamo promuovere occupazione sostenibile nella faticosa ripresa. Abbiamo impropriamente ricondotto al lavoro agile di cui alla recente legislazione il repentino confinamento nelle mura domestiche di molti lavoratori costretto dalla crisi pandemica. Come ben sappiamo, datori di lavoro pubblici e privati, per lo più impreparati a gestire il lavoro da remoto, hanno chiesto al lavoratore prestazioni tradizionali e spesso ripetitive da casa. Si è così prodotto una sorta di telelavoro dalla postazione domestica secondo una moderata relativizzazione dell'orario. Solo una minoranza di prestatori, già in precedenza dotati di una robusta autonomia e richiesti di garantire risultati predeterminati, hanno accentuato questa caratteristica lavorando senza orario e senza disconnessione.

**Il lavoro agile o “intelligente” dovrebbe invece, secondo la stessa definizione normativa, caratterizzarsi per il passaggio dall'orario agli obiettivi (e quindi ai risultati) quale misura della prestazione.** Questo significa collocare il lavoro in nuovi modelli organizzativi di impresa che qualcuno è arrivato a definire “olocratici”, ovvero non più gerarchici ma orizzontali e a potere distribuito. In questi contesti non sarebbe quindi immaginabile una relazionalità tutta e solo virtuale. Il superamento del vincolo dell'orario elimina concetti come i permessi o lo straordinario ma non esclude, anzi implica, la presenza fisica nella sede direzionale o in quelle dei clienti secondo esigenze flessibili o periodiche.

**La confusione crescente tra subordinazione e autonomia dovrebbe dare luogo non alla rigida omologazione della seconda alla prima ma alla individuazione di una base comune di diritti e doveri, a partire da una disciplina della salute e sicurezza coerente con la possibilità per il prestatore di scegliere e di spostare frequentemente il luogo di lavoro.** Il che non significa meno regole ma, al contrario, un rafforzamento dell'attività prevenzionistica a tutela della persona nella sua integrità, dalla formazione per gli stili di vita agli *screening* periodici.

**La migliore conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di famiglia è un gradito effetto collaterale ma non può dare luogo a rigidi obblighi, soprattutto quando i contesti produttivi non si sono ancora trasformati o potuti trasformare.** Solo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

la contrattazione, dalle linee di cornice alla regolazione personalizzata, può accompagnare i nuovi percorsi con la duttilità necessaria. La legge può essere strumento utile proprio per l'adattamento degli obblighi in materia di salute e sicurezza data la oggettiva incompatibilità di molte disposizioni vigenti con le nuove modalità di lavoro.

**In premessa si impone tuttavia un chiarimento politico sul futuro del lavoro. Se la visione dei decisori consiste nell'auspicio della progressiva "fine del lavoro" e nella speranza di una nuova dimensione dell'"ozio creativo", lo *smart-working* diventa un modo per favorire queste prospettive.** Auguriamoci, al contrario, che prevalga il desiderio di aumentare l'intelligenza del lavoro nella concorrenza con le nuove macchine, così da generare crescita con occupazione.

## Contratti rivoluzionari o conservativi?\*

*di Maurizio Sacconi*

**Già nel luglio 1993 la commissione ministeriale istituita dal ministro Gino Giugni sollecitò il superamento del modello centralizzato di contrattazione collettiva per privilegiare gli accordi aziendali e territoriali.** Più recentemente il Presidente di Confindustria Bonomi ha parlato di “contratti rivoluzionari” per dire in fondo le stesse cose. Ma la resistenza delle burocrazie associative si ripropone ora come fu forte allora. Lo stesso incontro tra Confindustria e sindacati dei giorni scorsi non ha chiarito la funzione dei contratti collettivi nazionali che nessuno vuole cancellare ma più pragmaticamente cambiare. La stessa vicenda del contratto degli alimentari, sottoscritto dalle sole associazioni rappresentative delle imprese maggiori, ha evidenziato la difficoltà di omologare l'intero comparto rappresentato da Federalimentare nel momento in cui la crisi dovuta al contagio ha prodotto profonde differenze nella capacità di reazione del settore. Già qualcuno si interroga se sarà possibile evitare che l'accordo siglato diventi il necessario riferimento per tutte le aziende. Se, come ha invocato il vicepresidente di Confindustria Stirpe, fosse stata approvata una legge sulla rappresentanza, questa avrebbe irrigidito la contrattazione costringendo tutte le imprese all'unico perimetro di applicazione.

**Al contrario, il bravo giuslavorista Pietro Ichino ha ricordato che la Costituzione, sottolineando la libertà contrattuale, ha riservato alle sole parti sociali e non alla legge la duttile definizione degli ambiti di riferimento degli accordi collettivi.** Il mondo della produzione è sempre più diversificato e mal tollera scambi tra remunerazione e orario uguali per grandi platee. I temi della produttività e della professionalità, come rilevati dal presidente Bonomi, sollecitano intese di prossimità in modo che i salari riflettano i relativi incrementi nella dimensione aziendale o interaziendale. I sindacati oppongono a questa considerazione le molte aziende minori nelle quali non si sottoscrivono accordi virtuosi in questo senso. Diventa quindi necessaria la ricerca di soluzioni che i contratti nazionali potrebbero individuare attraverso clausole di salvaguardia per aumenti salariali destinati a scattare solo dopo che sia inutilmente decorso un certo tempo a disposizione delle imprese. Un differenziale fiscale tra erogazioni determinate da questi accordi e quelle prodotte nelle singole imprese, incentiverebbe la virtuosa contrattazione decentrata.

**Nel primo caso tassazione piena, nel secondo aliquota “secca” al dieci per cento. In questo modo si genererebbe un incentivo agli accordi di prossimità.** Bisognerebbe pertanto fermare l'ipotesi della detassazione degli aumenti definiti dai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

contratti nazionali perché utile solo ad incoraggiare la pigrizia contrattuale dei sindacati e delle singole imprese. Così come appare necessario evitare una legge sulla rappresentatività dei corpi sociali che si pone in contrasto con lo stesso Patto per la Fabbrica in quanto accordo interconfederale. Per l'ennesima volta e in un mondo profondamente cambiato rispetto a quel lontano 1993, le parti sociali hanno l'occasione di uscire dalla ripetizione conservativa di contratti nazionali burocratici per privilegiare la ricerca di soluzioni a misura delle singole imprese e dei singoli lavoratori.

## **Torna la violenza verbale nelle vicende del lavoro. Ma le parole sono spesso diventate pietre...\***

*di Maurizio Sacconi*

Ci risiamo. È stato sufficiente un atteggiamento culturalmente aperto verso i riders che vogliono rimanere “collaboratori” e non diventare lavoratori subordinati per scatenare la ennesima fatwa nella rete. Michele Tiraboschi, Pietro Ichino, io stesso in relazione a norme vigenti di cui sono stato promotore, veniamo indicati come fautori dello sfruttamento del lavoro secondo opinioni sommarie. Proprio come capitò a Giugni, Tarantelli, Biagi e non solo.

La prima operazione ideologica è consistita nella mitizzazione dei nuovi fattorini assunti a simbolo del lavoro povero e abusato. Non hanno soccorso né i numeri contenuti di questo fenomeno, né le analisi sociologiche sulle caratteristiche prevalenti di questa platea. La seconda si è realizzata con la criminalizzazione di norme di legge che consentono di superare disposizioni centralizzate ed egualitarie (l’art.2 del dlgs 81/15 sugli accordi per i collaboratori di uno specifico settore e l’art.8 del dl 138/11 sugli accordi aziendali) dimenticando che sono state utilizzate in molte occasioni da uno o più dei sindacati confederali per soluzioni adattive in concrete circostanze particolari. La terza ha dato luogo ad una immediata e (verbalmente) violenta contestazione del primo accordo collettivo di settore definendolo “pirata”.

Una associazione nota da tempo, che riunisce effettivamente molti riders e ha tenuto assemblee in più città, ha aderito alla Ugl e, assistita da questa confederazione, ha sottoscritto un [accordo collettivo con Assodelivery](#) che riunisce (quasi) tutte le aziende di consegna pasti a domicilio. Secondo la critica prevalente le aziende avrebbero dovuto considerare i fattorini come lavoratori subordinati e applicare il contratto della logistica in quanto affine nonostante lo stesso ministero avesse auspicato uno specifico contratto. La tesi della difesa è che nessuna delle aziende è iscritta alle associazioni firmatarie della logistica e che la prestazione avrebbe caratteristiche obiettivamente autonome come rilevato a suo tempo dall’ispettorato del lavoro (possibilità di iscriversi a più piattaforme e di rifiutare la chiamata). Il sindacato firmatario contesta poi alle organizzazioni confederali maggiori di non avere numeri significativi di iscritti nel perimetro di settore individuato dalla norma di legge.

Un accordo sarebbe infine piratesco se peggiorasse le condizioni in essere dei lavoratori mentre i firmatari sostengono che retribuzione e tutele sono manifestamente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

migliorative. Ecco quindi le verifiche da compiere senza pregiudizi: rappresentatività degli attori sociali nell'ambito individuato, caratteristiche della prestazione, contenuti dell'accordo. In un mondo del lavoro sempre più complesso, occorre spirito critico e rifiuto di ogni posizione preconstituita se si vogliono produrre più lavori, migliori lavori. E nel gioco tra le organizzazioni rappresentative, non solo la costituzione afferma la libertà sindacale ma il buon senso consiglia di evitare rendite di posizione. Da leggi o anche solo opinioni sommariamente e minacciosamente affermate. Se poi sono possibili soluzioni fondate su un più largo consenso, tanto meglio.

## L'eccezione italiana della violenza sul lavoro\*

*di Maurizio Sacconi*

È stato facile prevedere che la usuale “canizza” nella rete a seguito di un atto lavoristico contestato, come l'[accordo tra Ugl e Assodelivery](#), avrebbe potuto trasformarsi in atti di violenza. E potremmo essere solo all'inizio di una nuova fase conflittuale nella quale le semplificazioni ostili di molti determinano le pietre dei soliti noti incoraggiati dalla “comprensione” delle istituzioni.

Il primo contratto per i riders è stato ritenuto legittimo da molti giuslavoristi non sospetti di simpatia verso l'organizzazione sindacale firmataria. La rappresentatività degli attori che si sono vicendevolmente riconosciuti nel perimetro addirittura definito dalla legge non ha trovato convincenti contestazioni. In altri tempi sarebbero stati i rapporti di forza effettivi, ovvero la capacità di mobilitazione dei lavoratori di settore, l'arma impiegata dalle organizzazioni escluse per dimostrare la propria rappresentatività. Oggi si preferiscono la via causidica, l'appoggio del Ministero, l'alleanza con i centri sociali, la colpevolizzazione dei “nemici di classe” nei messaggi radicali che si rincorrono nella rete.

Analogamente, è stata sufficiente la richiesta di riformare la contrattazione collettiva per sostenere criteri come la produttività o la professionalità per mettere nel mirino esponenti della nuova Confindustria come Bonometti e Pasini. La vulgata li vuole, con Bonomi, imprenditori egoisti e dediti a punire il lavoro mentre, al contrario, chiedono di migliorare le politiche attive per i disoccupati e di premiare i lavoratori che hanno concorso ai risultati aziendali. Si ripropongono parole d'ordine dimenticate e pericolose personalizzazioni che possono far riemergere il fenomeno carsico del terrorismo in un Paese che non si è mai liberato del tutto dai cattivi maestri e dalla ostilità all'impresa privata.

Lanciare l'allarme non significa ovviamente inibire la legittima e doverosa dialettica politica e sindacale ma rammentare a ciascuno il particolare contesto italiano, la sua storia lontana e recente, il dovere per il rispetto delle idee e ancor più delle persone. Ha senso che in una democrazia europea molti di coloro che si occupano a vario titolo di lavoro debbano essere protetti dal timore di atti ostili mentre nulla o poco viene fatto per sradicare alcune note scuole di violenza? Non c'è giustificazione sociologica o politica che possa indurre ad accettare una anomalia in tutto e solo italiana.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

3.

## **RILEGGENDO I CLASSICI DEL LAVORO**

## Gino Giugni e il ragionevole capitalismo di John Commons\*

di Giacomo Pigni

**È nei momenti di crisi e trasformazione che il ritorno ai classici dimostra tutta la sua utilità.** Questa regola vale anche e soprattutto per l'emergenza sociale causata dalla pandemia che, come è stato rilevato, ha innescato un cortocircuito decisionale dovuto all'aver «contrapposto frontalmente due pretese di razionalità che sono state messe in concorrenza tra di loro nella comunicazione pubblica e anche in quella politico-sindacale: la razionalità medico-scientifica (a favore della chiusura delle attività produttive) e la razionalità economica (a favore di una loro rapida riapertura). Come se la razionalità economica fosse espressione del mero e brutale interesse al profitto del singolo imprenditore e non di un ben più complesso ordine sociale di convivenza, mediato nelle scelte di interesse e nei conflitti di potere dalla razionalità giuridica e finalizzato, nella sua totalità, alla creazione di valore, benessere, lavoro e mezzi di sussistenza per l'intera collettività» (M. Tiraboschi, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in corso di pubblicazione in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020).

Di particolare utilità si mostra, in questa prospettiva, **il pensiero di John Rogers Commons che, in questa sede, possiamo ripercorrere attraverso la preziosa e sempre attuale lettura che me ha dato Gino Giugni, nel 1952, sulla rivista *il Mulino*, con un contributo dal titolo *Il "Ragionevole Capitalismo" di John R. Commons*.**

L'analisi di Giugni parte con la definizione delle teorie economiche tradizionali, che precedono la teoria istituzionalista volta, invece, a destrutturare proprio quei principi tipici del capitalismo ortodosso. Ciò che queste teorie tradizionali postulavano era la presenza di il sistema economico intrinsecamente armonioso e regolato da leggi universali scoperte (e non ipotizzate) dagli economisti che si comportavano a mo' di scienziati. L'approccio che oggi si ha nei confronti della matematica – la scienza esatta per eccellenza – era dunque presente anche nell'ambito delle scienze sociali. Giugni sottolinea nella sua analisi come tale presunta armonia del sistema economico sia stata la base sulla quale si innestò l'analisi di alcuni economisti che, consapevoli del rischio che l'economia si trasformasse in una descrizione astratta e distaccata dalla realtà,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

furono spinti a rinnovare la teoria economica partendo dai postulati tradizionali oppure a discostarsi sia dagli uni che dagli altri. A quest'ultimo insieme appartiene la scuola dell'istituzionalismo nordamericano grazie alla quale è compiuto un passaggio fondamentale: l'abbandono del tentativo della dottrina tradizionale di creare una scienza economica esatta (che isoli l'irrazionalità) e distaccata dai fatti sociali. **L'economia secondo la scuola istituzionalista è invece scienza delle scelte dell'uomo inserito in un contesto sociale e caratterizzato da fattori istituzionali. Con la chiave di lettura istituzionalista, l'economia diventa lo studio delle istituzioni e trova spazio in una concezione unitaria delle scienze sociali. I modelli economici non sono regolati da leggi perfette e soprattutto eterne: il capitalismo e la sua società è un modello limitato nel tempo e nello spazio.**

Definito il contesto di contorno, l'analisi di Giugni procede e affronta il pensiero di J.R. Commons il quale insieme a Veblen e a Mitchel si dedicò a studiare il "nuovo capitalismo", concentrandosi sui suoi profili giuridici. **L'obiettivo ultimo dell'indagine di J.R. Commons è quello di definire il sistema istituzionale tale da rendere il capitalismo, che egli non idealizza come avveniva nella dottrina tradizionale, funzionante (*workable*).** È importante sottolineare come il carattere distintivo della ricerca di J.R. Commons non risieda solamente nei testi di quelli che possono essere considerati i suoi maestri – John Dewey e Richard Ely, il primo a condurre un'analisi economica delle istituzioni giuridiche – bensì nella sua metodologia. Commons basa tutte le sue analisi su uno studio del reale che mira ad osservare il funzionamento nel concreto della "macchina sociale". È con la pratica del *look and see* che Commons studia lo sviluppo delle *trade unions*, dei primi contratti collettivi e della prima legislazione infortunistica e previdenziale. Inoltre, tramite questo approccio J.R. Commons osserva lo sviluppo giuridico ed economico per poi arrivare a delineare delle teorie. Nello specifico giunge a teorizzare la sua teoria di economia istituzionale (o investigativa), partendo dall'osservazione dello scontro tra gli interessi delle differenti classi che osserva sul campo. Giugni nella sua analisi afferma come questa concezione economica, che potrebbe risultare inadatta a leggere la realtà per via del suo alto grado di dinamismo, trovi comunque un suo equilibrio in questo approccio metodologico di ricerca che permette al ricercatore di dare un senso ai fenomeni sociali: non è un semplice osservare la realtà ma un osservare per capire e poi teorizzare. L'economia investigativa di Commons ha anche la caratteristica di essere economia collettiva cioè sviluppata attraverso l'azione di gruppi di interesse/organismi di azione: se infatti il periodo feudale era caratterizzato dalla presenza di un gruppo che deteneva il potere e imponeva le sue regole, l'epoca nella quale scrive Commons è caratterizzata dalla *bargaining transaction* cioè dalla definizione delle regole attraverso libere transazioni contrattuali.

**Inoltre, sempre nell'ambito della destrutturazione dei canoni economici ortodossi, Commons si pose l'obiettivo di "aggiustare" il capitalismo attraverso la riconciliazione tra *efficiency* (determinata dal progresso tecnologico) e *scarcity* (cioè la scarsità di merce volta ad aumentare il valore di scambio) e soprattutto attraverso la definizione di un nuovo valore di scambio.** Nella mente di Commons, quest'ultimo non doveva essere più considerato come il risultato

dell'automatismo del mercato ma come prodotto dell'incontro (o scontro) dei fattori istituzionali. Nello specifico, Commons compì anche un attento studio della prassi giurisprudenziale americana, prodotta dalle corti giudicanti chiamate ad intervenire nei conflitti economici e a riequilibrarli, andando a ricavarne dei c.d standards di ragionevolezza. Giugni sottolinea come questi standards ai quali faceva riferimento Commons fossero delle etichette utilizzate per raggruppare i ragionamenti compiuti dalle corti sui fenomeni sociali, tutt'altro che razionali. Per Commons gli standards di ragionevolezza sono necessari a compiere una selezione dei risultati estremi di un sistema economico come quelli della concorrenza spietata e del monopolio.

**In conclusione, Giugni giunge quindi alla definizione del c.d. capitalismo ragionevole di J.R. Commons** nel quale ogni elemento economico deve essere caratterizzato da un grado di ragionevolezza, raggiunto attraverso l'azione concertata all'interno delle *industrial commission* rappresentative dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei consumatori. La struttura economico-sociale di Commons appare decisamente pluralista e fondata su uno sviluppato sistema di contrattazione collettiva attraverso la quale i gruppi di interesse definiscono le proprie sfere di giurisdizione.

In queste poche righe, nelle quali si è tentato di riassumere, grazie soprattutto al prezioso lavoro di Gino Giugni, il pensiero di un "classico del lavoro", è possibile facilmente cogliere l'utilità del pensiero di J.R. Commons per il nostro tempo. Infatti, in una fase storica segnata dallo sconvolgimento apportato dalla pandemia, **la necessità di un approccio di indagine del reale come base delle teorie economico-giuridiche, accompagnato da una struttura istituzionale coinvolgente i soggetti rappresentativi della nostra società, risulta imprescindibile per compiere le scelte migliori nei tempi e nei modi più efficaci.**

## Gino Giugni e la coscienza del posto di lavoro di Selig Perlman\*

di Giacomo Pigni

Nell'introduzione al saggio *Ideologia e pratica della azione sindacale* di S. Perlman, Gino Giugni compie una ricognizione del pensiero dell'economista nordamericano e più in generale della teoria istituzionalistica.

### *La scuola istituzionalista*

Innanzitutto, Giugni chiarisce come il pensiero di Selig Perlman si debba inserire nel filone istituzionalistico che vede tra i suoi massimi esponenti J.R. Commons. **La caratteristica principale di questa scuola di pensiero era l'atteggiamento critico e non ideologico nei confronti del sistema capitalistico che veniva riconosciuto come bisognoso di correttivi.** L'economia classica, che venne messa in crisi proprio da questa scuola, si poggiava infatti su un concetto di mercato astratto dalla realtà, di valore di scambio come semplice incontro tra domanda e offerta e di moneta come elemento privo di un valore autonomo. L'economia istituzionalistica invece veniva definita come olistica poiché coinvolgente tutti i fattori istituzionali presenti nel contesto di ricerca.

Prima di introdurre il pensiero di S. Perlman, Giugni chiama in causa alcuni tra i principali esponenti della scuola istituzionalista: **T. Veblen e J.R. Commons.**

Innanzitutto, Giugni ricorda l'apporto di Veblen alla teoria istituzionalista. Egli sottolineò, prima di Marx, come i limiti enormi del capitalismo tradizionale risiedessero nella sua natura che favoriva lo sviluppo delle classi speculative (cioè che svolgevano attività pecuniarie) a scapito di quelle produttive accendendo inevitabilmente uno scontro nel quale non necessariamente avrebbero trionfato le classi produttive, come invece previsto dall'economista tedesco.

In secondo luogo, viene evidenziato come il lavoro di Veblen sia prodromico a quello di Commons il quale con i suoi studi si pose l'obiettivo di delineare una teoria che rendesse "funzionante" il capitalismo, attraverso principi come il *reasonable value* (valore ragionevole), ricucendo lo scontro preannunciato da Veblen. Come sottolineato da Giugni, **è proprio su questo contrasto ontologico che si basò la volontà di Commons di investire sul lavoro dell'azione collettiva per tentare di riconciliare la classe che vive sfruttando l'efficiency (lo sviluppo tecnologico) e quella che invece si sviluppa sfruttando la *scarcity* e l'aumento di valore che ne deriva.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

### ***La job consciousness di Perlman***

Tale ricognizione compiuta da Giugni è utile per definire il contesto nel quale si inseriscono le teorie di **Perlman**. Egli, esattamente come Commons, credeva in un modello di società pluralista e cioè basato sul continuo sforzo di riconciliazione attraverso l'azione collettiva (e non attraverso l'azione statale). **Nella teoria di Perlman, al centro dell'azione collettiva si trova lo strumento della contrattazione collettiva che non appare come un semplice strumento per elevare i salari ma al contrario per ottenere, da parte di questo o quel gruppo sociale, maggiore potere. Il contratto collettivo è lo strumento di elevazione delle classi per eccellenza.** In questa visione anche l'azione di governo appare come una sintesi contrattuale tra gruppi politici ed economici e lo Stato come una particolare espressione organizzata dei gruppi e degli interessi che ad un dato momento prevalgono nella comunità. È giusto ricordare come questi concetti siano, anche nel caso di Perlman, il frutto di un'indagine approfondita della realtà e dei movimenti operai, secondo il classico metodo istituzionalista del *look and see*. È proprio grazie a questo modello di indagine che Perlman colse l'essenza contrattualista e non classista del movimento operaio americano. Questa consapevolezza si traduceva nella convinzione che la spinta dell'azione collettiva del movimento sindacale risiedesse nella comune consapevolezza della reale scarsità di opportunità occupazionali e di sviluppo sociale. A questa convinzione si contrapponeva invece la logica opposta dell'imprenditore e dell'uomo di affari, basata sulla convinzione di poter disporre di risorse abbondanti e illimitate. Sospinto da questa comune consapevolezza di scarsità, nelle teorie di Perlman, l'obiettivo del movimento sindacale, in una società pluralista governata dalla contrattazione, non può essere rappresentato dalla distruzione della controparte contrattuale bensì dalla tutela della propria sfera di influenza e delle tutele ottenute.

In particolare, Perlman giunse a queste conclusioni osservando la nascita e lo sviluppo della confederazione AFL (oggi AFL-CIO, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*) e ne coglieva la sua essenziale finalità: l'egemonia dell'offerta di lavoro.

A differenza del sindacalismo rivoluzionario, quello americano, caratterizzato da un grande pragmatismo economico, puntò fin dalle origini al raggiungimento dello stesso livello della controparte datoriale, governando l'offerta di forza lavoro. Il fondamento dell'azione sindacale non risultava quindi essere la consapevolezza di una comune missione storica bensì la cognizione di avere questo scopo di egemonia del posto di lavoro. Questo elemento venne definito da Perlman come *job consciousness* (la coscienza del posto di lavoro). Il modello descritto da Perlman è dunque caratterizzato da un sindacato votato al contrattualismo che cerca, attraverso l'azione collettiva, di governare il processo economico a suo favore. È necessario ricordarsi di inserire questa concezione in una più ampia visione istituzionalistica che non dà valore alle rendite di posizione ma alla continua ricerca di nuovi equilibri, ognuno dei quali contribuisca al progresso civile e sociale. In questo senso, Perlman individuava nella società due ideologie contrapposte: l'ideologia produttivistica (propria degli operatori economici) e quella del benessere (propria dei lavoratori e dei sindacati intenzionati ad ampliare le proprie tutele). È nel contratto che lo scontro tra queste due ideologie trova una sua sintesi e soprattutto genera un beneficio per la società.

### *La job consciousness e il sindacato italiano*

È interessante confrontare, come fatto da Giugni, la storia del movimento sindacale italiano con la teoria di Perlman, rappresentata dal concetto di *job consciousness*, sul quale si base l'idea di un sindacato che tutela le proprie posizioni nell'azione collettiva seguendo un modello di *craft unionism*. Secondo Giugni, l'impossibilità di calare all'interno del panorama italiano questa teoria è da individuarsi in tre ragioni storiche: il tardo sviluppo industriale, il crescente squilibrio tra risorse e popolazione e la prevalenza della popolazione agricola. Rispetto al primo aspetto Giugni sottolinea come lo sviluppo industriale del Paese non sia avvenuto con la gradualità statunitense non permettendo la nascita di una classe operaia intermedia tra quella artigiana e quella industrializzata. Avendo saltato questa fase ed essendo passato subito ad una situazione di degradazione del concetto di mestiere dovuto al massiccio utilizzo delle macchine, il movimento sindacale non ha elaborato quella forma di solidarietà operaia tipica del *craft unionism*. In secondo luogo, Giugni sottolinea come fosse impossibile la nascita di un sindacato con le caratteristiche definite da Perlman – un sindacato che individua la sua funzione nella costruzione di un monopolio dell'offerta di forza lavoro – proprio per via della scarsità di lavoro presente nel tessuto economico italiano: il movimento sindacale italiano non poteva permettersi di controllare l'offerta di forza lavoro per via della scarsità di lavoro che imponeva di concentrarsi sui bisogni dei disoccupati prima che migliorare le condizioni degli occupati. Infine, la prevalenza della popolazione agricola su quella industriale ha portato alla diffusione della contrattazione nel settore agricolo (elemento peculiare del sistema italiano) ma allo stesso tempo ha allontanato l'esperienza italiana da quelle osservate da Perlman.

In conclusione, è necessario sottolineare come l'esercizio compiuto da Giugni non sia volto all'applicazione sterile delle teorie istituzionaliste nella lettura della storia del movimento sindacale italiano. L'intenzione di Giugni è invece quella di indicare nella teoria della scuola del Wisconsin uno strumento nella ricerca di un metodo critico nello studio della peculiarità del fenomeno sindacale. **L'applicazione di questo metodo chiarisce come l'obiettivo di ogni efficace strategia sindacale sia, secondo Giugni, il consolidamento di una rete di istituzioni operaie saldamente radicate nel posto di lavoro e volte a modificare i rapporti di potere nell'ambito dell'azienda e dell'economia.**

## Apprendistato e rappresentanza nella “Storia delle unioni operaie” dei coniugi Webb\*

di Matteo Colombo

La storia dell'apprendistato è strettamente connessa a quella della rappresentanza: dalle corporazioni di arti e mestieri dell'Europa preindustriale, fino all'attuale protagonismo di cui godono, in molti Paesi europei e non solo, le parti sociali nella regolazione e progettazione dei percorsi di relativi percorsi formativi. È quindi interessante provare a ricostruire le dinamiche sottese a tale rapporto, a partire dall'approfondimento di quei contesti storici nei quali nuove forme di rappresentanza hanno determinato la trasformazione dello stesso apprendistato. La prima rivoluzione industriale è, in particolare, un momento cruciale: è possibile analizzare le tensioni che hanno abitato questi due poli a partire dalla lettura di un “classico” del lavoro, la *Storia delle Unioni Operaie in Inghilterra* di Sidney e Beatrice Webb.

Elemento centrale nell'opera dei coniugi Webb è la definizione di “unione operaia”. Con essa, gli autori intendono «un'associazione continua di salariati allo scopo di mantenere o migliorare le condizioni del loro impiego» (p. 27). Subito dopo aver introdotto questa definizione, si concentrano sull'identificazione delle similitudini e differenze tra questa “nuova” forma di rappresentanza, apparsa in Inghilterra sul volgere del XVIII secolo, e le precedenti gilde, o corporazioni di mestieri, diffuse nell'epoca medievale e moderna. Secondo gli autori, sono cinque, in particolare, gli elementi che distinguono la rappresentanza “industriale” dalla precedente, e che fanno propendere la loro ricostruzione storica a favore dell'identificazione di una forte discontinuità tra le logiche e gli obiettivi delle gilde, da una parte, e delle unioni operaie, dall'altra.

Un primo elemento è di stampo socioeconomico. Il lavoratore che svolgeva l'apprendistato presso la bottega del maestro apparteneva alla stessa classe sociale, o comunque poteva aspirare, un giorno, a ricoprire lo stesso ruolo del maestro. Nella società industriale tale contiguità si spezza a favore di un'infinita lontananza tra lavoratori e imprenditori, tra salariati e capitalisti: non sarà più possibile anche solo immaginare, per il semplice operaio, di diventare un giorno egli stesso capitalista e proprietario d'industria. Gli autori riconoscono che, però, le gilde non rappresentavano solamente i mestieri artigiani e cittadini, ma ve ne erano alcune che riunivano assieme i lavoratori che rimaneva spesso nella condizione di “*journeymen*”, non avevano cioè un limitato orizzonte urbano di esercizio del loro mestiere, ma anzi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

viaggiavano per tutto il paese, offrendo i loro servizi. È l'esempio della gilda dei muratori. Quale la differenza, in questo caso, tra gilde e unioni operaie? I muratori, nel contesto preindustriale, possedevano gli strumenti e i mezzi per lavorare in autonomia e si relazionavano direttamente con il cliente, nel contesto industriale invece lavoravano tramite subappalti e secondo una logica di rigidi controlli. Anche nel caso, quindi, di gilde non-urbane, è la figura dell'artigiano, e quindi piuttosto del piccolo imprenditore, ad essere rappresentata, non quella del salariato: **il secondo elemento di differenza, quindi, è una subordinazione giuridica prima che economica e che è propria dell'operaio moderno che anima l'unione.**

**Inoltre, il membro tipico di una gilda era un maestro: colui che, in un certo qual modo, “dirigeva” e controllava la bottega, pur lavorandovi in prima persona.** È infatti solo al termine del periodo di apprendistato e dell'eventuale successivo periodo di *journeymanship* che il lavoratore poteva essere accettato nella gilda, appunto come maestro. I due aspetti coincidevano. Invece, nelle unioni operaie, il lavoratore che vi partecipava era sempre il lavoratore a cui mancavano tutte le conoscenze e abilità che invece erano incarnate nella figura del maestro, e che erano proprie, piuttosto, di quella dell'imprenditore. **Il terzo elemento che distingue gilde e unioni operaie è quindi legato alle specifiche competenze e conoscenze proprie dell'appartenente a queste realtà di rappresentanza:** nel primo caso, quelle delle gilde, i maestri erano coloro che conoscono il mestiere e sapevano dirigere la bottega; nel secondo, quello delle unioni operaie, erano i lavoratori “sottomessi” all'imprenditore capitalista, le cui conoscenze non andavano oltre a quanto richiesto per lo svolgimento delle proprie mansioni.

**Quali interessi venivano rappresentati? Secondo gli autori, le gilde del periodo preindustriale rappresentavano gli interessi di tre classi distinte nella società moderna: il capitalista imprenditore, il lavoratore manuale, il consumatore.** La unione operaia rappresentava una classe, quella dei lavoratori manuali, inevitabilmente contrapposta a quella dei capitalisti, dato l'abisso creato tra le due dai nuovi mezzi produttivi e (soprattutto) dalle trasformazioni socioeconomiche. È questa condizione di “salariati tutta la vita”, antecedente di almeno un secolo la rivoluzione industriale, ad essere un fattore determinante e caratterizzante il sorgere delle unioni operaie in Inghilterra. L'esempio tipico è quello del settore tessile, nel quale il lavoro a domicilio e il c.d. *putting out system* avevano già da tempo implementato la divisione del lavoro auspicata da Adam Smith, lasciando ai lavoratori i mezzi di produzione ma di fatto privandoli di ogni possibile iniziativa economica autonoma diversa da quanto richiesto dal capitalista-commerciante. In questa dipendenza gli autori rintracciano, come già ricordato analizzando il terzo elemento di discontinuità, un tratto caratterizzante il sorgere delle unioni operaie. **Il quarto fattore tipico delle unioni operaie è quindi la rappresentanza degli interessi di una specifica classe sociale, quella del lavoratore manuale subordinato.**

**Il quinto e ultimo elemento ci permette di comprendere la connessione con l'apprendistato. Già alla fine del XVIII secolo questo era pensato e concretamente utilizzato, in Inghilterra, quale strumento per l'accesso al mercato: da**

una parte gli imprenditori non volevano rispettare alcun limite nell'assunzioni di apprendisti, con l'obiettivo di impiegare un'ampia manodopera minorile e quindi abbassare il costo del lavoro, dall'altra le unioni operaie cercavano di limitarne il numero per proteggere, in prima battuta, i loro salari. In Inghilterra (caso unico a livello europeo) le leggi sull'apprendistato erano fissate da norme statali. Così era anche per altri istituti lavoristici. Nel 1776, però, il Parlamento non volle nemmeno ascoltare le richieste di alcuni lavoratori della lana che chiedevano la rivisitazione di alcune tariffe e la non introduzione di una nuova macchina filatrice: inaugurando quindi quell'approccio *laissez faire* tipico della mentalità inglese. Se precedentemente il numero degli apprendisti era fissato per legge, la "nuova" rappresentanza si intesta l'onere di regolare l'accesso al fine di proteggere i salari dei lavoratori. Ma la nuova logica produttiva, in serie e finalizzata alla creazione di grandi volumi di beni, rendeva impossibile – a detta degli imprenditori – il mantenimento delle rigide norme di derivazione delle gilde e riguardanti gli apprendisti. Le pressioni di quest'ultimi determinarono, nel 1814, l'abrogazione dello Statuto degli Artificieri, la legge statale di regolazione dell'apprendistato. A quel punto l'apprendistato, sganciato dalla giurisdizione statale, diventava quindi terreno di contesa tra imprenditori e unioni operaie. **Possiamo quindi richiamare questo elemento quale quinto e ultimo fattore di distinzione tra gilde preindustriali e unioni operaie: se le prime ricorrevano all'apprendistato quale strumento di accesso al mestiere e di formazione dei giovani, socialmente riconosciuto nel suo valore, le seconde vi ricorrevano quale meccanismo per tutelare il reddito dei lavoratori adulti contro l'abuso dello stesso apprendistato, utilizzato solo per l'acquisizione di (giovane, quando non giovanissima) manodopera a basso costo.**

**Secondo gli autori sono quindi numerosi gli elementi di discontinuità tra la quella che era la rappresentanza nel periodo precedente il sorgere la società industriale e quella successiva. E, come si è potuto notare, alcuni riguardano direttamente la regolazione e l'utilizzo dell'apprendistato.** Nei primi anni dell'800 si diffondono infatti le proteste dei lavoratori legate alla moltiplicazione degli apprendisti a danno dei lavoratori salariati adulti. L'apprendistato è proprio uno dei terreni sui quali si combattono le prime avvisaglie tra unioni operaie e imprenditori. Le ragioni, come già ricordato, sono di natura prettamente economica, legate alla tutela di quelle "condizioni di vita" richiamate dalla definizione di unione operaia accettata dagli autori.

**Immaginare che, però, dal XIX secolo si organizzi una polarizzazione tra imprenditori e salariati, e che tra questi due poli si sia iniziata una guerra senza quartiere, vorrebbe dire dimenticare l'esistenza e la persistenza di quella che gli autori chiamano l'"aristocrazia del lavoro":** la presenza, cioè, di lavoratori qualificati e dotati di competenze che li mettevano in una condizione di particolare forza nei confronti degli imprenditori, e che li separavano allo stesso tempo dai comuni operai manuali. E questa aristocrazia che si intesta la "battaglia dell'apprendistato", a tutela dei saperi che continuavano ad essere così trasmessi, pur nel nuovo contesto industriale. I loro regolamenti divennero ancora più rigidi nel XIX secolo, date le pressioni a cui erano sottoposti, e spesso ebbero ragioni delle volontà industriali.

**Gli autori identificano nella fase storicamente successiva a questo primo sorgere dell'unionismo, quella che va dal 1829 al 1842, come la fase "rivoluzionaria" delle unioni operaie, agitate da ideali socialisti e miranti non a formare "aristocrazie del lavoro", ma *trades unions*, unioni di mestieri, al plurale: unire la classe operaia contro il potere capitalistico.** Lo spettro dell'"unione operaia generale" spaventava la stampa e la classe dirigente. Ma gli ideali solidaristici alla base di questo ambizioso progetto sindacale si infransero contro la concreta difficoltà di coordinare milioni di lavoratori e contro l'emergere di tanti, e parziali, conflitti locali. Alcune unioni, ad esempio quelle degli operai abili ("qualificati") delle industrie tipografiche e meccaniche, l'"aristocrazia" a cui prima si faceva riferimento, si tennero in disparte rispetto ai progetti social-rivoluzionari di un'unica unione generale dei lavoratori contro l'oppressione capitalistica, a riprova della complessità e della frammentarietà del movimento.

**Il "secondo periodo" coincide, nella ricostruzione degli autori, con gli anni 1843-1860.** La logica della rappresentanza cambiò nuovamente: «Lasciando da parte ogni progetto di rivoluzione sociale, essi si misero risolutamente a lottare contro le peggiori tirannie legali ed industriali che pesavano su di loro, edificando lentamente a questo scopo organizzazioni che sono divenute parti integrali della struttura di uno stato industriale moderno» (p. 161). Le unioni operaie si diedero una struttura organizzativa, economica e finanziaria ben più solida rispetto al periodo precedente, costruendo anche gerarchie che andavano dalle sezioni locali a quelle nazionali. Anche in questo secondo periodo, comunque, uno degli appelli tipici delle unioni ed elemento cardine della politica operaia è la limitazione del numero degli apprendisti. Sul punto si scagliarono, in Parlamento, più volte gli stessi imprenditori, che ricordavano come «Il numero degli apprendisti, come del resto tutta la direzione dell'industria, «erano questioni d'interesse privato dell'imprenditore, la cui definizione gli apparteneva esclusivamente e nelle quali nessuno, e tanto meno poi gli operai, avevano nulla a che vedere»» (p. 234). L'apprendistato rimase nell'orizzonte della politica sindacale quale strumento economico per la regolazione dell'accesso ai mercati interni: la dimensione sociale e formativa, propria del periodo preindustriale e in parte mantenuta dalle "aristocrazie del lavoro", venne definitivamente meno.

**In conclusione, e senza ripercorre oltre la dettagliata ricostruzione storica svolta dai coniugi Webb, è possibile quindi individuare almeno due momenti chiave per comprendere le complesse relazioni tra rappresentanza e apprendistato.** Il primo coincide con la abolizione delle gilde e la diffusione delle unioni operaie, le quali rispondevano a criteri di rappresentanza differenti: le prime erano infatti un luogo di sintesi tra diversi interessi, quali quelli dei produttori, dei lavoratori, dei consumatori. È in questa logica che possono essere lette le diverse azioni a tutela della qualità dei prodotti, e gli investimenti in formazione per il superamento di asimmetrie informative. L'unione operaia rappresentava invece un interesse di classe, ponendosi dialetticamente in una posizione di contrapposizione con la controparte capitalistica: la separazione tra i due poli è tanto profondo da rendere impossibile una eventuale conciliazione tra gli stessi. L'apprendista diventava maestro, l'operaio non sarà mai

imprenditore. Un secondo momento riguarda il venir meno anche di quelle che erano note come “aristocrazie operaie”, e il sorgere di una coscienza – ancora una volta – di classe, finalizzata a contrattare con l'imprenditore capitalista non uno scambio tra competenze e salario, come pur facevano le “aristocrazie”, ma unicamente tra tempo di lavoro e salario: in questo mutato contesto, la rappresentanza pensava all'apprendistato unicamente quale strumento per il controllo dei salari e il contrasto al lavoro minorile, senza più alcun tipo di relazione con quella “coscienza di mestiere” propria delle esperienze sindacali ricordate, venuta meno con il sorgere di una “coscienza di classe” che, anziché puntare alla valorizzazione delle competenze e conoscenze della singola persona, puntava piuttosto alla standardizzazione delle condizioni di lavoro e della relativa retribuzione.

## **Rappresentanza, potere e apprendistato nell'introduzione "marxista" alle relazioni industriali di Richard Hyman\***

*di Matteo Colombo*

**Le categorie concettuali con cui la rappresentanza pensa all'apprendistato sono determinanti per la concreta regolazione di questa delicata componente del mercato del lavoro.** Sono categorie, inevitabilmente, storiche: se non adeguatamente approfondite e comprese con sguardo critico rischiano di riproporre, oggi, logiche e schemi propri di contesti socioeconomici ormai superati. E questo può forse aiutare a comprendere il mancato decollo dell'apprendistato nonostante le attese che hanno accompagnato le numerose e recenti riforme dell'istituto, dalla legge Biagi sino al Jobs Act. Per aiutare la stessa rappresentanza a ripensare l'apprendistato è quindi utile ripercorrere la storia di questo rapporto: un testo particolarmente interessante per farlo è *Industrial Relations. A marxist introduction* di Richard Hyman, Professore Emerito di Relazioni Industriali presso la London School of Economics and Political Science.

**Primo e fondamentale punto di avvio del testo di Hyman è l'inquadramento delle relazioni industriali all'interno del più ampio orizzonte dei rapporti sociali di produzione.** L'obiettivo fin da subito dichiarato è infatti quello comprendere questo specifico fenomeno nella cornice del pensiero marxista. Alcuni studiosi, come Flanders, limitavano gli obiettivi delle relazioni industriali alla "*job regulation*": ma inquadrare le relazioni industriali come sistema di regolazione dei rapporti di lavoro significa già, secondo l'autore, riconoscerne una funzione esclusivamente dedicata al mantenimento dell'ordine sociale e della libertà d'impresa.

**Tale impostazione tradisce l'accettazione del sistema capitalistico in quanto tale, di un sistema cioè basato sulla inevitabile contrapposizione tra una massa (meglio: di una classe) di salariati, da una parte, e il capitale stesso, dall'altra, nella quale le relazioni industriali si pongono come mero mezzo di regolazione delle condizioni di lavoro.** Secondo l'autore, invece, l'attenzione va posta sui meccanismi che permettono il controllo della struttura stessa delle relazioni di lavoro: così inteso, lo studio delle relazioni industriali ha necessariamente a che fare con elementi apparentemente esterni la "sola" regolazione del lavoro, arrivando piuttosto a ricomprendere il ruolo dei lavoratori all'interno della società contemporanea, la struttura contraddittoria dei conflitti tra capitale e lavoro, il fine stesso della produzione. Ben

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

si comprendono, allora, le critiche di Hyman rivolte a quegli autori che riducono le relazioni industriali a confronto e regolazione dei rapporti di lavoro: perché danno per presupposto, e quindi tacitamente accettano, tutti quei rapporti sociali ed economici che vanno poi a determinare la specifica condizione del lavoratore stesso.

**La vera “categoria” con la quale pensare le relazioni industriali è allora quella di potere, così definito:** «La capacità di un individuo o di un gruppo di controllare il suo (loro) ambiente fisico e sociale; e, come parte di questo processo, la capacità di influenzare le decisioni che sono o non sono prese da altri» (p. 26). È quindi nella natura del potere che agita le relazioni industriali che andrà inquadrata l’analisi di queste ultime, nel tentativo cioè di comprendere, al di là delle singole lotte per salario, orario di lavoro, tutele, come le relazioni industriali possono essere forze trasformative della società stessa, e non semplici meccanismi di mantenimento dell’ordine sociale ed economico.

**E grazie alla categoria di potere è possibile anche approfondire il tema dell’apprendistato, che l’autore affronta analizzando i diversi modelli di sindacato (*trade union*). Hyman ricorda che sono tre le categorie di Unioni tipiche della storia del sindacato inglese: *craft unions*, *industrial unions*, *general unions*. Le prime sono organizzazioni di lavoratori qualificati, su base occupazionale e a partire dalla condizione di un determinato *set* di conoscenze e competenze tecniche specifiche; le seconde si concentrano invece in un unico settore produttivo, accogliendo però tutti i lavoratori di quel settore; e infine le terze raggruppano lavoratori indifferentemente dalla loro occupazione e settore produttivo.**

**Hyman si concentra quindi su una breve ricostruzione storica delle origini del sindacato inglese:** «Le prime unioni (molte risalenti al diciottesimo secolo) erano società e associazioni locali di artigiani o “circoli commerciali” (*trade club*)» (p. 43). All’origine di questi movimenti c’erano associazioni spontanee e spesso informali di lavoratori, accomunati dal rispetto di una comune “tradizione occupazionale” (spesso risalente al periodo preindustriale), cioè dall’appartenenza ad un mestiere. I loro scopi andavano dalla promozione della socialità tra i membri, all’assistenza in caso di malattia e vecchiaia, alla difesa nei confronti di imprenditori e di altri lavoratori non qualificati. Molte di queste realtà ebbero vita breve, non essendo in alcun modo strutturate o organizzate al di fuori della cerchia dei membri fondatori, altre invece riuscirono a svilupparsi e crescere negli anni. Quest’ultime sono quelle che più rassomigliano alla categoria di *craft union*, basate sul principio del **controllo unilaterale**: «Un sindacato di mestiere (*craft unionism*) efficace era fondato sul principio del controllo unilaterale. Il sindacato si riservava il diritto esclusivo di determinare le regole del mestiere (di solito basandosi sulla sua interpretazione della prassi tradizionale) e le tariffe salariali, e di farle rispettare attraverso i propri membri» (p. 44). Alla base di queste realtà vi era il controllo dell’accesso al mestiere (*craft*), regolato attraverso l’apprendistato: questo monopolio della domanda li metteva in una posizione di particolare forza nei confronti dell’imprenditore, e ne demarcava con chiarezza i confini di appartenenza.

**Due sono i fattori che determinarono la crisi di questa rappresentanza “esclusiva”:** lo sviluppo del management scientifico, che desiderava controllare unilateralmente l’organizzazione del lavoro, e la costruzione di un mercato del lavoro su scala nazionale, che tolse potere e centralità ai territori come fulcro e baricentro per la regolazione dei rapporti di lavoro. Per riacquisire forza, queste realtà si dovettero quindi aprire ed unire ad altre associazioni di mestiere, formando associazioni più ampie, mantenendo comunque un controllo unilaterale sulla regolazione dell’apprendistato e sulla demarcazione dei confini settoriali, scendendo invece a compromessi per quanto riguarda salario e orario di lavoro. Queste *craft unions*, rimasero, comunque, verticalmente chiuse, andando cioè a riguardare solo determinati lavoratori, rappresentandone le competenze specifiche: è il caso delle “aristocrazie del lavoro”.

**Fin dalla fine dell’800 vi è stato un declino di questo modello di rappresentanza, tipico delle *craft unions*, per due motivi: una serie di shock economici e la seconda rivoluzione industriale, che permise a tanti lavoratori semi qualificati o anche senza competenze di svolgere mansioni a cui prima erano destinati esclusivamente i membri del “mestiere”.** Anche in questo caso, Hyman mette in guardia da semplici riduzionismi storici: attraverso specifici esempi, l’autore mostra come effettivamente alcune realtà ancora legate alla tradizione del mestiere furono distrutte dall’emergere di nuovi metodi produttivi, che resero necessaria una rappresentanza non più basata sul mestiere (è l’esempio dei calzolai), mentre altre riuscirono a resistere e a mantenere i propri privilegi, tra cui la regolazione dell’apprendistato come strumento di accesso e tutela del lavoro degli operai adulti (è il caso della stampa e del sindacato dei tipografi). Questo passaggio è però cruciale: l’apprendistato in questo nuovo contesto socioeconomico non ha uno scopo formativo, ma rientra tra le strategie sindacali di tutela dei lavoratori (adulti): «Entro la fine del XIX secolo, i cambiamenti tecnici avevano ridotto lo status dell’apprendistato a strumento unicamente utile all’accesso al mestiere» (p. 49). Si aprì quindi una possibilità di integrazione verticale, di accesso al mestiere regolato secondo criteri gerarchici e organizzativi, e non tanto formativi e socioeducativi.

**Queste aperture “verticali” favorirono poi la nascita e la diffusione di una rappresentanza di settore (*industrial*), più che di mestiere.** Semplificando, ancora una volta, si potrebbe dire che i due modelli di sindacato (*craft* e *industrial*) contrappongono un’apertura orizzontale e chiusura verticale, il primo, ad una apertura verticale e chiusura orizzontale, il secondo. A questi due modelli si aggiunge un terzo, un modello di sindacato aperto sia orizzontalmente (tra settori) sia verticalmente (tra diverse occupazioni), unito dalla comune lotta nei confronti dell’impresa capitalista, contraddistinto dall’accorparsi i salariati in quanto tali. Anche se questa “unione delle unioni” non vide mai luce, Hyman riconosce a questa ideologia (quella delle *general union*) la forza di aver indirizzato la stessa storia del sindacato inglese, nella direzione di una maggior apertura basata sulla comune appartenenza alla classe dei salariati. Spesso poi l’apertura delle “nuove” unioni era dovuta all’estrema mobilità dei lavoratori tra settori, e all’assenza di una “coscienza”, di una “appartenenza”, industriale.

**A seguito di questa ricostruzione storica (e semantica), l'autore presenta la seguente definizione: «Un sindacato è, prima di tutto, un'agenzia (*agency*) e un medium del potere.** Il suo scopo principale è quello di consentire ai lavoratori di esercitare, collettivamente, il controllo sulle loro condizioni di lavoro, potere che non possono sperare di possedere come individui; e lo fanno in gran parte costringendo il datore di lavoro a tenere conto, nel processo decisionale e politico, di interessi e priorità contrari ai suoi» (p. 64). Gli interessi di imprenditori e lavoratori sono strutturalmente contrapposti: il sindacato è allora quella forza in grado di esercitare un potere collettivo sulla controparte. Come ricordato più sopra, Hyman critica un certo tipo di sindacato, che si limita ad incardinarsi all'interno dei rapporti di produzione (e quindi di potere) tipici della società capitalistica, proponendo ancora una volta una breve ricostruzione storica: in origine la rappresentanza nasceva dal basso, spesso spontaneamente e all'interno di circoli informali. Lo stesso apprendistato «Serviva non solo per formare il giovane artigiano in una serie di abilità lavorative, ma anche per inculcare un insieme di credenze e valori che ruotavano attorno al valore, alla dignità, alle tradizioni e alla solidarietà del mestiere» (p. 69), aveva cioè uno scopo socioeducativo e non solo occupazionale. Secondo l'autore, la rappresentanza – e le relazioni industriali di conseguenza – dovrebbero arrivare a mettere in dubbio la stessa struttura capitalistica. Criticando nuovamente Flanders, l'autore sottolinea con forza che «Se i sindacati devono accettare il modello produttivo capitalistico – la struttura della proprietà privata, le priorità economiche e l'autorità manageriale – allora ci si può aspettare che forniscano nient'altro che una gamma limitata di miglioramenti nella situazione del lavoratore» (p. 85). L'ambizione del sindacato dev'essere invece quella di intervenire mettendo in crisi gli stessi presupposti del sistema capitalistico, agendo in modo innovativo e senza replicare schemi del passato: secondo Hyman, un certo tipo di appartenenza “di mestiere” sembra quindi non esser altro che un residuo di un sistema socioeconomico passato, che se oggi riproposto altro non farebbe che alimentare il gioco del capitale, accentuando divisioni all'interno della classe dei lavoratori.

**Concludendo, l'autore riconosce ancora una volta che il conflitto industriale è nella natura stessa della società capitalistica. L'origine delle relazioni industriali è da rintracciare nel conflitto tra salariati e datori di lavoro.** E così afferma: «Una comprensione sistematica delle relazioni industriali – cioè dei processi di controllo dei rapporti di lavoro – punta inevitabilmente a un'unica conclusione. Solo una trasformazione totale dell'intera struttura di controllo e potere, ad un livello che trascende le definizioni convenzionali restrittive delle relazioni industriali, può risolvere le attuali contraddizioni all'interno dell'organizzazione del lavoro e nella vita sociale ed economica più in generale» (p. 203).

**Il rapporto tra rappresentanza e potere è utile quindi per meglio comprendere le trasformazioni dell'apprendistato. Infatti, le *craft union* già ricordate erano un modello di rappresentanza che basava il proprio potere sulle competenze possedute e sul monopolio della domanda di lavoro.** In questo senso, tale potere era esercitato soprattutto nei confronti degli esclusi, cioè di coloro che non accedevano al mestiere. Al contrario, le altre forme di rappresentanza richiamate dall'autore

### 3. Rileggendo i classici del lavoro

esercitavano il potere in netta contrapposizione all'imprenditore, in una continua dialettica che è propria del sistema capitalistico stesso, basando il loro potere sull'aggregazione di diversi interessi a partire dalla comune, e quasi ontologica, condizione di lavoratori subordinati. Il potere non è più nel "mestiere", ma nella "classe". Tale cambiamento determina una trasformazione anche dello stesso apprendistato: da strumento per la regolazione dei mestieri, basato sulla condivisione all'interno di un gruppo (chiuso) di lavoratori di conoscenze, competenze e tradizioni e di loro tutela e difesa, si "riduce" a terreno di lotta sindacale tra la classe dei salariati e il capitale, inquadrato quindi nel più ampio orizzonte della difesa dei lavoratori "standard", pensato cioè in termini esclusivamente economici (e non più formativi e sociali) a partire dalla categoria – astratta – del lavoratore adulto.

4.

**PER UN SISTEMA DI ISTRUZIONE  
E FORMAZIONE PROFESSIONALE**

## **L'esperienza di Cometa Formazione. Intervista ad Alessandro Mele\***

*a cura di Matteo Colombo*

**Si inaugura con questa prima intervista una serie curata da ADAPT e dedicata all'istruzione e formazione professionale, intesa non solo come IeFP triennale e quadriennale regionale, ma ricomprensente anche i percorsi IFTS e ITS. Obiettivo è quello di approfondire le loro specificità, limiti e punti di forza, comprendere come hanno affrontato il periodo della c.d. fase 1, e ascoltare, dalla loro viva voce, come stanno lavorando per progettare un'offerta formativa capace (anche) di contrastare gli effetti più negativi della crisi economica e sociale in arrivo, favorendo l'occupabilità dei giovani e la crescita del sistema delle imprese.**

**In questa prima intervista risponde alle nostre domande Alessandro Mele, General Manager di Cometa Formazione (Como) e Segretario Generale dello IATH – International Academy of Tourism and Hospitality (Cernobbio). La sua esperienza spazia quindi dai percorsi secondari della IeFP ai percorsi terziari degli ITS. Entrambi hanno come origine comune l'esperienza di Cometa, una realtà finalizzata all'accoglienza familiare di bambini provenienti da contesti di difficoltà e fragilità e alla loro educazione. Da questa radice comune, di matrice educativa, sono poi nate negli anni le esperienze formative sopra richiamate.**

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**A. Mele:** Come per ogni altra esperienza formativa, anche noi abbiamo subito un impatto violento e improvviso, che ci ha costretto ad assistere e affrontare la solitudine, lo smarrimento e l'angoscia dei nostri ragazzi, molti dei quali hanno anche situazioni familiari complesse e problematiche, in cui d'improvviso si sono ritrovati immersi. Allo stesso tempo, è stato anche sfidante vedere il "salto" dei docenti in una forma di didattica 100% digitale: indubbiamente questo ha messo alla prova le loro competenze informatiche, ma soprattutto li ha provocati a costruire una nuova modalità di progettare e favorire i processi di apprendimento dei ragazzi, quest'ultimi coinvolti e chiamati a valutare questa costruzione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23](#).

Che cosa ha retto? Una relazione, che si era creata in presenza, tra docenti e alunni, e che ha permesso di vivere una vicinanza in una distanza fisica. Grazie a questa relazione siamo quindi riusciti a lavorare con profitto in questi mesi, e su questa certezza costruiremo anche i prossimi passi. Questi quindi i principali impatti: ma, fin da subito, abbiamo cominciato a lavorare per progettare il dopo. Per la ripartenza è infatti nato un laboratorio di ricerca e sviluppo di metodologie didattiche ed organizzative che durerà tutta questa estate, per preparare la riapertura di settembre. Non solo: stimolati dall'interesse suscitato da questa esperienza, abbiamo deciso di mantenerlo come elemento strutturale della comunità di persone coinvolte nella progettazione e realizzazione dei nostri processi di insegnamento e apprendimento.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**A. Mele:** Indubbiamente l'istruzione e formazione professionale ha un ruolo strategico: ci troviamo all'alba di una crisi che si acuirà nei prossimi mesi, con picchi molto alti di disoccupazione (in particolare giovanile), e grossi problemi di *reskilling* e *upskilling* per tutto il mondo delle imprese. La competenza professionale sarà, per tutti i lavoratori e soprattutto per le imprese, la vera variabile critica capace di determinare processi di ripresa e crescita in un contesto economico e sociale profondamente mutato. A titolo esemplificativo, si pensi alle trasformazioni che già impattano nell'organizzazione e nella localizzazione della produzione (come e dove si produce), i cambiamenti nelle abitudini di vita e di consumo, sino al radicale ripensamento della nostra concezione dello spazio, del movimento, del valore delle relazioni, della dimensione dell'abitare e del lavorare. Sono cambiamenti che, se affrontati in maniera adeguata, non chiedono risposte limitate e settoriali, ma un globale ripensamento delle relazioni che intercorrono tra la l'educazione, la formazione, il lavoro, il mondo delle imprese, la società tutta.

È solo, prima di tutto, approfondendo questo contesto che è possibile poi lavorare per riconnettere questi elementi, disegnando di conseguenza un nuovo ruolo per l'istruzione e formazione professionale, che sappia valorizzare quanto appreso da questa crisi, e che non prescinda più da un utilizzo diffuso di tecnologie digitali. Ed è solo in questo contesto e in questo processo globale di ripensamento che la competenza personale e professionale potrà davvero essere il "motore" per la ripartenza.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**A. Mele:** Proprio su tematiche affini abbiamo da poco partecipato ad una *virtual conference* dell'Unesco – Unevoc a tema *New qualifications and competencies in TVET*, in qualità di rappresentanti per l'Italia della formazione professionale. È indubbiamente un punto cruciale per comprendere il valore, attuale e futuro, dei percorsi di istruzione e formazione professionale, ma deve essere inquadrato in un orizzonte più ampio. Mi spiego: la nostra risposta ai profondi cambiamenti richiamati nella risposta precedente è prima di tutto un'idea di scuola incentrata sull'apprendimento, in

una prospettiva personalizzata sul discente, che sappia valorizzare plurimi e diversi “stili” di apprendimento.

Noi puntiamo molto su una didattica che sappia far emergere le competenze trasversali dei ragazzi, mettendoli in gioco con sfide reali e con la gestione di commesse e ordini altrettanto reali. È davanti alla sfida della realtà, nella difficoltà del lavoro, che i nostri ragazzi imparano, mettendosi alla prova e imparando a immaginare, a collaborare tra di loro, e infine a realizzare i loro progetti. Allo stesso tempo è necessario lavorare anche per costruire ecosistemi locali della formazione oltre la scuola, e partecipati anche da altri enti, in primis dalle imprese. Questa visione olistica della formazione, che coinvolge altri stakeholder oltre le “tradizionali” agenzie educative, non ha come obiettivo quello di formare giovani per un lavoro. Non si tratta di “piegare” la formazione e l’educazione all’addestramento professionale.

Si tratta invece di formare non ad un lavoro, ma ad una carriera, cioè ad un percorso che ha come orizzonte non lo svolgimento di un insieme di mansioni, ma la crescita integrale e lo sviluppo della persona. Così chiarito l’obiettivo, è evidente che per raggiungere questi risultati le istituzioni formative non possono chiudersi e arroccarsi nei loro metodi tradizionali, ma devono al contrario aprirsi alla realtà. Questa crescita integrale è infatti possibile solo valorizzando il talento di ogni ragazzo, obiettivo raggiungibile solo se si parte da uno sguardo nei confronti della formazione professionale capace di riconoscerne il ruolo formativo in senso pieno, non come una seconda scelta “inferiore” ai tradizionali percorsi di studio. Attualmente quindi stiamo lavorando per rinsaldare ulteriormente, in questo orizzonte, i legami con le aziende e con gli altri stakeholder, con i quali verrà potenziato il processo di progettazione dei profili professionali, pur mantenendo la radice educativa qui descritta.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**A. Mele:** La nostra esperienza è piuttosto “felice”, perché storicamente Regione Lombardia ha investito, e investe ancora oggi con coraggio nella formazione professionale. Dobbiamo quindi “solo” sperare che continui nel solco già tracciato di difesa e promozione del sistema dell’istruzione e formazione professionale, soprattutto in quest’anno difficile e per la “fase 2” del prossimo anno formativo. Invece, la maggior parte delle regioni italiane soffrono l’assoluta mancanza di questa straordinaria possibilità di formazione, per i ragazzi e per le imprese: una mancanza quindi doppiamente problematica, che priva diversi territori della disponibilità di questi piccoli “laboratori dell’innovazione”, il cui valore è peraltro ancora parzialmente inesplorato e quindi potenzialmente ancora più impattante sulla crescita economica e sociale locale. Il tema delle risorse è, invece, un tema da affrontare, proprio per poter pensare di sviluppare il sistema e potenziarlo garantendogli una flessibilità capace di adattarsi alle necessità formative dei ragazzi e delle imprese, e quindi della realtà.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell’istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**A. Mele:** Alcune esperienze della IeFP triennale e quadriennale e ancor più gli ITS si sono sviluppate come aggregatori di competenze professionali, messe a disposizione per la formazione di giovani ma anche di adulti. È quindi qualcosa che, almeno in parte, già esiste. Gli ITS, infatti, come previsto dalla loro norma istitutiva, nascono come centri di aggregazione di competenze non solo per favorire la transizione dei giovani dalla scuola al mercato del lavoro con i percorsi biennali, ma per la formazione continua, anche in collaborazione con i fondi interprofessionali, per promuovere l'orientamento tecnico professionale, per il trasferimento tecnologico alle PMI e per diventare quindi punto di riferimento territoriale a vocazione globale per il sistema della formazione e delle imprese.

In tal senso, anche in qualità di Presidente dell'Associazione Rete Fondazioni ITS Italia ho proposto alla Task Force del Governo che ci ha interpellato sul tema, di creare un sistema di *Business School* per le PMI, valorizzando le migliori esperienze già in atto e quelle facilmente espandibili: a partire però dalle esperienze, soprattutto ITS, già operative e di successo, che sono uno straordinario deposito e laboratorio per la formazione di nuove competenze e profili professionali. In questa direzione, abbiamo anche promosso la presentazione di un emendamento al c.d. Decreto Rilancio, al fine di permettere l'utilizzo delle risorse del PON Spao per una azione di sistema per la realizzazione di questa rete di riqualificazione e sviluppo professionale nazionale, che ha come "nodi" gli ITS e potrebbe essere allargata alle migliori esperienze delle istituzioni formative territoriali.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**A. Mele:** L'istruzione e formazione professionale è un sistema orientato a promuovere processi di apprendimento attraverso il fare, fortemente integrato con il sistema delle imprese e con tassi di straordinario successo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, mediamente superiore ai percorsi statali, anche tecnici e professionali quinquennali. Ancora più specificatamente gli ITS promuovono questa modalità di apprendimento "integrata", che permette di entrare nel mondo del lavoro attraverso un rapporto privilegiato con le imprese e con il loro personale. Il 70% dei docenti di questi percorsi arriva dal mondo del lavoro: i ragazzi in aula hanno così l'opportunità di studiare e costruire relazioni con quelli che poi saranno i loro tutor aziendali durante il periodo – obbligatorio – di tirocinio, e molto probabilmente anche le persone che saranno decisive ai fini della loro assunzione.

La IeFP regionale, i percorsi IFTS e ITS, sono sistemi formativi unici, per *governance*, metodi e strumenti messi in campo, e sono quindi da preservare, coltivare ed in parte da imitare anche da parte della Scuola e dall'Università, se solo si riuscisse a partire dai risultati raggiunti e non da pregiudizi, ancora oggi frenanti, verso il mondo delle imprese. Non solo: grazie ad una rinnovata attenzione a questi percorsi e al loro valore, e a partire da una più efficace costruzione di reti territoriali per le competenze attraverso un approccio olistico alla formazione, potremmo ulteriormente potenziarli grazie alla costruzione di vere e proprie "filieri professionalizzanti", rese possibili dal 2015 ma ancora poco diffuse, che collegano i 3-4 anni della IeFP con il

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

sistema IFTS e successivamente con gli ITS. Si tratterebbe indubbiamente di un'operazione complessa, anche perché gli ITS sono frequentati anche da ragazzi laureati alla triennale o alla magistrale, provenienti quindi da percorsi molto diversi e centrati sull'apprendimento di conoscenze, e non anche su abilità e competenze: ciò nonostante, la costruzione di questa filiera potrebbe essere una straordinaria opportunità per ripensare il ruolo e il valore della formazione professionale, come canale alternativo ma non inferiore a quello scolastico e tradizionale.

## L'esperienza dell'ITS Lombardo Mobilità Sostenibile. Intervista ad Angelo Candiani\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Non solo formazione iniziale: il sistema di istruzione e formazione professionale raggiunge anche il livello terziario con i corsi ITS, gli Istituti Tecnici Superiori.** Fucine di talenti richiesti dalle realtà più innovative, gestiti da Fondazioni che nascono grazie al dialogo tra istituzioni formative e imprese, gli ITS rappresentano un'eccellenza italiana ancora limitata nei numeri: le 104 Fondazioni e i 10.000 studenti iscritti sono ancora pochi se confrontati con i numeri ben diversi di altri Paesi europei. Ora più che mai, sono però istituzioni strategiche sulle quali scommettere per favorire – nei fatti – una ripresa basata sulle competenze delle persone e sulla qualità del lavoro.

**In questa intervista risponde alle nostre domande Angelo Candiani,** Presidente della Fondazione Istituto Tecnico Superiore per la Filiera dei Trasporti e della Logistica Intermodale – ITS Lombardo Mobilità Sostenibile, con sede a Somma Lombardo, vicino all'*hub* aeroportuale di Malpensa. Fondato nel 2010, l'ITS Lombardo Mobilità Sostenibile offre 5 percorsi di studi che portano al diploma di tecnico superiore: Tecnico Superiore per la manutenzione degli aeromobili categoria B1.1 – EASA Part. 66, Tecnico Superiore per la progettazione ed il montaggio nelle costruzioni aeronautiche, Tecnico Superiore in Supply Chain & Operations Management, Tecnico Superiore mecatronico per l'Industria 4.0 Meccanica e Aeronautica, Industria 4.0 – Tecnico Superiore per la Ricerca e Sviluppo in ambito Meccanico e Aeronautico. Tutti questi percorsi formativi sono pensati, progettati e realizzati in stretto dialogo con le aziende del settore meccanico, logistico e aeronautico che collaborano con la Fondazione, ospitando gli studenti in *stage* e fornendo professionisti come docenti.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**A. Candiani:** Siamo partiti immediatamente, non appena abbiamo avuto l'ok di Regione Lombardia, con la formazione a distanza. Mi ha stupito osservare come i docenti si sono fatti trovare subito pronti nel raccogliere questa sfida. La principale criticità ha però riguardato il nostro corso ITS triennale, che rilascia la licenza 147 EA-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

SA cat. B1.1 dell'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile) necessaria per chi vuole diventare manutentore di aeromobili. Nel manuale formativo, da seguire per ottenere questa certificazione, tra le metodologie adottabili non era prevista la FAD: abbiamo dovuto quindi intervenire immediatamente chiedendo di inserirla. Dopo quindi un momento di iniziale smarrimento e difficoltà, siamo riusciti ad ottenere questo riconoscimento e affrontato la sfida della formazione a distanza, affrontandola valorizzando al massimo tutti gli strumenti a nostra disposizione. Da parte degli studenti c'è stata grande partecipazione, con tassi di frequenza attiva superiori al 90%. Dal 18 maggio è stato poi anche possibile riaprire i laboratori e quindi continuare, in sicurezza, la formazione in presenza. Questo periodo è stato anche un'opportunità per ripensare al valore della formazione a distanza, che non avevamo mai considerato, date le particolarità dei nostri percorsi. Seppure sia innegabile che molte viene perso, questa formazione può favorire l'ingaggio di docenti e professionisti che, senza l'incombenza della prossimità fisica, possono mettere a disposizione le loro competenze per gli studenti: in questo senso, la cosa migliore sarebbe una formazione a distanza dove un'intera classe, in presenza, è collegata ad un docente che invece è da remoto, in modo tale da non perdere tutta quella dimensione collaborativa e plurale che contraddistingue i nostri percorsi formativi.

È invece difficile riuscire a dire con chiarezza come sarà il futuro, e più in particolare il prossimo anno formativo. Noi attualmente ci stiamo concentrando sul recupero degli stage. Di alcuni percorsi avevamo già raggiunto il monte ore dedicato prima della pandemia, degli altri ci stiamo occupando ora, tornando a sottoscrivere convenzioni con le aziende disponibili. Durante l'estate si recupererà le ore delle classi che vanno a diploma, mentre per quanto riguarda gli iscritti ancora al primo anno abbiamo, d'accordo con Regione Lombardia, anticipato ore in aula a questa annualità posticipando ore di tirocinio per la prossima. Siamo quindi sfidati a riprogettare, con attenzione e cura all'esperienza formativa dei ragazzi, i nostri corsi. Evidentemente, nel caso di una ricaduta e di una nuova "serrata", sarà molto problematico raggiungere il monte ore di stage previsto, elemento comunque insostituibile di questi percorsi.

#### ***Che ruolo immagina per gli ITS nel percorso di ripresa che ci attende?***

**A. Candiani:** Gli ITS sono la cassaforte dove trovare il tesoro per la ripresa. Cioè ragazzi formati in maniera sartoriale con e per le imprese e per le loro strategie di sviluppo e innovazione: solo gli ITS fanno questo lavoro progettuale e formativo. E le aziende ne riconoscono il valore. Un esempio: con la riapertura dei tirocini, in caso di contagio la responsabilità è esclusivamente del datore di lavoro. Eppure, nonostante le difficoltà economiche e gestionali, il 90% delle aziende contattate ha accettato e firmato la convenzione: perché sanno che è questo l'investimento per loro determinante, l'investimento cioè sui giovani, sulle loro competenze, sulla loro formazione. Oppure, recentemente siamo stati contattati da un'azienda del settore aeronautico che chiedeva quando conseguivano il diploma gli studenti, perché avevano bisogno di assumerli subito. Il principale vantaggio degli ITS è quindi questa specifica attenzione agli effettivi fabbisogni professionali, il loro nascere come risposta ad una domanda diffusa e chiaramente percepita dalle stesse aziende. Una domanda

che c'è oggi e che ci sarà ancor più domani, per uscire dalla crisi e ripartire davvero. I percorsi ITS hanno poi alle spalle una progettazione in stretto dialogo con le imprese, che non si limitano ad ospitare studenti, come nel caso dell'alternanza, ma partecipano attivamente alla progettazione e alla formazione.

Se la ripartenza non vuole essere un buttare soldi a pioggia dall'alto, sperando che poi le cose si aggiustino da sole, allora è necessario partire dalla competitività del capitale umano: è lì che si gioca la competitività dei territori e delle filiere produttive.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**A. Candiani:** Questo un tema molto interessante sul quale ragioniamo e lavoriamo non da oggi: la rilevazione di specifici fabbisogni formativi e la conseguente progettazione formativa sono al cuore del nostro modo di lavorare da sempre. La pandemia ha indubbiamente accelerato i processi di digitalizzazione connessi a Industry 4.0: oggi le aziende sono completamente immerse in questa trasformazione. Ed è da qui che quindi partiamo per personalizzare la nostra offerta formativa.

Ad esempio, nel nostro settore abbiamo osservato la trasformazione evolutiva delle piattaforme logistiche, che ha visto negli anni richiedere sempre di più la disponibilità di lavoratori con competenze digitali, dati i processi di automazione e riorganizzazione lavorativa in atto. Noi formiamo poi specificatamente alla gestione del magazzino aeronautico, altamente automatizzato e innovativo, esempio perfetto di cosa si intende per logistica integrata.

Recentemente abbiamo anche realizzato una ricerca per rilevare, con le aziende della zona dell'aeroporto di Malpensa, le figure professionali più richieste, e ne sono usciti 12 profili davvero interessanti, per molti dei quali, senza ITS, non esisteva un percorso formativo adeguato. Una grande società, che recentemente ha spostato le sue attività da Bergamo a Malpensa, si è interfacciata all'ITS non per profili tradizionalmente connessi alla logistica, ma per progettare un percorso che sappia costruire profili tecnici con competenze meccatroniche per la movimentazione delle merci. È questo il grado di specializzazione che è possibile raggiungere con questi percorsi, che di fatto entrano a far parte degli stessi processi di creazione del valore aziendale: sempre più integrati, formazione e lavoro si evocano vicendevolmente, e il ripensamento del fare lavorativo richiede un parallelo ripensamento della formazione.

Le imprese oggi più che mai non sono isole: ma catene, filiere, che ragionano in una logica integrata, dove per ogni mestiere sono necessarie attività formative *ad hoc*, ritagliate sulle esigenze effettivamente presenti e strategicamente riconosciute come *driver* centrali per l'innovazione. Oltre ai codici ATECO, la realtà è questa: una sempre più marcata integrazione e specializzazione, che poggia su tecnologie abilitanti che richiedono un ripensamento di come intendiamo, progettiamo e realizziamo i percorsi formativi. Questa logica di filiera poi si riverbera alle stesse istituzioni formative. Nel settore aeronautico, fortemente internazionale, la differenza non la fanno i titoli ma le certificazioni. In base alle diverse certificazioni, strutturate a loro volta per identificare diverse figure del processo manutentivo / produttivo, ASLAM cooperativa sociale, nostro partner, progetta di conseguenza percorsi di triennali e

quadriennali di Istruzione e Formazione Professionale. È in questa logica che è possibile lavorare per identificare nuovi profili e nuove competenze: in una logica di filiera integrata.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**A. Candiani:** Il primo passo necessario è quello di assestare il sistema. Ci sono bisogni strutturarli per gli ITS che eccedono il semplice finanziamento per erogare il corso, e riguardano invece la disponibilità di laboratori all'avanguardia e risorse per progetti innovativi. Ragionare quindi secondo costi standard connessi alla frequenza degli alunni vuol dire non comprendere, o almeno non riconoscere, gli specifici fabbisogni del sistema oltre la sola didattica tradizionale. Se dessero al sistema ITS italiano le stesse risorse che stanno spendendo per i monopattini, non avremmo più problemi.

Non solo, gli ITS sono ancora poco conosciuti, andrebbero quindi adeguatamente promossi: un compito che spetta ai singoli ITS in primis, ma con la piena collaborazione delle istituzioni. Andrebbe progettata una vera e propria campagna di sensibilizzazione culturale, i cui primi destinatari sarebbero docenti e dirigenti scolastici, determinanti per l'orientamento in uscita dai percorsi secondari, e che spesso non conoscono l'offerta formativa degli ITS. Indubbiamente questa operazione può essere supportata anche dalle associazioni di categoria, stimolando in particolare le aziende, le quali sono comunque, in alcuni settori, già propense e desiderose di queste collaborazioni.

Ma il punto veramente critico è un altro: il mancato raccordo tra contratti di lavoro e EQF, tra profili professionali e competenze. I nostri corsi fanno la differenza non perché rilasciano un titolo di studi, il cui valore a priori è nullo sul mercato: ma perché sono agganciati a certificazioni internazionali necessarie per lo svolgimento di determinate professioni. Questa è la loro particolarità: il legame tra professione e formazione. Noi siamo riusciti a ottenere questo riconoscimento internazionale, anche grazie all'equivalenza fornita dalla scala EQF, ma questo lavoro di raccordo è altrove completamente assente. Che valore ha sul mercato, oggi, un titolo di studi? Perché piuttosto non agganciarlo a determinate competenze, riconosciute e certificate non da un Ministero, ma dalle stesse imprese? Questo può favorire davvero gli ITS, e più in generale il sistema dell'istruzione e formazione professionale, come vettore per l'occupabilità dei giovani e la crescita delle imprese, attraverso cioè la costruzione di una grammatica che sappia far dialogare imprese e mondo della formazione. Oggi questa è ancora completamente assente.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo della formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**A. Candiani:** È un elemento positivo, ma servono progetti ben strutturati per evitare di disperdere risorse. Importante è inoltre investire molto sulla qualità di questa formazione: partire dalla rilevazione dei fabbisogni formativi, dialogare con le aziende, progettare percorsi sartoriali anche in base a chi effettivamente va poi a parteci-

parvi. Regione Lombardia ha appena aperto un bando molto interessante per la riqualifica del personale e la formazione continua. Noi intendiamo cogliere questa opportunità per implementare una logica di filiera formativa come quella già descritta, prevedendo diversi step di certificazione per una formazione che non si arresta e anzi innesca processi di formazione continua aziendale, in modo tale che la crisi che stiamo attraversando, e che peggiorerà nei prossimi mesi, possa diventare un'opportunità anche per ripensare i servizi al lavoro e in favore di disoccupati.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di formazione professionale, e in particolare i percorsi ITS? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria universitaria e del sistema produttivo?***

**A. Candiani:** Partecipare attivamente alla progettazione e realizzazione di un percorso formativo specializzato e sartoriale è sicuramente l'elemento che più attrae il mondo del lavoro, e in questo va riconosciuta la particolarità del sistema ITS. Questi percorsi riscoprono e valorizzando la dimensione formativa del fare lavorativa, permettendo ai giovani che sono più inclini a questo tipo di apprendimento un'offerta di altissima qualità. Poi, ovviamente, bisogna lasciare i giovani liberi di scegliere, senza ideare chissà quali meccanismi per incanalarli in un percorso piuttosto che in un altro. La libertà con cui faranno la loro scelta, con cui decideranno di seguire qualcosa che li affascina, è la stessa poi li accompagnerà tutta la vita quando dovranno mettersi in gioco, anche nel lavoro.

Il mondo degli ITS è un mondo di relazioni, tutte importanti e tutte che potrebbe essere migliorate e rafforzate: sicuramente con il mondo dell'istruzione secondaria, ma anche con il mondo universitario, instaurando collaborazione a beneficio di entrambi. Gli ITS non sono in competizione con nessuno, sono percorsi paralleli e specifici, non un ripiego che vuole "rubare iscritti" all'università. Esaltando le reciproche particolarità si può solo fare il bene, prima di tutto, degli stessi studenti e giovani italiani. Anche una maggior attenzione pubblica sarebbe benvenuta, sia per favorire l'aggancio tra competenze, titoli, certificazioni e contratti di lavoro, ma anche per immaginare piani di investimenti che, quando vanno ad impattare su determinati settori, favoriscano il nascere di percorsi formativi di qualità, vero elemento centrale per la competitività delle imprese e delle persone nel contesto della quarta rivoluzione industriale.

## L'esperienza di Piazza dei Mestieri. Intervista a Dario Odifreddi\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Inclusione, formazione, occupazione.** Con queste poche parole si può provare a descrivere l'attività di **Piazza dei Mestieri**, impresa sociale con sede a Torino e da anni impegnata nella progettazione e realizzazione di percorsi di **istruzione e formazione professionale** capaci di favorire l'inserimento sociale e l'occupabilità di tanti giovani spesso provenienti da *background* difficili o da situazioni di disagio economico. Risponde alle nostre domande Dario Odifreddi, Presidente della Fondazione Piazza dei Mestieri.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**D. Odifreddi:** Di colpo insegnanti e ragazzi sono stati proiettati in una dimensione completamente diversa, in un clima generalizzato di paura scandito dai bollettini giornalieri della protezione civile, c'era il rischio di restare immobilizzati e inerti. Ma i nostri insegnanti e i tutor si sono messi da subito all'opera. Con passione e creatività hanno iniziato a usare tutti gli strumenti possibili di formazione a distanza per continuare i percorsi didattici. Così i nostri 5.000 ragazzi che frequentano la Piazza dei Mestieri ogni anno non sono rimasti soli; ben il 95% di loro ha continuato un rapporto quotidiano con i propri insegnanti. In un momento di crisi così forte è emersa una caratteristica fondamentale del mondo della formazione professionale: la "passione educativa", l'amore al destino dei giovani che ci sono affidati. Nella confusione generale, caratterizzata anche dalla lentezza con cui le autorità pubbliche rispondevano alla sfida in atto, ci si è mossi con responsabilità senza aspettare che tutto fosse perfetto o normato. Ma dobbiamo essere coscienti che il rapporto educativo unitamente alle caratteristiche tipiche dei percorsi di formazione professionale hanno bisogno di essere svolte in presenza ed è grave che per mesi i nostri ragazzi non abbiano potuto fare il previsto periodo di stage e non sia stato possibile farli lavorare nei laboratori. per questo motivo non appena abbiamo potuto abbiamo cominciato a far tornare gli allievi in Piazza, dapprima singolarmente (anche solo per la consegna delle pagelle) e programmando già il ritorno a piccoli gruppi almeno per la attività di laboratorio o per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25.](#)

Non sappiamo cosa succederà in autunno, ma noi speriamo che, con le necessarie precauzioni, si riprenda la normale attività didattica, pur non perdendo e valorizzando le esperienze di formazione a distanza che potranno essere parte integrante del percorso formativo. In ogni caso siamo il Paese che ha chiuso per primo le scuole e non sa ancora come le riaprirà e questa è una disattenzione enorme delle nostre istituzioni. Poi più nello specifico la Piazza è nota per aver dato vita a un'esperienza vera di sistema duale in cui alle attività educative si affiancano quelle produttive, e in cui i ragazzi possono fare un'esperienza di lavoro reale già nei 3 o 4 anni in cui studiano per conseguire una qualifica o un diploma. Qui abbiamo subito un grosso contraccolpo perché ristorante, pub, tipografia, panificio, etc hanno avuto una contrazione dei ricavi di oltre il 90% durante la chiusura e, anche ora che abbiamo riaperto, il distanziamento sociale incide pesantemente sul volume dei ricavi. Stiamo lavorando perché non venga meno la sostenibilità di un modello che in questi 15 anni si è rivelato vincente portando migliaia di giovani a recuperare la stima di sé e a essere inseriti nel mondo del lavoro.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**D. Odifreddi:** I percorsi ordinamentali di formazione professionale (IeFP e ITS) saranno essenziali nel prossimo futuro. La formazione, come gran parte del mondo del terzo settore, ha dimostrato di essere un pilastro fondamentale per la tenuta sociale e lo sarà ancora di più. La passione e la capacità di rispondere ai bisogni delle persone accompagnandole e accogliendole, che queste realtà hanno dimostrato, anche durante la crisi della pandemia, sono un asset fondamentale per ripensare il nostro welfare. La speranza è che governanti e task force varie se ne rendano conto imparando una volta per tutte a valorizzare le esperienze che funzionano e che nascono dal basso senza pretendere di imbrigliarle in modelli astrusi e astratti. È paradossale l'incapacità di coinvolgere questi soggetti nella definizione delle politiche educative. Siamo un Paese che da 20 anni penalizza i giovani: quando dobbiamo pensare una legge di bilancio discutiamo solo di pensioni e se parliamo di riforma della scuola il tema sono i precari assunti con test a crocette. Siamo su una bomba a orologeria, abbiamo pochi ragazzi e la legislazione non sostiene chi vuole farsi una famiglia. A pochi giovani diamo poche opportunità, non investiamo su di loro e tuteliamo i vecchi: questa combinazione spinge l'Italia verso un default umano e sociale a cui seguirà quello economico – finanziario. Al tema dei giovani si affiancherà in modo crescente quello di strutturare un set di politiche attive per gli adulti che preveda azioni di *upskilling* e *reskilling*.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**D. Odifreddi:** La Pandemia ha accentuato processi già presenti da tempo. La velocità del cambiamento, la nascita di nuovi ambiti di sviluppo che richiedono competenze non presenti nell'offerta del sistema educativo, la crescita di innovazioni tec-

nologiche che aprono a nuovi modelli e paradigmi, generano, in modo crescente, un effetto spiazzamento per molti lavoratori.

Il sistema educativo non può non accettare la sfida di tentare di costruire risposte operative comprendendo che il focus non va posto sul sapere enciclopedico, ma sulla capacità di imparare a imparare; in questo contesto è fondamentale iniziare a lavorare seriamente sulle c.d. soft skills come noi in Piazza dei Mestieri abbiamo iniziato a fare da due anni, ripensando i programmi annuali di insegnamento e mettendo a punto un sistema di valutazione interno per verificarne l'impatto sulla capacità di apprendimento. Un altro aspetto importante su cui lavorare, che la pandemia ha evidenziato, è la presenza di un analfabetismo digitale diffuso che richiede lo sforzo di dar vita all'implementazione di un piano di digitalizzazione a livello nazionale, anche al fine di ridurre il divario tra classi sociali.

In tema di figure professionali è poi del tutto evidente che vi sono ambiti in cui occorre investire in modo significativo. Si tratta, da un lato, di pensare a nuove figure professionali in campi come l'ICT, il delivery, la sanità, la cura della persona e, al contempo di ripensare e riconfigurare i percorsi relativi a figure tradizionali come quelle che operano ad esempio nel campo della ristorazione e/o della comunicazione. In questa direzione ci si è mossi recentemente ed efficacemente come enti di formazione (attraverso l'associazione di rappresentanza nazionale FORMA di cui sono Segretario Generale) in collaborazione con le Regioni nel faticoso compito di ridefinire e ampliare il repertorio delle qualifiche professionali.

In Piazza dei Mestieri stiamo lavorando su entrambi i fronti soprattutto attraverso la costruzione di Accademy che coinvolgono in modo stabile e strutturato imprese e enti di formazione. Questa scelta è legata alla convinzione che non sia sufficiente ripensare i profili professionali, ma che occorra anche generare iniziative che abbiano una massa critica adeguata a realizzare i necessari investimenti e per accumulare il know how che solo iniziative di ampio respiro possono garantire.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**D. Odifreddi:** Innanzitutto, c'è un problema culturale che si protrae da decenni e che anche in questi tempi emerge in tutta la sua drammaticità. Siamo un Paese che fa tante politiche passive (cassa integrazione, reddito di cittadinanza, contributi a pioggia...) mentre non investe in quelle attive (formazione professionale, accompagnamento al lavoro...). In poche parole, ci stiamo abituando a essere una società di sussidiati. Una società che pensa a come distribuire la ricchezza senza porsi il problema di come produrla. Difendiamo i posti di lavoro, ma non il lavoratore.

Occorre fare esattamente il contrario, investire in modo significativo sull'educazione e sulla formazione professionale per preparare i giovani alle sfide del futuro e per aiutare chi perde un lavoro a sviluppare conoscenze e competenze che non lo mettano ai margini della vita sociale e lavorativa. A titolo di esempio basti pensare che nei 75 miliardi già stanziati con i Decreti Scuola e Rilancio non c'è un euro sulla formazione professionale (ITS e I&FP) né come investimento sul futuro e neppure per fornire agli studenti delle minime dotazioni per poter accedere alla formazione a distanza. Tra l'altro, spesso le famiglie dei giovani che frequentano i percorsi di for-

mazione hanno redditi medi bassi e così si perpetua il delitto di negare loro il diritto allo studio e si aumentano le diseguaglianze. Senza investimenti in formazione non ci sarà futuro per i giovani. Non ci sarà speranza per chi dovrà prepararsi per nuovi lavori, non ci saranno persone adeguate a supportare le sfide delle imprese e non ci sarà futuro per il nostro Paese. Se non si cambia questo paradigma le criticità arcinote che impediscono un reale sviluppo della formazione professionale non si risolveranno mai. Solo se capiamo questo inizieremo a rendere fruibile per tutti e in tutte le regioni italiane il diritto a frequentare percorsi di (IeFP) oggi presenti in misura significativa in un pugno di regioni. Solo così gli ITS diverranno un pilastro per lo sviluppo del sistema economico. Già oggi le esperienze in atto dimostrano un'enorme efficacia in termini di lotta alla dispersione, di qualificazione professionale, di tassi di finalizzazione occupazionale.

***Una prima proposta per risolvere, o almeno iniziare a superare, le criticità oggi presenti potrebbe agire su una pluralità di leve utilizzando le ingenti risorse che stanno per affluire da fonti comunitarie all'Italia unitamente a quelle stanziare in disavanzo dal nostro paese:***

**La leva del sistema educativo:** portare a compimento la possibilità di una ampia possibilità di scelta per i giovani e le loro famiglie. Rendere effettivo in tutto il Paese il diritto ad accedere alla Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e ai percorsi di istruzione terziaria non accademica (ITS); riformare con coraggio tutto il sistema dell'istruzione professionale di Stato, strutturare con maggior efficacia i percorsi di alternanza scuola-lavoro anche con la possibilità di attività strutturate all'estero; potenziare e rendere stabile la possibilità di un sistema duale; sviluppare un piano coordinato a livello nazionale per il Sud.

**La leva fiscale:** una decontribuzione che favorisca i giovani, agendo prioritariamente sui flussi, rendendo più breve il tempo dell'inserimento lavorativo di chi termina gli studi. Utilizzare in modo diffuso lo strumento dell'apprendistato di primo livello anche agendo sulla semplificazione delle norme che lo regolano.

**La leva di Welfare:** affiancare a misure di tutela del reddito (che devono avere natura temporanea) forme di sostegno attraverso un sistema assicurativo/previdenziale ad hoc per i giovani e per chi perde il lavoro. Facilitare le assunzioni dei giovani nel sistema pubblico anche con redditi inferiori ai minimi contrattuali per un periodo massimo di 12 mesi nei settori a forte ritorno (basti pensare alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale). Coinvolgere il sistema del credito in un vasto programma di prestito d'onore per i capaci meritevoli e nel sostegno alle start up di imprese giovanili.

**La leva delle politiche attive:** strutturate in una logica di cooperazione tra pubblico e privato, sburocratizzate, capaci di premiare il merito (cioè i risultati oggettivi), incentrate sulla domanda e non sull'offerta, caratterizzate da servizi chiaramente identificabili e a costi standard.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**D. Odifreddi:** Se, come detto in precedenza, non ci si avvia sulla strada di ripensare il paradigma del sistema educativo comprendendo la sua essenzialità per il futuro del paese sarà difficile anche pensare a forme efficaci di riqualificazione degli adulti che perdono il lavoro. Detto questo le istituzioni formative presenti sul territorio e le fondazioni ITS potranno giocare un ruolo decisivo nell'ambito della riqualificazione promuovendo piani di upskilling e reskilling. Un primo esempio concreto potrebbe essere quello di articolare tali piani con percorsi (di breve o media durata), gestiti dalle istituzioni formative, rivolti ai percettori del reddito di cittadinanza che necessitano di riqualificarsi. Con un investimento di circa 300 milioni di euro, che potrebbe integrare l'ordinaria programmazione regionale, si potrebbe garantire a circa 135.000 persone l'inserimento in percorsi formativi aderenti alle esigenze delle imprese, facendo sì che questa forma di inclusione sociale e lavorativa rafforzi le loro capacità, per un pieno recupero del loro ruolo professionale e sociale. È questo un esempio di come politiche passive e attive possono essere coniugate in modo efficace. Sulla stessa lunghezza d'onda ci si potrebbe muovere nel pensare a una maggior strutturazione dei percorsi di riqualificazione previsti dai fondi interprofessionali o nel sostenere lo sviluppo delle fondazioni ITS come veri e propri hub di competenze settoriali al servizio delle imprese del territorio.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**D. Odifreddi:** Nelle Regioni in cui esiste una vera (seppur ancora insufficiente) infrastruttura formativa è già del tutto evidente che essa è in grado di intercettare i bisogni che emergono sul territorio, di dialogare con il sistema imprenditoriale per costruire percorsi capaci di facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani e al contempo di garantire a chi già lavora un supporto importante nel sempre più decisivo percorso di formazione lungo l'intero arco della vita. Costruire e potenziare questa infrastruttura nel paese è la vera forma di tutela per i cittadini, è il vero nuovo articolo 18 che non tutela il posto di lavoro, ma il lavoratore. È un tassello fondamentale per aumentare il tasso di occupazione e la produttività.

Un sistema formativo efficace e efficiente (accanto a un sistema scolastico e universitario meno burocratizzato, più aperto alla valutazione, con maggiore capacità di selezionare secondo principi di merito gli insegnanti) è condizione necessaria per rendere operativo un nuovo patto generazionale. Perché il problema nasce ben prima della Pandemia, siamo il paese in cui la crisi del 2009 ha massacrato i giovani, nell'ultimo decennio il tasso di disoccupazione giovanile è schizzato arrivando a punte del 40% e le persone sotto i 39 anni sono quelle che hanno visto diminuire in modo drammatico la partecipazione alla massa salariale. In tal senso si può affermare che sempre più i giovani appartengono a quella che Ricolfi definisce la terza società, quella degli esclusi, di coloro che non hanno mai trovato una reale rappresentanza.

Potenziare la filiera formativa vuol dire anche rafforzare e innovare il rapporto con il sistema delle imprese ad esempio dando vita a progetti congiunti come le Academy di settore, convincendo le imprese stesse a investire risorse in queste nuove proget-

tualità. Noi, come già detto, con la Piazza dei Mestieri lo stiamo già facendo nel campo dell'ICT e del food e la risposta è molto positiva.

Anche le relazioni con le scuole e l'università devono fare un salto di qualità; per troppi anni ci si è concentrati sul tema delle passerelle ignorando le profonde distinzioni che esistono tra il sistema formativo e quello scolastico. Differenze che risiedono essenzialmente in un modo diverso di apprendere, di rapportarsi col sistema economico del territorio, di valorizzazione dei talenti attraverso una personalizzazione dei percorsi. In tal senso lo sciagurato tentativo in atto di ricondurre il sistema degli ITS nell'alveo dei percorsi professionalizzati (lauree professionalizzanti e simili) è profondamente errato e figlio di una cultura in cui permane una frattura tra educazione e lavoro. Non si deve scolasticizzare la formazione professionale, ma creare occasioni di contaminazione tra i diversi segmenti dell'ambito educativo. Per questo, in Piazza dei Mestieri, noi abbiamo strutturato una collaborazione con oltre 100 scuole di primo e secondo grado del territorio che va dall'aiuto agli studenti in difficoltà per recuperare i deficit di apprendimento (spesso uniti a quelli di natura motivazionale) alla formazione su temi specifici degli insegnati delle scuole di ogni ordine e grado.

Ma anche il sistema formativo deve mettersi in gioco accettando la sfida di innovarsi, aprendosi con più decisione a sottoporsi a un sistema di valutazione trasparente, prendendo senza timore la via dell'integrazione tra percorsi formativi e attività produttive, strutturandosi come un insieme di agenzie dotate di una pluralità di strumenti per operare nell'ampio e variegato ambito delle politiche attive. In sintesi, di tratta di ripensare davvero il sistema educativo del nostro paese come hanno affermato in modo variegato e deciso in questi ultimi tempi Mattarella, Visco, Giannini, Recalcati, De Bortoli, Asor Rosa, Giovannini e tanti altri. Un ripensamento culturale a cui consegua un adeguato piano di investimenti in termini di infrastrutturazione fisica dei luoghi di apprendimento (sicurezza degli edifici, dotazioni tecnologiche, etc) e di risorse dedicate a incrementare e ad aumentare l'offerta dei servizi educativo – formativi, garantendo così una vera libertà di scelta ai giovani e alle loro famiglie, senza discriminare i più bisognosi.

Questa è la condizione per una vera ripartenza del nostro paese, per sostenerne lo sviluppo sociale ed economico e al contempo per formare quelle nuove classi dirigenti di cui ha assoluto bisogno l'Italia se non vuole restare ai margini di questo grande cambiamento d'epoca in cui si stanno ridisegnando gli equilibri mondiali.

## L'esperienza della Fondazione Casa del Giovane. Intervista a Bruno Chiarini\*

*a cura di Matteo Colombo*

**La Fondazione Casa del Giovane ha sede a Castiglione delle Stiviere, in provincia di Mantova, e realizza percorsi formativi con l'obiettivo primario di una realizzazione integrale della persona.** Tale finalità educativa si è concretizzata negli anni nella costruzione di percorsi di istruzione e formazione professionale connessi ai settori della ristorazione, dell'acconciatura e dell'estetica, svolti anche attraverso il ricorso all'apprendistato di primo livello: inoltre, la Fondazione è supportata nel raggiungimento di questi obiettivi da Scuola Centrale di Formazione, di cui è Socia. Risponde alle nostre domande Bruno Chiarini, Direttore della Fondazione.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**B. Chiarini:** Ovviamente abbiamo dovuto abbracciare la didattica a distanza, alla quale fin da subito si sono dedicati i nostri docenti. Noi abbiamo all'attivo 24 corsi di istruzione e formazione triennali e quadriennali, numeri che hanno richiesto una complessa attività di riorganizzazione della nostra offerta formativa. Inoltre, noi da sempre progettiamo i nostri corsi prevedendo un alto monte ore di attività svolte in azienda tramite l'alternanza scuola lavoro, almeno 400 ore dal secondo anno in poi. Ciò nonostante, diversi elementi ci hanno permesso di "reggere" senza tradire questo modello.

Già da anni tutti i nostri allievi sono dotati di tablet, che utilizzavano al posto dei normali libri scolastici. La dimestichezza, di studenti e docenti, con questi strumenti ha quindi permesso una loro immediata adozione quando le attività formative sono state sospese. Non solo: grazie al progetto INN, a cui abbiamo partecipato, e a Scuola Centrale di Formazione, i nostri docenti avevano già ricevuto formazione specifica per fare della DAD uno strumento autonomo e non una semplice riproposizione della lezione frontale in aula. Dopo le prime settimane di stop forzato, abbiamo iniziato con orario ridotto e poi dopo altre due a tempo pieno, 30 ore di formazione per classe alla settimana.

Come si è mantenuto il contatto con la realtà "pratica" del lavoro? Grazie all'utilizzo di project work concordati tra aziende e studenti: quest'ultimi, anche se a distanza, hanno sviluppato progetti e ideato soluzioni per aiutare – concretamente – le azien-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26.](#)

de nostre partner ad implementare, ad esempio, specifiche misure per una riapertura in sicurezza. Oppure, alcune studentesse hanno progettato prodotti estetici a scarso impatto ambientale, sviluppando competenze green. Agli studenti verrà poi chiesto all'esame conclusivo di presentare il loro "capolavoro", un prodotto multimediale di illustrazione del progetto che hanno seguito in questo periodo.

Abbiamo comunque lavorato molto per far sì che la DAD non si appiattisse a ri-proposizione dell'aula, a distanza. Attraverso una piattaforma online, i nostri studenti potevano accedere a contenuti sincroni, asincroni, interagire con i compagni, condividere i loro progetti. Certo, questi elementi non sostituiscono la viva esperienza nella realtà, ma sono una dimostrazione di come, anche all'interno di una crisi, se ne possono cogliere le opportunità per ripensare i propri metodi e strumenti formativi. È stato, non lo nascondo, faticoso e impegnativo per tutti: sono davvero da ringraziare sia i docenti che i tutor che hanno seguito, senza orari, gli alunni, supportandoli anche per quanto riguarda l'accesso a internet e l'utilizzo della piattaforma.

Ora attendiamo da Regione e Governo indicazioni chiare su come ripartire a settembre. La didattica in presenza non è un elemento di cui si può fare a meno, la formazione professionale richiede un'esperienza laboratoriale e pratica. Se non sarà possibile tornare completamente a svolgere i nostri percorsi in presenza, sarebbe utile far tesoro di quanto sperimentato in questo periodo, integrando le migliori pratiche di DAD e formazione a distanza con ore in presenza. Non nascondo che i settori produttivi a cui noi facciamo riferimento per le ore di alternanza, quello della ristorazione e dell'acconciatura ed estetica, sono un po' in difficoltà, anche se riconoscono che i nostri ragazzi sono, per loro, risorse importanti per crescere: in questo senso, non sarebbe male se riuscissimo a ripartire insieme, in una logica di ancora più stretta collaborazione e reciproco sostegno.

### ***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**B. Chiarini:** La formazione professionale potrebbe avere un ruolo fondamentale, in primis di sostegno alle aziende nel trovare lavoratori qualificati e così ripartire. Noi ci rivolgiamo soprattutto ad un mondo produttivo artigianale, costellato di piccole realtà, nel quale osserviamo che uno strumento importante per tanti datori di lavoro è l'apprendistato di 1° livello, che oggi vede coinvolti 15 nostri studenti. Questa alleanza tra formazione professionale e attività produttive può aiutare quest'ultime ad innovarsi e tanti giovani a costruirsi un mestiere.

Sarebbe quindi importante avere una maggiore attenzione da parte dello Stato, anche per l'acquisto di quelle tecnologie che cercano di sostituire o quanto meno ripensare la nostra didattica tradizionale, prevalentemente manuale e pratica. Ci sono tanti piccoli ostacoli burocratici che ancora limitano lo sviluppo della formazione professionale ma anche dell'apprendistato, che se adeguatamente attenzionati potrebbe davvero fare di questi percorsi uno dei principali – se non il principale – investimento in innovazione, anche a sostegno di tutta quella popolazione di imprese artigianali che grazie a queste partnership innescano processi di sviluppo e acquisiscono lavoratori qualificati, di cui hanno seguito attentamente la crescita e partecipato al processo di apprendimento.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**B. Chiarini:** Più che su nuove figure professionali è necessario concentrarsi fin da subito sulle nuove competenze da inserire all'interno dei nostri percorsi di formazione. Un elemento ormai imprescindibile, anche nei settori con cui collaboriamo, è il digitale: basti pensare alle app per gestire le prenotazioni dal parrucchiere, o l'acquisto online e la consegna a domicilio di cibo (delivery).

Di certo però non basta aggiungere ore dedicate a queste tematiche, serve ragionare anche su nuovi metodi con cui queste competenze vengono costruite, o almeno al ripensamento o potenziamento di quelli già presenti. Ad esempio, noi ora più che mai vogliamo puntare sull'impresa formativa non simulata, integrando ancora di più processi di apprendimento e processi produttivi. Crediamo infatti che le principali competenze che verranno sempre più richieste saranno quelle maturate a stretto contatto con la realtà, e quindi ci vogliamo concentrare soprattutto sul potenziamento dei nostri metodi formativi e pedagogici.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**B. Chiarini:** Indubbiamente la burocrazia è un fattore problematico e che limita le nostre potenzialità, ho infatti già ricordato gli effetti che genera su quelle dell'apprendistato di 1° livello. La gestione dotale di Regione Lombardia negli anni ha funzionato bene, forse andrebbe incrementato leggermente il valore di ogni dote per ricomprendere anche altri elementi e permettere un potenziamento dell'offerta didattica. Di grande aiuto gli accordi siglati in Conferenza Stato Regioni che hanno definito univocamente gli standard minimi formativi identificando le competenze di base, tecniche e professionali. Più in generale, ritengo che la strutturazione dell'istruzione e formazione professionale sia ancora troppo frammentata a livello regionale, servirebbe invece un maggior riconoscimento a livello nazionale. Non aiuta in primis gli studenti una così grande differenziazione, con studenti che possano accedere a percorsi formativi di qualità solo perché a monte la loro Regione ha voluto investire su questo fronte, mentre altre no. Una maggior collaborazione tra livelli regionali e livello nazionale potrebbe anche favorire una migliore gestione dei fondi europei, incanalando risorse su determinate filiere o settori, potenziando anche la diffusione del 4° anno per l'ottenimento del diploma professionale, a cui agganciare specifiche abilitazioni professionali. Quest'ultimo punto potrebbe essere particolarmente importante per implementare l'efficacia occupazionale, anche a lungo termine, di questi percorsi, e il loro valore agli occhi degli studenti.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**B. Chiarini:** È una possibilità che spero si concretizzi, dato che spesso i Centri di Formazione Professionale sono anche accreditati, a livello regionale, ai servizi al lavoro, potendo quindi così contare su una stretta collaborazione con le aziende anche in fase di placement, capacità quest'ultima che potrebbe tornare utile anche per gestire le fasi di ricollocazione professionale e più in generale le transizioni lavorative. Indubbiamente, in un settore come il nostro, è necessario raggruppare imprese con bisogni comuni, dato che nel settore artigiano sono spesso di piccole dimensioni e ragionare in termini di singoli fabbisogni può essere poco efficace. Al contrario, raggruppamenti di piccole imprese potrebbero meglio focalizzare i loro fabbisogni e di rimando costruire insieme agli enti di formazione professionale un'offerta sartoriale e costruita sulle loro esigenze.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**B. Chiarini:** Indubbiamente le relazioni con gli enti citate andrebbero incoraggiate. Con le imprese negli anni i rapporti sono migliorati, ma si può fare di più. Andrebbe sicuramente incentivata la collaborazione azienda CFP per una formazione diffusa, coinvolgente diverse aree aziendali che contribuisca a ripensare la logica stessa del fare impresa. Ovviamente anche i rapporti con l'istruzione statale possono migliorare: indubbiamente potenziando le possibilità di accedere al quinto anno per il conseguimento del diploma, ma anche imparando gli uni dagli altri le proprie specificità e punti di forza. La nostra offerta potrebbe poi essere potenziata se ad essa si collegassero percorsi IFTS e ITS, costruendo così una filiera formativa che arriva al livello terziario non accademico, permettendo ai giovani di proseguire gli studi e alle aziende di corrispondere in maniera diversificata ai loro molteplici fabbisogni formativi.

Noi, per esempio, siamo un punto di riferimento per un'utenza che non solo ha obiettivi, ma anche caratteristiche diverse da quelle degli studenti della scuola statale. Il punto, quindi, non è pensare la istruzione e formazione professionale come un ripiego rispetto all'istruzione ma come un'opportunità con una propria dignità, dei propri strumenti e metodi. Che non è concorrenza: noi scegliamo di proporre un metodo dove allo studio e al desiderio di conoscere si arriva attraverso il reale coinvolgimento nelle cose. Non quindi un apprendimento "inferiore", ma diverso. È necessario capire che esiste questa intelligenza, che passa dalle mani: le aziende lo stanno riscoprendo, soprattutto quelle del settore artigiano con cui collaboriamo, e che sono sempre più intenzionate a rapportarsi con il mondo dell'istruzione e formazione professionale. Non solo: molti dei nostri ex allievi sono poi diventati piccoli imprenditori. Scegli la IeFP anche perché, nell'esperienza concreta dell'alternanza scuola lavoro a contatto con gli artigiani del nostro territorio impari ancora un mestiere, acquisendo competenze che non sono solo professionali, ma anche un senso di appartenenza e di riconoscimento sociale.

Il tema della disabilità ci sta particolarmente a cuore abbiamo quarantacinque studenti in fascia debole seguiti da personale qualificato. È un servizio ulteriore che però fa capire come la mission della formazione professionale sia proprio quello di aiu-

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

tare la persona a crescere e maturare, a partire da ciò che è e da ciò che desidera, senza pregiudizi e con la certezza che ognuno può dare il suo contributo.

## L'esperienza di Fondazione Ikaros. Intervista a Filippo Emiliani\*

*a cura di Paolo Bertuetti*

In questi giorni si discute molto sulla riapertura delle scuole a settembre, in attesa delle disposizioni per la ripresa delle attività didattiche in sicurezza che la Ministra Azzolina non ha ancora emanato.

Il sistema scolastico italiano, però, non è fatto solo dai percorsi d'Istruzione regolamentati dal Ministero, ma anche dai corsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP) di competenza regionale.

Poco considerati nel dibattito pubblico e spesso sconosciuti dalle famiglie i centri di formazione professionale (CFP), che erogano questi corsi, hanno dimostrato di sapersi adattare in maniera flessibile e creativa alla situazione inedita causata dalla pandemia.

Lo dimostra l'attività del CFP Istituto Politecnico di Grumello del Monte (Bergamo), ente gestito da **Fondazione Ikaros** che offre corsi triennali e quadriennali IeFP nei settori tecnologico, agroalimentare, del benessere e amministrativo. Lo si apprende dalla testimonianza di Filippo Emiliani, direttore del Centro che abbiamo intervistato.

***Dott. Emiliani, che impatto ha avuto la pandemia sulle attività del vostro CFP?***

**F. Emiliani:** Prima di rispondere a questa domanda devo fare una premessa. La pandemia prima che sulle nostre attività scolastiche e lavorative ha avuto un impatto sulla nostra vita in generale. Benché la tentazione fosse quella di partire quanto prima con l'operatività, un'opportunità che non volevamo sprecare, di fronte all'esperienza straordinaria che stavamo vivendo, era quella di interrogarci. Ecco perché la Direzione, prima ancora di concentrarsi sul ripristino delle attività formative del Centro, ha voluto offrire la possibilità ai propri dipendenti e collaboratori di riflettere su quello che stava accadendo. Si è deciso così fin da subito e nei mesi a seguire di incontrarsi in plenaria una volta a settimana per dare a ciascuno la possibilità di raccontare l'esperienza che stava vivendo durante l'emergenza sanitaria. Dentro la drammaticità delle circostanze abbiamo voluto dare la certezza di un'opportunità: quella di riguadagnare per noi stessi il senso del nostro lavorare e vivere insieme.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26.](#)

**Per quanto riguarda la didattica con i nostri studenti**, per ovvie ragioni, da fine febbraio le attività in presenza sono state sospese. Non però il percorso formativo degli allievi.

Durante la prima settimana di chiusura abbiamo cercato di **mantenere un contatto** con loro, anche solo telefonicamente o tramite mail.

Già a partire dalla prima settimana di marzo, posto che la nostra principale preoccupazione non era il completamento di quanto previsto in sede di programmazione didattica, bensì il mantenimento della relazione educativa con i ragazzi, abbiamo avviato **percorsi didattici utilizzando la piattaforma Microsoft Teams**.

Per ciascuna delle nostre trenta classi è stato aperto uno spazio specifico sulla piattaforma, a sua volta suddiviso in sotto-canali, tanti quanti le discipline di insegnamento. Inizialmente abbiamo proposto alle classi attività didattiche per 15 ore a settimana, poi, nel mese di aprile, 25, in maggio e giugno ci siamo attestati sulle **20 ore a settimana**, perché, dopo vari tentativi, ci era sembrata la quota oraria ideale per mantenere alta la concentrazione degli allievi ed efficace l'intervento educativo.

### ***Quali metodologia hanno adottato i formatori per favorire l'apprendimento degli allievi?***

**F. Emiliani:** prima ancora che esplodesse l'epidemia di Covid-19 i nostri docenti, che provengono per il 75% dal mondo del lavoro, normalmente evitano la lezione frontale classica, (il formatore spiega e lo studente apprende). Senza dubbio per trovare alternative praticabili, vista la situazione, le tecnologie digitali sono state di grande aiuto. Da questo punto di vista, avevamo un grosso vantaggio: i nostri allievi e docenti sono tutti dotati di Ipad, che possono acquistare a prezzo agevolato direttamente dalla scuola.

**Le attività a distanza erano generalmente basate sulla realizzazione di *project work*** finalizzati alla creazione di prodotti multimediali. L'articolazione della proposta didattica ha seguito il **principio della *flipped classroom***. Da remoto è infatti quasi impossibile proporre spiegazioni come in presenza, giacché non si può avere un riscontro immediato del grado di attenzione e comprensione del proprio uditorio.

Le lezioni erano dunque impostate secondo questo schema: **all'inizio della mattinata il formatore incontrava la classe a cui proponeva un briefing iniziale, dopodiché assegnava un compito agli studenti, i quali, o individualmente o in gruppo, lo eseguivano durante la giornata. Alla fine della giornata tutti gli studenti della classe e il formatore si ritrovavano per una verifica e un giudizio sul lavoro svolto.** L'intera attività si sviluppava per un arco temporale di 8 ore.

L'emergenza in questo senso è stata utile per sperimentare in modo sistematico quello che abbiamo sempre ritenuto essere, in qualsiasi circostanza, il metodo di insegnamento migliore, ossia la **scansione del processo di apprendimento in tre fasi: ipotesi, verifica e giudizio.**

Le circostanze ci hanno inoltre reso molto più essenziali sia nei modi sia nei contenuti.

Infine, la sospensione è stata l'occasione per invitare più spesso imprenditori e professionisti nelle videoconferenze delle nostre classi. In tempi normali non è sempre

facile organizzare le testimonianze aziendali, a motivo degli impegni lavorativi dei nostri ospiti.

***Potrebbe spiegarci meglio come funzionavano i project work?***

**F. Emiliani:** glielo spiego con qualche esempio. Agli allievi dell'indirizzo grafico è stato chiesto di **sviluppare una app** oppure di **progettare un sito web per un'azienda** (in questo caso si trattava di una commessa esterna) o ancora di **creare un gioco per smartphone**. A quelli dell'indirizzo ristorazione è stato proposto di **realizzare, in collaborazione con una casa editrice, un ebook di ricette** contenente dei video illustrativi.

Le attività giornaliere, individuali o di gruppo, finalizzate alla creazione del prodotto o di sue parti – come le dicevo – erano organizzate secondo la modalità *flipped*. Il tutto avveniva su piattaforma, dal briefing iniziale alla verifica finale in plenaria. Gli studenti creavano canali ristretti per interagire nei rispettivi gruppi di lavoro. Ovviamente qualora avessero avuto bisogno di un supporto, potevano contattare il docente, che interveniva sul loro canale per aiutarli. Ogni venerdì si organizzava poi un momento di verifica collettivo, durante il quale una commissione valutava i lavori realizzati dagli studenti durante la settimana.

***È stato difficile coinvolgere gli allievi e le allieve nelle attività di project work, non avendoli fisicamente in aula?***

**F. Emiliani:** può suonare strano, ma questo è stato abbastanza semplice. **Ragazzi e ragazze hanno partecipato con entusiasmo, perché avevano voglia di interagire con i propri compagni e i loro docenti.** Molti di loro durante le settimane del *lockdown* hanno addirittura espresso il desiderio di tornare a scuola. Poi, da quando è stato di nuovo possibile uscire, alcuni hanno cominciato a ritrovarsi proprio fuori dalla nostra sede. Secondo me, la cosa riflette il desiderio non solo di relazionarsi con i propri coetanei, ma anche di stare vicini ad un luogo importante per la loro vita come la scuola.

***Dal punto di vista contrattuale come è stato possibile affidare ai docenti la gestione dei project work, visto che queste attività – in base alla sua descrizione – prevedevano una disponibilità di tempo più flessibile rispetto al consueto orario di cattedra?***

**F. Emiliani:** i nostri formatori hanno un contratto di quaranta ore settimanali. All'interno di questo monte ore sono comprese le lezioni, assegnate tramite incarico specifico, e tutte le attività funzionali alla didattica organizzate dal Centro: il tutoraggio, i progetti extracurricolari o altro come, appunto, l'accompagnamento degli studenti nella realizzazione dei *project work*.

Fermo restando il tetto massimo della quaranta ore settimanali, i docenti sono disponibili a svolgere, secondo un piano predisposto in anticipo, attività che variano a seconda delle esigenze didattiche e organizzative della scuola e che sono normalmente identificate per obiettivi.

***Il vostro Centro organizza attività di formazione continua per i docenti?***

**F. Emiliani:** sì. Anzitutto, abbiamo un piano di formazione interna, che prevede seminari tenuti da colleghi esperti, dal presidente della Fondazione, dai direttori dei vari Centri, quindi da risorse interne.

Poi, da settembre, avvieremo **percorsi formativi personalizzati**. Mi spiego. Considerati i bisogni formativi del singolo docente, lo si accompagna a raggiungerli attraverso attività specifiche. **Ogni docente ha la facoltà di proporre corsi di formazione inerenti al proprio insegnamento, il Centro può decidere di coprire i costi di iscrizione** chiedendo in cambio di continuare a collaborare con la scuola per periodo di tempo definito, in modo tale che i saperi e le competenze maturate vengano messe a disposizione del Centro.

***Come sono stati gestiti i tirocini curricolari durante la pandemia?***

**F. Emiliani:** i tirocini in corso sono stati sospesi. Fortunatamente per la maggior parte dei ragazzi il tirocinio curricolare era già stato concluso prima che scoppiasse la pandemia. In ogni caso, la Regione ha concesso una deroga al numero minimo di ore da trascorrere *on the job*. **Le attività formative presso l'ente ospitante sono state sostituite con quelle di *project work* a distanza con i nostri formatori.**

I tirocini nel settore florovivaistico, che dopo la fine del *lockdown* ha avuto una vera e propria esplosione di lavoro, a giugno erano già ripartiti.

***Come si immagina lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**F. Emiliani:** fermo restando il rispetto di tutte le norme di sicurezza, la nostra speranza è che si possa tornare a scuola. La presenza è indispensabile per garantire un accompagnamento educativo completo.

***Che ruolo pensa possa ricoprire l'istruzione e formazione professionale nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?***

**F. Emiliani:** la pandemia ha solo reso più evidente la necessità di una sinergia sempre più stretta fra la scuola e il mondo del lavoro. Questa dimensione era coltivata dalla nostra scuola già da tempo, ben prima che conoscessimo il Covid-19. Il nostro Centro, ad esempio, cambia la propria ogni anno la programmazione didattica, confrontandosi con le aziende con cui collabora.

***Perché secondo lei l'emergenza sanitaria ha reso ancora più necessaria questa alleanza con il mondo del lavoro?***

**F. Emiliani:** la pandemia ha chiesto alle aziende maggior flessibilità e capacità di risolvere problemi prima sconosciuti. Ciò significa che **le scuole sono sfidate ancor più di prima ad aiutare i propri studenti a sviluppare le c.d. *soft skills*** (in particolare flessibilità e *problem solving*). **Questo impone di prevedere nei percorsi**

formativi una quota sempre maggiore di esperienze *on the job*, scambi con il mondo aziendale ecc. Perché solo nel reale contesto lavorativo si possono sviluppare quelle competenze trasversali che ho appena citato.

*Dopo lo shock economico e occupazione generato dalla pandemia, prevedete di progettare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali?*

**F. Emiliani:** senz'altro **dovremo inserire nei vecchi corsi alcuni moduli formativi nuovi**. Ad esempio, nell'indirizzo informatico sta emergendo sempre di più l'esigenza di preparare i ragazzi alle **competenze legate all'e-commerce e al digital marketing**. Nell'indirizzo grafico è oramai indispensabile insegnare come si gestisce **la comunicazione social**. Per l'indirizzo elettronico penso a tutto quello che concerne **l'automazione avanzata connessa ad industria 4.0**, che, dopo la pandemia, le imprese, volenti o nolenti, dovranno adottare in maniera sempre più massiccia. Anche nell'indirizzo della ristorazione stanno emergendo bisogni formativi nuovi: per aprire un ristorante oggi non basta più una formazione incentrata su cucina e preparazione pasti, servono competenze comunicative. Ecco perché noi stiamo già inserendo moduli sulla comunicazione sui social network anche nei corsi destinati ai nostri cuochi.

*Quali sono, a suo parere, i fattori che penalizzano una scuola come la vostra? Come risolverle?*

**F. Emiliani:** ne vedo fondamentalmente tre. **La prima è la mancanza nell'IeFP di un titolo equipollente al diploma di istruzione**. Tale equiparazione è importante, perché le famiglie – e anche le imprese – attribuiscono grande valore a questo titolo. Molte aziende per assumere un giovane ancora oggi gli chiedono il diploma d'istruzione. Senza contare la possibilità di accedere all'Università, cosa possibile a chi possiede un diploma d'istruzione, ma non ha chi ha un certificato Ifts. Questo condiziona molto le famiglie quando si tratta della scuola secondaria.

Il secondo fattore che ci penalizza è **la mancanza di un sistema di Istruzione e formazione professionale uniforme a livello nazionale**. ciò fa sì che la IeFP non sia vista come un sistema formativo di pari dignità rispetto all'istruzione di competenza statale.

Il terzo è la **lentezza con cui viene rivisto il Repertorio delle figure nazionali per le qualifiche e diplomi professionali**. Un repertorio aggiornato, al passo coi tempi, è indispensabile per avere un sistema formativo che sappia rispondere alle trasformazioni del mondo del lavoro.

*In due parole: nonostante queste criticità, perché conviene scegliere i percorsi di istruzione e formazione professionale?*

**F. Emiliani:** perché il nostro sistema produttivo ha bisogno di operatori e tecnici come quelli formati dall'IeFP, di profili pronti ad entrare nel mondo del lavoro (fles-

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

sibili, capaci di risolvere problemi, di lavorare in gruppo ecc) e con competenze tecniche specifiche.

## L'esperienza del CNOS-FAP Lazio. Intervista a Fabrizio Tosti\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

**La Federazione nazionale CNOS-FAP – acronimo che sta per Centro Nazionale Opere Salesiane / Formazione Aggiornamento Professionale – è una Federazione senza scopo di lucro che coordina i Salesiani d'Italia impegnati a promuovere iniziative per l'Orientamento, la Formazione e l'Aggiornamento professionale con lo stile educativo di don Bosco. Aderisce Al CNOS-FAP, tra le altre, anche l'associazione locale del Lazio che persegue i fini della Federazione nazionale, soprattutto attraverso i suoi Centri di Formazione Professionale polifunzionali. Nella Regione se ne contano tre, tutti nell'area metropolitana della città di Roma, i quali offrono corsi nel settore meccanico, automotive, elettrico, grafico, della ristorazione e del benessere. Ci racconta come questi centri hanno reagito alla pandemia Fabrizio Tosti, direttore generale del CNOS-FAP Lazio.**

### ***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?***

**F. Tosti:** Di primo acchito direi che stato un impatto “sconvolgente”. Siamo stati costretti infatti ad azzerare tutte le nostre attività presso i Centri di formazione professionale (CFP), i quali, dall'oggi al domani, si sono trovati ad dover gestire la relazione educativa con i ragazzi senza la possibilità di incontrarli di persona.

D'altra parte, proprio perché non volevamo interrompere questa relazione, la chiusura forzata della scuola è stata una grande opportunità per i nostri Centri e i nostri formatori per ripensare la didattica, sviluppando quelle competenze digitali e organizzative, fino a qualche tempo fa un po' trascurate, indispensabili per offrire percorsi formativi a distanza.

Direi che in questo frangente è stato bello vedere la reazione di tutta la nostra comunità educativa, che si è messa in gioco per raggiungere i ragazzi. C'è stato un forte senso di solidarietà tra formatori, che ho visto aiutarsi vicendevolmente per superare gli ostacoli tecnici legati all'organizzazione della FAD e per trovare le soluzioni migliori. Questo supporto è stato coordinato dagli animatori digitali (ne abbiamo uno per ogni centro) che hanno formato i colleghi immediatamente dopo la sospensione delle attività formative in presenza con brevi aggiornamenti sugli strumenti e le metodologie della didattica a distanza, oltre che sulle procedure burocratiche (delicate

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

anche ai fini della rendicontazione) per ammettere gli allievi, segnare le presenze, gestire i dati sensibili ecc.

Aggiungo inoltre che l'esperienza della didattica a distanza, per quanto non possa sostituire completamente la relazione dal vivo, in molti casi ha dato risultati insperati. Ci sono stati ragazzi, per esempio, che a distanza si sono impegnati più di quanto non facessero a scuola. Forse, perché da soli non erano distratti dai compagni oppure perché hanno potuto gestire in maggior autonomia lo studio senza il condizionamento dell'orario scolastico.

***Come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi?***

**F. Tosti:** I nostri centri hanno avviato le prime attività didattiche a distanza il 10 marzo (nel Lazio scuole e centri di formazione sono stati chiusi il 5 marzo). Abbiamo scelto di proporre video-lezioni in modalità sincrona per un tempo che andava dalle 3 alle 5 ore al giorno. Abbiamo utilizzato la piattaforma G-Suite. Il tempo delle video-lezioni è stato utilizzato prevalentemente per le spiegazioni e per il confronto con allievi e allieve, mentre gli strumenti offerti da Google Classroom sono serviti per caricare materiali, assegnare compiti, ricevere i lavori svolti dagli studenti e valutarli.

Tutto questo è stato fatto nelle discipline di area generale, ma anche in quelle professionalizzanti, per le quali, ovviamente, non è stato possibile proporre attività pratiche, ma dove abbiamo organizzato numerose testimonianze aziendali con imprese partner o anche interventi di professionisti (ad es. cuochi), da cui spesso i nostri formatori hanno tratto compiti di realtà e *project work* da assegnare agli allievi.

Ovviamente quest'ultima modalità è stata più congeniale per alcuni indirizzi di studio. Così, gli allievi e le allieve dei corsi grafici hanno potuto elaborare immagini coordinate, studiare degli slogan o, più in generale, creare prodotti grafici da casa utilizzando il proprio computer. Ad alcune classi, per esempio, è stato chiesto di reinventare il famoso slogan «Andrà tutto bene». Oppure, dopo aver incontrato il grafico che cura la campagna pubblicitaria della principale agenzia di pompe funebri di Roma, un professionista che approccia la promozione di questa azienda in una modalità molto particolare, ironica e creativa, i ragazzi hanno dovuto rielaborare alcune proposte di campagna pubblicitaria per imprese operanti nel medesimo settore.

O ancora, le allieve del corso per estetista hanno seguito un webinar tenuto dal responsabile del trucco nello spettacolo musicale Divina Commedia Opera Musical. L'incontro è stato l'occasione per intrecciare gli aspetti letterari con quelli tecnico-professionali. So che le acconciatrici hanno poi sperimentato a casa sui amici e parenti alcune soluzioni presentate a lezione.

Molto interessante è stato anche il percorso tracciato attraverso diversi webinar tecnici sul mondo degli Impianti di Sicurezza e Sorveglianza legati alla Domotica e Intelligenza Artificiale; un percorso svolto in collaborazione con importanti aziende leader del settore, tra cui Dhaua, Dea Security, Tecno Alarm, Finder e Lince.

Per altri indirizzi di studio – come dicevo – il momento della sperimentazione pratica non è stato possibile. Penso ai meccanici d'auto oppure agli operatori meccanici, ai quali è stato chiesto più semplicemente di eseguire lavori legati al disegno tecnico.

***Tutti i ragazzi erano dotati di device digitale per seguire la didattica a distanza?***

**F. Tosti:** Purtroppo no. Se si esclude uno dei nostri tre centri, quello che offre corsi per operatori e tecnici grafici, il quale già da tempo ha deciso di puntare sulla didattica a distanza dotando tutti i propri allievi di tablet, nelle altre due scuole è successo spesso che i ragazzi seguissero le video-lezioni o le testimonianze aziendali dal proprio smartphone, magari con possibilità di connessione limitate, quindi in condizioni non ottimali.

Spesso siamo dovuti andare nelle case dei nostri allievi per offrire anche alle loro famiglie un supporto in questo senso. Non bisogna dimenticare che i nostri centri sono situati in zone periferiche della Capitale, dove non sono infrequenti situazioni di disagio economico e marginalità sociale. Il nostro supporto sul territorio è stato senz'altro facilitato dalla sinergia con le case salesiane e gli oratori a cui i nostri centri sono collegati. Nella drammaticità della situazione, il lato positivo della vicenda è stato che abbiamo potuto conoscere più da vicino le famiglie dei nostri ragazzi, entrare nelle loro case.

Il problema dell'accesso alla rete e della carenza di dispositivi, comunque, rimane. Tengo a ricordare che i CFP dell'Istruzione e formazione professionale, a differenza delle scuole, non hanno ricevuto alcun tipo di sussidio pur supportare gli studenti e le famiglie in questo senso.

***Come avete gestito i tirocini?***

**F. Tosti:** Abbiamo dovuto affrontare situazioni molte eterogenee. Nella maggior parte dei casi il tirocinio era già stato svolto prima che scoppiasse l'epidemia. Nei casi in cui ciò non era accaduto e gli allievi dovevano ancora svolgere le ore di tirocinio obbligatorio, la Regione Lazio ha concesso una deroga, permettendo di convertire le ore obbligatorie di stage in ore impegnate in attività di *project work* a distanza. Normalmente, noi proponiamo ai nostri allievi dalle 160 alle 180 ore di tirocinio al secondo anno, circa 230 ore al terzo, mentre offriamo corsi in sistema duale al quarto anno, in apprendistato oppure con un minimo di 400 ore di tirocinio obbligatorio. La stragrande maggioranza dei nostri percorsi di quarto anno per il conseguimento del diploma professionale nel ramo meccanico, elettrico e riparazione d'auto vengono svolti in apprendistato duale.

***Come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**F. Tosti:** Siamo ancora in attesa delle direttive regionali che probabilmente seguiranno le Linee guida dettate dal MIUR per le scuole. Per il momento noi ci atteniamo a quelle concordate dal governo e dalle parti sociali per la riapertura delle attività produttive, per quanto riguarda la sanificazione degli ambienti, il distanziamento dei lavoratori, la formazione su salute e sicurezza. Durante l'estate, comunque, non abbiamo previsto attività formative in presenza.

In ogni caso, se nel prossimo anno scolastico dovessimo rispettare le norme contenute in queste linee guida non potremmo ospitare nelle nostre aule lo stesso numero di studenti che accoglievano fino a qualche mese fa. Più semplice è l'utilizzo dei laboratori. Credo comunque che sarà necessario ricorrere ancora alla didattica a distanza, magari alternandola ad attività in aula e attività in laboratorio.

Come ho detto all'inizio, la didattica a distanza, benché non possa sostituire del tutto le attività in presenza, può essere efficace, specialmente in alcuni settori, purché si adotti una metodologia tipo *flipped classroom*, ovvero se il docente predisponesse stimoli che i ragazzi possono ricevere anche a distanza (una lezione registrata, un testo, un video o un'immagine commentata ecc) per poi lasciare che essi svolgano in autonomia, a casa oppure presso il centro di formazione, compiti di realtà i cui risultati vengono infine ridiscussi con lo stesso docente e i compagni, di nuovo, o a distanza o in presenza.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?***

**F. Tosti:** Senz'altro l'IeFP potrà avere un ruolo fondamentale in questo processo. Non solo perché i profili professionali formati da questo segmento del sistema educativo sono e saranno richiesti dalle imprese, ma per il modo con cui essi vengono preparati. Noi infatti sappiamo bene che nei prossimi anni molte delle figure che formiamo cambieranno o non ci saranno più. La sfida è quella di utilizzare la formazione professionale per sviluppare nei giovani quelle *soft skill* che in futuro consentiranno loro di trovare – o magari inventare – un lavoro anche in ambiti diversi da quelli per cui hanno studiato. Io credo che l'IeFP sotto questo riguardo abbia una marcia in più rispetto all'Istruzione.

Se riusciremo a formare giovani dinamici, capaci di lavorare in gruppo e di affrontare problemi nuovi, allora anche le imprese che li assumeranno saranno in grado di rispondere con flessibilità alle trasformazioni del mercato o di adattarsi alle conseguenze della pandemia.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**F. Tosti:** Nell'ambito dell'Istruzione e formazione professionale, per il momento non prevediamo sostanziali cambiamenti.

Stiamo studiando invece due nuove figure professionali, attualmente non normate, ascrivibili alla formazione degli adulti: l'operatore e il manager della sanificazione. Vorremmo chiedere alla Regione di costruire il profilo e inserirlo nel Repertorio regionale.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità dell'IeFP, e come risolverle?***

**F. Tosti:** Il primo problema è la scarsa conoscenza di questo segmento del nostro sistema formativo. Da parte delle famiglie, ma anche della scuola, il che – a mio avviso – è una colpa grave. Spesso in fase di orientamento al termine della scuola secondaria di primo grado, l'opzione di proseguire in un percorso di Istruzione e formazione professionale non è nemmeno contemplato dagli insegnanti che dovrebbero consigliare i ragazzi e le loro famiglie. Si pensa ancora alla formazione professionale come una scelta di ripiego. D'altra parte, questa scarsa considerazione si riflette anche nel dibattito pubblico: nei mesi dell'emergenza si è parlato degli interventi a favore dell'Istruzione, ma nessuno ha nominato l'Iefp.

Un altro limite è la frammentazione regionale del sistema. Il fatto che l'Istruzione e formazione professionale non sia presente su tutto il territorio nazionale senza dubbio la indebolisce. Per lo meno a livello di immagine.

***Ritiene che la recente revisione dei percorsi di Istruzione professionale (D.lgs. 61/2017), che prevede un raccordo più stretto e organico fra Istruzione e IeFP, possa favorire anche la crescita di quest'ultima?***

**F. Tosti:** Senz'altro un raccordo maggiore fra i due sistemi è auspicabile. Tenga conto che il 50% dei nostri allievi decide dopo la qualifica o il diploma professionale di reinserirsi nei percorsi di istruzione. E in partenza si trattava per lo più di giovani provenienti da insuccessi scolastici! Gli altri trovano velocemente un'occupazione.

Questo dimostra il valore dell'IeFP, non solo come canale formativo che consente un rapido ingresso nel mondo del lavoro (pregio certo non secondario), ma anche per l'Istruzione stessa. Non di rado, molti nostri ex allievi che rientrano nei percorsi dell'Istruzione ripartendo dal quarto anno oppure svolgendo il quinto anno integrativo per il conseguimento del diploma d'istruzione poi si iscrivono all'Università.

La riforma del 2017 dovrebbe facilitare questo genere di collegamenti. Anche se – di questo sono convinto – il successo di tali raccordi, al di là del quadro normativo, dipenderà delle concrete collaborazioni che si riusciranno ad instaurare nelle singole realtà territoriali.

## L'esperienza di Galdus. Intervista a Diego Montrone\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Più di 1400 ragazzi formati ogni anno, quasi 2.000 aziende partner, percorsi secondari di Istruzione e Formazione Professionali, apprendistato di primo livello, percorsi ITS, inclusione sociale, e formazione degli adulti:** questi alcuni dei numeri e delle attività di **Galdus**, ente formativo e cooperativa sociale di origine milanese, fondata nel capoluogo lombardo nella prima metà degli anni Novanta. Una realtà di eccellenza con uno sguardo sulle tematiche educative, formative e sociali a 360°. Risponde alle nostre domande **Diego Montrone, Presidente di Galdus**.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**D. Montrone:** Ha avuto un forte impatto generando uno scombussolamento del quotidiano su un contesto già molto complesso in quanto “non standard” (molteplici laboratori, *stage*, percorsi all'estero, forte attività individualizzata...). Tuttavia, è stata un'occasione per ripensare alla didattica consapevoli che la formazione professionale senza laboratorio e esperienze in azienda è impensabile. È stata occasione anche per concludere una “decisiva” implementazione delle competenze digitali di tutti gli attori, dagli studenti agli stessi docenti, sulle quali strutturare parte del possibile cambiamento che ci attende.

In Galdus non abbiamo ripreso le lezioni in presenza, abbiamo continuato con la Didattica a Distanza (DAD) fino alla fine dell'anno formativo (compresi gli esami che sono stati svolti a distanza) in attesa di indicazioni più chiare sulla ripresa.

In questo periodo stiamo immaginando delle ipotesi sulla riapertura. Non è semplice in quanto non esistono ancora delle linee generali da osservare, stiamo proponendo noi, insieme all'associazione di rappresentanza degli enti lombardi (AEF) alla Regione qualche elemento sul quale ricostruire l'avvio del prossimo anno. Sentiamo dire che l'obiettivo per alcuni è ora: tornare a come eravamo prima della pandemia, un ritorno ad una “normalità”... ma è possibile cogliere l'opportunità offerta da questa crisi, attraverso un profondo lavoro prima di tutto sui nostri metodi formativi e sull'eliminazione di qualche vincolo di “lontana tradizione”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

Dobbiamo ripensare la “classe”, intesa come “aula”, come uno dei luoghi e dei modi possibili per l’apprendimento, non certo il suo luogo unico ed esclusivo. Gli operatori della IeFP, prima degli intellettuali e degli accademici e sicuramente meglio di loro, hanno la capacità (quasi tutti) di mettersi in discussione, di cogliere l’occasione per pensare a un’idea diversa di didattica e di gruppo classe prevedendo, per alcuni, il lavoro da casa su progetti e richieste precise mentre per altri proseguire in presenza in piccoli gruppi più omogenei. Si potrebbe anche ipotizzare che un aumento dell’efficacia (legata anche al percorso individualizzato delocalizzato e ai piccoli gruppi in presenza) possa ridurre la durata complessiva dell’anno formativo (per alcuni integrabile con percorsi di *stage* maggiori). Questo anche per considerare la sostenibilità delle iniziative (ricordo che la IeFP ha un finanziamento complessivo pari circa alla metà a quanto corrisposto agli Istituti professionali di Stato). È indubbiamente interessante anche l’ipotesi di utilizzare spazi (ancorché rispettosi di tutte le norme di sicurezza) non accreditati al fine di progettare e sviluppare – anche parzialmente – piccoli laboratori o piccole strutture produttive a sostegno della didattica laboratoriale, magari con un coinvolgimento formale delle imprese.

Chiaramente, vista la situazione economica, tutte queste iniziative e progettualità richiedono una specifica copertura, investimenti dedicati che permettano ai percorsi di istruzione e formazione professionale anche un effettivo accesso a strumenti e tecnologie abilitanti, alle forme di didattica e di apprendimento anche a distanza o in contesti multipli.

Anche i corsi ITS e IFTS hanno subito un rallentamento nella calendarizzazione della didattica, soprattutto per i corsi che prevedono una forte componente di esercitazioni in laboratorio. L’impatto più importante si è verificato sul fronte degli *stage* e dei tirocini. Molte aziende infatti, a causa di molteplici fattori, hanno ritirato o rimandato la disponibilità ad ospitare gli allievi dei corsi. La situazione, chiaramente ci preoccupa anche sul fronte del *placement* finale, in considerazione del fatto che la maggior parte delle aziende inizialmente interessate ad assumere i giovani, si trova ora in fase di *stand by* o addirittura in contrazione: ma ci auguriamo, e questo primo periodo di riattivazione generale ci conforta un poco, che questa possa essere – almeno per alcuni settori – una situazione destinata a migliorare velocemente.

### ***Che ruolo immagina per l’istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**D. Montrone:** Abbiamo sempre creduto nell’IeFP come grande opportunità formativa per un inserimento occupazionale nel mercato del lavoro. La IeFP non solo trae spunto e abbrivio da certificate necessità di personale di alcuni settori. Spesso costruisce risposte alle esigenze occupazionali delle aziende del territorio che vedono la IeFP come la “risposta” alle proprie esigenze, anche grazie alla capacità di mixare intelligentemente (almeno in Lombardia) tutti gli strumenti formativi (tradizionali, individualizzati, apprendistato...) e tutte le politiche attive finalizzate a facilitare gli inserimenti dei giovani – gli enti più efficaci sono infatti quelli che hanno costruito servizi di *placement* e si sono accreditati anche ai servizi al lavoro.

Questo nel tempo ha generato relazioni importanti con le aziende che hanno portato, in certi casi quasi ad un “ritorno alle origini” ossia quando i centri di formazione

erano all'interno delle aziende, al loro servizio, non solo per formare il personale in entrata ma anche per implementare nuove conoscenze e competenze in lavoratori già maturi e per riorientare persone in uscita o a rischio di uscita dal mondo del lavoro. Il ruolo della IeFP non dovrebbe essere, ma ancora lo è, subalterno a quello dell'istruzione. Risulta fondamentale – soprattutto se la finalità è quella di costruire e sostenere reali percorsi professionali per i giovani – realizzare un “canale” alternativo di pari dignità, riconoscendo il valore dei percorsi di formazione professionale, che non si limita mai ad essere mero addestramento, vocato al solo fine dell'occupazione. Il metodo della IeFP può e deve infatti essere applicato anche nelle discipline cosiddette culturali, mettendo cioè in azione gli studenti su progetti (presentazioni, video, manufatti, spettacoli teatrali, ecc) in cui i contenuti non siano semplicemente “trasferiti”, ma resi esperienza. Lo studio, necessario per trattenere qualsiasi contenuto, diventa così una necessità (finalizzato al progetto) per l'allievo.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**D. Montrone:** Le nostre figure professionali in uscita (area informatica/automazione industriale – ristorazione – *green job* – sport) rimangono sbocchi validi per i ragazzi, soprattutto se accompagnate da robuste competenze digitali. Le aziende che hanno partecipato a costruire i nostri percorsi hanno infatti confermato la necessità di nuovi addetti. Chiaramente in alcuni settori la contrazione – da capire se temporanea (ad esempio la ristorazione) – risulta essere forte e preoccupante, come già anticipato. Le soft skills, quelle che una volta si chiamava una buona educazione (al lavoro) diventano sempre più complementari e necessarie alle competenze professionali e culturali, in un mondo in continua evoluzione che chiede capacità di innovare, lavorare in team e competenze di *problem solving*. Evidente, infine, stanno osservando la “nascita” di nuove professioni per le quali si dovrà approfondire velocemente la reale necessità e la corretta dimensione.

Ad ogni modo, tutte le figure professionali esistenti avranno certamente bisogno di una verifica prima e di un adeguamento poi, proprio per far fronte a quelle sfide già nominate e connesse a nuovi e diverse modalità di produzione, tecnologie, e metodi di lavoro. Questa però è una dinamica da sempre presente nella IeFP, abituata – avendo a che fare con le aziende – a ripensarsi costantemente per rispondere a tutte le evoluzioni del mondo del lavoro (che non sono solo quelle legate all'attuale crisi).

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**D. Montrone:** Sicuramente le prime criticità iniziano con il “reclutamento”: le famiglie non conoscono l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale e hanno pregiudizi negativi (spesso mutuati dalla scuola di provenienza). Stiamo proponendo con efficacia forme di orientamento basate sul “vieni e vedi”. Spesso questa esperienza fa poi cambiare idea a studenti e famiglie, perché si accorgono che la IeFP rappresenta uno sbocco serio e un ambito virtuoso per crescere e

formarsi. Quasi sempre i percorsi di formazione professionale sono inoltre dotati di strutture efficienti e laboratori all'avanguardia: è quindi evidente che, per le competenze e gli strumenti che mettono a disposizione, sono percorsi di eccellenza che non rappresentano una “seconda scelta”, ma una via diversa e di pari dignità rispetto a quella della Scuola statale.

Segue poi una triste constatazione: la stessa Scuola, in generale, è in difficoltà, anche a causa del contesto – culturale e sociale – in cui sono immersi i ragazzi. Spesso si iscrivono nei nostri centri allievi che sembrano non essere mai andati a scuola, non sanno studiare, faticano ad apprendere, sembrano non abbiano motivi per impegnarsi. È quindi diffusa una “fatica dell’educare”, una stanchezza che fa sì che, alla prima difficoltà di apprendimento attraverso metodi tradizionali, si dia per perso uno studente, dimenticando che lo scopo della Scuola, e più in generale dell’educazione e formazione, non è quello di svolgere un programma ma far crescere persone, ognuno con la propria irriducibile personalità.

Vi sono anche problemi di finanziamento. Da quando esiste la IeFP regionale, almeno quella Lombarda, il budget per ciascun allievo è rimasto immutato, come dicevo, il costo per la Regione è quasi la metà di quanto spende lo Stato per i percorsi analoghi svolti negli Istituti Professionali. Come Galdus, abbiamo affrontato questa criticità avviando collaborazioni con diverse aziende (che spesso investono nei nostri percorsi) ma si potrebbe fare molto di più (anche a favore del capitale umano coinvolto nelle strutture formative). A questa problematica si aggiunge inoltre un’eccessiva burocratizzazione di ogni procedura, burocrazia di diversa natura e provenienza (nazionale, regionale, comunitaria).

Infine, un’ulteriore difficoltà arriva dalla mancanza di certezze in termini di continuità di offerta formativa nel tempo (incertezza che per Galdus ha 30 anni di storia), con progetti finanziati su base annuale, ma anche di tempistica di realizzazione. Mentre assistiamo ad una offerta continuativa per il triennio di IeFP, la pubblicazione di bandi pubblici regionali per gli anni successivi, pur costituendo ormai una consuetudine per le attività di formazione superiore, è sempre tardiva rispetto alla normale programmazione delle attività e della promozione dei corsi presso gli utenti finali. Questo tipo di incertezza limita potentemente le nostre possibilità, lasciandoci in balia di una programmazione a corto raggio, che difficilmente riesce ad andare oltre la contingenza costituita dai fabbisogni presenti e dai requisiti del singolo bando.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell’istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**D. Montrone:** La formazione professionale è il canale maggiormente deputato al dialogo con le aziende, capace di evolversi rapidamente in risposta alle mutate condizioni di mercato e a nuove competenze necessarie per mantenere elevato il livello di competitività delle imprese: chi meglio dei percorsi di istruzione e formazione professionale potrebbe quindi allearsi con il sistema produttivo per costruire processi comuni di costruzione di competenze, al fine di favorire l’occupabilità dei giovani, processi di *upskilling* o *reskilling*, e più in generale favorire la diffusione di una vera e propria cultura della formazione continua?

Quello in commento è inoltre un naturale sviluppo della trama di relazioni già in atto: quando si costruiscono reali ed efficaci rapporti con le aziende, ad esempio per rispondere all'esigenza di nuovo personale, inevitabilmente si diventa riferimento per tutte le esigenze di formazione (e di politiche del lavoro).

***Perchè scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**D. Montrone:** Ci sono delle condizioni che rendono i percorsi di IeFP una scelta ottimale: ad esempio se il desiderio dei ragazzi è quello di apprendere un mestiere attraverso un fare che poi stimola la conoscenza. Non studiare di meno, non lavorare e basta: ma apprendere in un modo diverso, attraverso l'attivo coinvolgimento in una logica progettuale e basata su consegne e sfide reali, capaci di ingaggiare gli studenti in coinvolgimenti a 360°, mente e corpo. Non è, quindi, un percorso per tutti, come non lo è nessun percorso formativo: è una possibilità dedicata ai quei ragazzi che hanno bisogno di toccare con mano a cosa serve lo studio. Così apprendono; così innescano processi di apprendimento.

A livello terziario, è inoltre assolutamente necessario diffondere e promuovere la conoscenza di percorsi alternativi a quelli universitari, come quelli erogati dagli Istituti Tecnici Superiori, coinvolgendo le scuole superiori in percorsi di orientamento che, nel rispetto delle capacità e delle attitudini degli allievi, li possano indirizzare anche verso percorsi di formazione tecnica. Anche in questo caso, non si tratta di privilegiare una scelta piuttosto che un'altra, un'offerta formativa a scapito di un'altra, ma introdurre strumenti per promuovere un orientamento davvero efficace nel valorizzare le specificità dei diversi percorsi in modo tale da permettere ad ogni ragazzo di intraprendere il percorso a lui più corrispondente e maggiormente in grado di esaltarne i talenti.

## L'esperienza del Centro di Formazione Professionale San Luigi. Intervista a Lucia Boeretto\*

*a cura di Matteo Colombo*

Da più di 60 anni il Centro di Formazione Professionale San Luigi porta avanti l'opera creata dalle Suore della Riparazione, in particolare in Veneto, dove ha sede in San Donà di Piave (Venezia). Offre percorsi di istruzione e formazione professionale nel settore benessere e nel settore ufficio e percorsi di qualifica e abilitazione per adulti nel settore benessere, anche grazie al costante dialogo con le molte piccole e medie imprese (spesso artigiane) presenti nel territorio. L'ente è anche accreditato a livello regionale ai servizi al lavoro, offrendo quindi attività di orientamento e *placement*. L'ente, socio di Scuola Centrale di Formazione, da sempre ripone una grande attenzione all'esperienza educativa e formativa dello studente, sfidata dall'esperienza della pandemia ma che, proprio grazie a quest'ultima, ha potuto ripensarsi e vivere la difficoltà come una vera opportunità per riscoprire i propri obiettivi e le radici che ancora oggi ne sostengono l'opera. Risponde alle nostre domande **Lucia Boeretto**, Coordinatrice del Centro di Formazione Professionale San Luigi.

*Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?*

**L. Boeretto:** Dopo le festività di Carnevale, a fine febbraio, non siamo più rientrati a scuola. La situazione ovviamente ha lasciato tutti sgomenti, ma abbiamo saputo subito reagire. Grazie a Scuola Centrale di Formazione, di cui siamo soci, già da sette anni partecipiamo al progetto INN, che ci ha permesso di far frequentare ai nostri docenti corsi di formazione sulla didattica mediata da nuove tecnologie e acquisire strumenti per realizzarla. Spinti da questa esperienza, avevamo già familiarizzato con tutte quelle piattaforme poi largamente utilizzate dopo l'esplosione della pandemia: Google Classroom, Microsoft Teams, eccetera. Questa conoscenza pregressa ci ha permesso di partire immediatamente con quattro ore di didattica a distanza al giorno, senza interrompere il percorso formativo degli studenti. Abbiamo anche provveduto ad inviare un breve questionario agli studenti, chiedendo loro che strumenti avessero a disposizione: è emerso che molti avevano a disposizione solo il cellulare, e altrettanti avevano problemi di rete. Abbiamo distribuito, agli studenti più in difficoltà, 50 tablet. Chi comunque aveva problemi, è stato aiutato dai compagni, in una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28](#).

bella dimostrazione di sostegno reciproco. I docenti la prima settimana hanno fatto lezione dalla nostra sede, poi ovviamente anche loro da casa, forniti di una strumentazione adeguata.

Regione Veneto aveva chiesto agli enti di formazione professionale di erogare anche solo la parte teorica del percorso formativo. I nostri docenti però si sono ingegnati, ripensando la didattica di tutte le materie – aiutati in questo anche dal fatto che già usavano il tablet, quotidianamente, in aula. Agli studenti è stato chiesto di collaborare per creare elaborati, non vi erano lezioni frontali ma solo approfondimenti e progetti di gruppo. Ad esempio, nel settore dell'acconciatura e dell'estetica siamo riusciti a svolgere delle esercitazioni pratiche da casa. È stato chiesto agli alunni di riprendere tutti i passaggi con il cellulare. Veniva quindi svolte lavorazioni poi analizzate dal docente, che forniva indicazioni, e dai compagni. Ogni video e ogni progetto è stato strutturato in step operativi, permettendo così un migliore e più efficace intervento da parte del docente, quando necessario. Allo stesso tempo, è stata incoraggiata la libera creatività degli stessi studenti: in esito, abbiamo ricevuto dei project work davvero belli e interessanti.

La didattica online ha avuto un tasso di partecipazione e di soddisfazione elevatissimo: da questa conquista non vogliamo tornare indietro, si va solo avanti. L'integrazione di tecnologie nella realizzazione del percorso formativo ha dei lati positivi che non possono essere accantonati con il ritorno alla didattica in presenza. Grazie ai contributi regionali, nello specifico della Regione Veneto stiamo acquisendo altre strumentazioni utili a tale scopo: l'anno prossimo, se si potrà ripartire in presenza, proporremo una didattica *blended*, con un'alternanza di momenti in presenza e a distanza. Ad esempio, i ragazzi da casa nel pomeriggio potranno accedere a specifici moduli di approfondimento e ulteriori esercitazioni: è chiaro che quindi non si tratta di mera formazione a distanza, ma di una progettualità partecipata anche da docenti e dagli stessi alunni con l'obiettivo di fornire una formazione di assoluta qualità e innescare processi di apprendimenti continui anche oltre i confini dell'aula.

#### ***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**L. Boeretto:** I ragazzi che hanno affrontato questo periodo avranno un patrimonio di capacità e competenze ricchissimo. Questa crisi davvero è stata per loro anche un'opportunità. La fatica che hanno attraversato gli ha consegnato una mentalità diversa: sapersi adattare agli imprevisti, trovare nuove vie e nuove soluzioni davanti a problemi e alle difficoltà, riflettere, sperimentare e collaborare per costruirle.

Molte piccole e medie imprese del nostro territorio, ad esempio, potranno solo beneficiare della presenza, per periodi di stage o apprendistato, di studenti portatori di questa mentalità, e quindi capaci di diffondere innovazione anche nei contesti aziendali, anche trasformando le stesse pratiche lavorative. Un esempio è quello del settore dell'estetico, dove alcuni studenti hanno sperimentato una applicazione per permettere al cliente di utilizzare determinati prodotti guidato a distanza e senza la necessità di andare in negozio. La istruzione e formazione professionale ha e avrà quindi un ruolo straordinario nel percorso di ripresa, se saprà ben poggiare su due

pilastri: una metodologia didattica innovativa e la disponibilità di strumenti all'altezza. L'innovazione tecnologica e metodologica passa così dai processi di apprendimento innescati dall'istituzione formativa ai luoghi di lavoro e, in generale, alla realtà tutta.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**L. Boeretto:** Dati anche alcuni vincoli amministrativi la nostra offerta rimarrà stabile. Pur tuttavia, all'interno dei nostri percorsi vogliamo portare quanto già sopra ricordato: didattica innovativa e in modalità *blended*, senza soluzione di continuità tra aula, luogo di lavoro, casa. Siamo già in ricettivo ascolto delle esigenze delle aziende, a partire dalle quali potremo poi di conseguenza intervenire sulla nostra programmazione, anche grazie a quanto apprendiamo “di ritorno” dalle esperienze di *stage* o di alternanza, spesso realizzate nelle molte piccole e medie imprese che costellano il nostro territorio. Si potrà quindi innescare un processo a doppia direzione: gli studenti portano una mentalità nuova in azienda, la quale restituisce attraverso di loro alla scuola specifiche esigenze e fabbisogni formativi. Il sistema formativo e il tessuto produttivo possono così lavorare in costante dialogo e in una logica di forte contaminazione.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**L. Boeretto:** I ragazzi che frequentano l'istruzione e formazione professionale richiedono spesso per raggiungere il successo formativo una forte personalizzazione dell'apprendimento, difficile da realizzare in classi sovraffollate, che però sono connesse alle specifiche modalità di finanziamento regionali. Le due cose andrebbero quindi ripensate assieme: un limite massimo di studenti per classe e un diverso meccanismo di finanziamento, basato sui partecipanti e non sui corsi.

Meno efficaci sono, nel nostro territorio, limiti e vincoli culturali spesso diffusi altrove, che vedono nella IeFP una seconda scelta destinata agli “scarti” del sistema di istruzione statale. Questa differenza è dovuta ad un lavoro lungo di anni e nato dalla collaborazione con istituti di istruzione secondaria inferiore e superiore, così come con la stessa Regione Veneto, attraverso il quale abbiamo promosso la conoscenza e il riconoscimento del valore di questi percorsi, facendo rete tra di noi e intervenendo in fase di orientamento e riorientamento.

Parziali e specifiche criticità riguardano l'attivazione del contratto di apprendistato, in particolare quando dovrebbe riguardare lavoratori minori e in determinati settori, dove più che in altri la maturità, l'autonomia e la responsabilità sono elementi determinati. Su questo fronte si può fare di più, anche grazie ad una migliore conoscenza dell'istituto da parte di tutti gli attori coinvolti, e in primis dai consulenti del lavoro che si rapportano con le aziende.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**L. Boeretto:** Su questo fronte i percorsi di IeFP possono dare un contributo assolutamente centrale. Noi infatti non offriamo solo la dimensione dell'istruzione, ma anche quello della formazione: abbiamo un patrimonio sia di competenze professionali, sia nell'ambito delle politiche attive, che ci rende quindi i partner ideali per il sistema delle imprese. In particolare, un elemento spesso messo in secondo piano è l'orientamento, che non è solo "scegliere una scuola", ma un processo di continua scelta delle opportunità formative e di valore utili per la propria carriera e il proprio percorso. Se poi uniamo la dimestichezza con la formazione a distanza, possiamo fin da subito immaginare percorsi formativi che sappiano orientarli verso la scelta migliore per loro e per l'azienda, realizzati con il supporto delle tecnologie digitali e per sviluppare competenze ad alto impatto nel mercato del lavoro. Ovviamente molto dipenderà dal criterio con cui saranno pensati i bandi per svolgere queste attività da parte delle istituzioni competenti.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**L. Boeretto:** Alla fine della terza media, si aprono due strade: quella dell'istruzione, e quella dell'istruzione e formazione professionale. Entrambe sono di pari dignità e devono essere liberamente scelte dagli studenti in base alle loro inclinazioni, desideri, e aspirazioni professionali. Attenzione, però, a non contrapporre le due strade: in quella della IeFP ci sono diverse tappe: la qualifica triennale, il diploma quadriennale, e la maturità al quinto anno. Ad ognuno di queste tappe è possibile fermarsi, così come è possibile continuare il proprio percorso formativo. Non solo: anche dopo il quinto anno, nel caso volessero proseguire gli studi a livello terziario ma non accademico, ci sono i percorsi ITS, eventualmente preceduti anche dagli IFTS. C'è quindi una vera e propria filiera dove, supportato da un orientamento costante e dalla viva esperienza pratica, lo studente può decidere se a quella tappa fermarsi, o proseguire il percorso.

Le aziende in particolare possono investire maggiormente sulla loro crescita scommettendo sul capitale umano, moltiplicando le opportunità di apprendimento e formazione. Conoscere scuole e istituzioni formative grazie ai percorsi di stage e di alternanza, e attivando contratti di apprendistato di 1° livello: questa attenzione, educativa e non solo formativa, può favorire il diffondersi di una cultura più attenta alla persona attraverso il lavoro, quest'ultimo visto come una dimensione fondamentale nella quale la prima si esprime. Per raggiungere questo obiettivo, è però prima di tutto concentrarsi sulle relazioni che questi ragazzi creano con gli adulti che incontrano: nella fascia tra i 17 e i 23 anni, alle prime esperienze nel mondo del lavoro, il rapporto instaurato con un collega o con il titolare dell'azienda dove si è in stage o in apprendistato può davvero cambiare la vita del giovane, permettendogli di scoprire i propri talenti e inclinazioni. Una diversa cultura della formazione passa quindi da una più attenta cultura educativa, incentrata sul valore delle relazioni nella pro-

mozione del pieno sviluppo degli studenti e, più in generale, della persona. È la dimensione della socialità che poi fa la comunità, e in questo i sistemi formativi e il mondo del lavoro sono due attori fondamentali.

## L'esperienza della Fondazione Et Labora. Intervista a Emanuele Favarato\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

**Et Labora** è un'agenzia per il lavoro accreditata ai servizi al lavoro e la formazione, con sede a Milano, Bergamo, Firenze e Roma e, prossimamente, anche a Manerbio (BS), Torino e Bologna. La fondazione oltre ai servizi al lavoro, alla ricerca e selezione, alle accademie aziendali, alla formazione manageriale e ai percorsi formativi in apprendistato offre corsi di formazione per l'inserimento e reinserimento lavorativo e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

I corsi di IFTS attualmente attivi sono quattro: quello per diventare sviluppatore full stack, esperto nella progettazione e la gestione database, quello per diventare addetto all'amministrazione economico finanziaria nell'ambito HR, quello per diventare disegnatore meccanico nell'industria 4.0 e, infine, il percorso per operatore di impianti automatizzati. Nell'anno formativo 2020-2021, attraverso partnership con numerose aziende, enti scolastici, enti formativi e Università, *Et Labora* ha programmato l'avvio di ben 9 percorsi in tutta la Lombardia.

L'Istruzione e formazione tecnica superiore oltre a consentire a chi possiede un diploma quadriennale IeFP di specializzarsi completando il proprio profilo professionale, rappresenta un'ottima opportunità anche per quei giovani i quali, pur avendo acquistato un titolo di studio superiore, non riescono a trovare lavoro. La peculiarità di questo segmento del sistema formativo nazionale è lo stretto collegamento dei percorsi con i fabbisogni professionali delle aziende, che infatti partecipano insieme alle istituzioni formative alla loro progettazione.

A maggior ragione oggi, dopo lo shock economico e sociale causato dalla pandemia, l'inevitabile riconversione di molti processi produttivi e servizi renderà necessaria questa sinergia, senza la quale i percorsi di studio, se privi di un reale confronto con il mondo del lavoro, rischiano di acuire ulteriormente i problemi, già gravi in Italia, della disoccupazione giovanile<sup>[1]</sup> e dell'over education<sup>[2]</sup>. Questo ciò che emerge dall'intervista ad **Emmanuele Favarato**, Responsabile dei Progetti di formazione Post Diploma di Fondazione Et Labora.

### ***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?***

**E. Favarato:** Poiché le nostre attività si svolgevano sostanzialmente in presenza l'impatto è stato notevole. Inoltre, riteniamo che l'attività in presenza e in un luogo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

fisico specifico abbia un forte valore in termini di efficacia del percorso formativo-educativo.

Tuttavia, allo scoppiare dell'emergenza ci siamo mossi con estrema determinazione. Il giorno 6 marzo abbiamo comunicato a tutti i ragazzi che frequentavano i nostri percorsi che le lezioni erano sospese. Il 9 marzo abbiamo cominciato a fare alcune ore di lezione on line pur non sapendo con certezza se e come Regione Lombardia avrebbe regolamentato le videolezioni. Intorno al 20 marzo stavamo erogando a distanza il 100% delle ore di formazione programmate.

***Come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi?***

**E. Favarato:** La prima difficoltà a cui abbiamo dovuto far fronte è stata quella di interpretare le istanze della Regione per adeguare la nuova modalità “da remoto” alla necessità di certificare l'effettiva erogazione del servizio. Non le nascono che la prima preoccupazione, che ha richiesto un grosso sforzo ai nostri formatori e a chi gestisce la didattica, è stata quella di riorganizzare il calendario, creare classi virtuali, trovare modi per effettuare l'appello on line ecc.

Ai ragazzi è stato fornito il calendario aggiornato e le indicazioni delle stanze virtuali a cui accedere di volta in volta. Le lezioni effettuate tramite la piattaforma Microsoft Teams hanno posto fin da subito alcune sfide. Certamente, perdere il contatto visivo (non vedi tutti gli studenti in una sola volta, qualcuno ha la videocamera momentaneamente spenta, a volte il sovraccarico della rete costringe lo spegnimento del video ecc) priva il docente del linguaggio non verbale che normalmente coadiuva molto il lavoro d'aula.

È stato necessario trovare strategie per ricevere maggiori feedback dagli alunni e supplire al coinvolgimento di sguardi e gesti utilizzando solo il canale verbale, come ad esempio l'utilizzo di test, domande aperte a cui rispondere in tempo reale al fine di testare la comprensione e la rielaborazione dei concetti.

Alcune piattaforme permettono di realizzare facilmente dei questionari (ad esempio google forms o il tool analogo di Microsoft) e anche quiz divertenti e di facile fruizione come kahoot. In alcuni casi il docente ha utilizzato la piattaforma gotomeeting che gli ha permesso di avvicinarsi maggiormente alle condizioni di un'aula perché i partecipanti possono essere visti anche mentre proiettati slide e contenuti. Per mantenere l'attenzione il docente ha necessariamente evitato il monologo provando attività di collaborazione come l'editing collaborativo dei documenti attraverso l'ambiente messo a disposizione gratuitamente dalle piattaforme utilizzate.

Un altro problema è stata la privazione dello spazio fisico: circostanza che ha tolto al docente la sua “scenografia” all'interno della quale svolgere la lezione. Il docente coinvolge generalmente i ragazzi muovendosi nell'aula, girando fra i banchi, alzandosi o sedendosi. Aver ridotto lo spazio d'azione ha necessariamente voluto dire “aumentare” la presenza del docente all'interno dello schermo. Per esempio, utilizzando la lavagna virtuale per appuntare concetti, creare piccole illustrazioni o semplici segni, che in un ambiente di aula sarebbero superflui, al fine di sottolineare e rimarcare punti salienti della lezione o cadenzare i passaggi logici del discorso.

Tutti i materiali didattici sono stati infine caricati in uno spazio virtuale accessibile dal corpo docenti e dagli studenti. Gli elaborati “ufficiali” sono stati inseriti in spazi dedicati delle aule virtuali create con Teams come archivio del lavoro svolto. Per tutto il resto ogni docente ha implementato tool e strumenti che di volta in volta venivano adattati alle diverse esigenze. Un'altra funzione utilizzata è stata la registrazione della lezione. Ogni docente ha registrato la lezione che, una volta caricata, rimaneva a disposizione degli alunni. Ci si è resi conto presto, infatti, che alcuni ragazzi apprezzavano la possibilità di ritornare sui concetti in un secondo momento.

#### ***Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**E. Favarato:** L'erogazione della didattica è ormai entrata a regime e non ci aspettiamo novità fino almeno a settembre.

Molti dei nostri percorsi prevedono esperienze di stage curricolari che ovviamente durante il *lockdown* si erano interrotte. Ora stiamo supportando le aziende a ricominciare ad accogliere i ragazzi, anche in *smart working*, se tale modalità è coerente con il piano formativo.

Nonostante le difficoltà, mi sento comunque di poter già affermare che l'esperienza ha liberato, risorse e energie che ci hanno portato a trovare soluzioni metodologiche e strumentali che andranno ad arricchire la nostra offerta. Penso che la didattica a distanza potrà facilitare il lavoro dei tutor nei confronti dei tirocinanti e dare così maggior continuità al percorso educativo.

#### ***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione tecnica superiore nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?***

**E. Favarato:** Avrà un ruolo capitale se sarà capace di osservare, analizzare e capire i cambiamenti e i suggerimenti che arrivano dal mercato del lavoro e dai dati macroeconomici di cui cominciamo a vedere i segnali proprio in questi giorni.

Per la nostra realtà questo ha voluto dire costruire un team di sviluppatori che si occupa esclusivamente di incontrare e ascoltare il tessuto produttivo per poter proporre delle soluzioni il più possibile vicine alle esigenze delle aziende. Dotare la nostra realtà di un'area sviluppo è stato un grande investimento che nasce proprio dalla consapevolezza che per offrire servizi utili o formare candidati adeguati occorre raccogliere e analizzare i dati che la realtà offre.

Tutti i percorsi IFTS sono strutturati per implementare competenze per l'utilizzo delle nuove tecnologie. I percorsi sul management delle strutture ricettive che apriremo a Milano o i nuovi percorsi che trattano il tema della automazione nel Bresciano e nel Bergamasco sono percorsi che intercettano fortemente il bisogno di innovazione del territorio, senza citare tutto il mondo dell'ICT dove le aziende sono sempre più orientate ad assumere figure dinamiche e capaci di adattarsi ai continui cambiamenti. Ecco perché sul territorio di Milano ha riscosso molto interesse il percorso per Full Stack developer.

Ritengo però sia ancora più importante che la formazione professionale torni ad occuparsi non semplicemente dello sviluppo delle competenze tecniche (certamente

importanti) ma della crescita e dello sviluppo del soggetto che le utilizzerà nel suo ambito lavorativo. Occorre in sostanza favorire una visione formativa che accetti una sfida educativa. Solo contribuendo alla generazione di soggetti più consapevoli possiamo accendere la possibilità rilancio di un mondo del lavoro più pronto alle sfide che ci attendono.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**E. Favarato:** Già dopo qualche settimana dal *lockdown* ci siamo scontrati con la necessità di modificare dei moduli formativi per i corsi in progettazione per il 2020-2021.

Contenuti come la sostenibilità, il lavoro agile, l'utilizzo di piattaforme cloud, l'economia circolare diventeranno a breve delle costanti nell'offerta formativa.

Realtà come la nostra è chiamata ad analizzare come l'inevitabile riformulazione dei comportamenti sociali fuori e dentro gli ambiti lavorativi implicherà la nascita o lo sviluppo di nuove competenze e professionalità.

Penso in primis al tema della sicurezza sul lavoro o tutto quello che potrà emergere dall'evoluzione del trattamento dei dati personali o l'elaborazione dei Big Data per garantire la sicurezza pubblica.

Tutto il settore ricettivo dovrà dotarsi di competenze nuove e in parte ancora da definire. Sarà difficile tornare in dietro rispetto all'utilizzo fatto dell'e-commerce in questo periodo, e di conseguenza il mondo della logistica, del marketing on line.

La grande distribuzione sarà chiamata ad introdurre standard di sicurezza diversi da quelli a cui eravamo abituati. Tutti settori che richiederanno dei passi in avanti in termini di competenze. Un altro tema che con cui presto ci troveremo a fare i conti è la necessità di formare un middle management capace di far fronte, non solo all'innalzamento degli standard di sicurezza, ma all'inevitabile tendenza da parte delle piccole imprese di alcuni settori di essere assorbite da realtà più grosse e strutturate.

Ancora da capire che ricaduta ci sarà su tutto il comparto industriale, ma sicuramente ci sarà. Dal nostro osservatorio ritengo sia ancora presto per riuscire a definire delle nuove professioni ma presto dovremo farci certamente i conti.

È pertanto ancora presto per capire come saranno modificati i futuri corsi, ma già da ora sappiamo che dovremo necessariamente formare i ragazzi sull'utilizzo degli strumenti dello smart working. Alcuni moduli legati all'economia circolare saranno già presenti sulla programmazione 2020 in senso del tutto trasversale per tutti i corsi.

***Come giudica un possibile allargamento dell'IFTS come strumento per la riqualificazione degli adulti?***

**E. Favarato:** Fondazione *Et Labora* ha sempre guardato al tema delle politiche attive e al mondo della disoccupazione con una particolare attenzione e per questo offre corsi per l'inserimento e del reinserimento lavorativo degli adulti.

È evidente a tutti l'accelerazione che il mondo globalizzato ha portato alla nascita di nuove competenze, allo sviluppo di quelle esistenti e perfino alla scomparsa di alcune e che questo comporti una sempre maggiore attenzione al tema della riqualificazione che, ovviamente, urge per chi fatica a rientrare nel mercato del lavoro ma si pone sempre più anche per chi il lavoro ce l'ha ma che nel medio termine potrebbe cambiare.

Per quanto riguarda l'Istruzione e formazione tecnica superiore ad oggi è presente il vincolo di età per la fascia 18-29. A seguito di accorgimenti didattici e strumentali potrebbe essere una buona opportunità per la riqualificazione anche degli adulti.

L'efficacia della riqualificazione di questi percorsi è testimoniata dalla sua capacità di attrarre ragazzi non solo dai percorsi IeFP ma anche da qualsiasi percorso secondario superiore fino ad arrivare a ragazzi laureati che desiderano aprirsi nuovi sbocchi lavorativi.

La formula duale garantisce una rapida formazione e, se adeguatamente strutturata, potrebbe certamente coadiuvare la riqualificazione di figure senior. Occorrerebbe però allargare le specializzazioni possibili definite da normativa che allo stato attuale sono evidentemente studiate per un profilo più giovane.

### ***Cosa bisognerebbe cambiare per favorire lo sviluppo dell'Istruzione e formazione tecnica superiore?***

**E. Favarato:** Viviamo ancora nel retaggio per cui «se vuoi ottenere soddisfazioni dalla vita lavorativa devi laurearti». Eppure, moltissime aziende offrono posizioni nell'ambito tecnico che permettono livelli di apprendimento, crescita professionale ed economica estremamente interessanti.

In Germania sono 800.000 i ragazzi che scelgono la strada della formazione tecnica superiore ogni anno, e non come scelta al ribasso. Il risultato lo abbiamo tutti sotto gli occhi. Quindi ancora una volta ci troviamo di fronte ad un problema di carattere culturale che ancora divide il fare dal sapere subordinando il primo al secondo.

La sfida che abbiamo di fronte è quella di rompere i compartimenti stagni fra mondo formativo secondario, formazione terziaria e mondo produttivo. Occorre superare certi pregiudizi che abbiamo ereditato nel tempo. Uno dei parametri valutativi per la formazione secondaria è il numero di ragazzi diplomati che si iscrive all'Università, ma si parla poco della dispersione universitaria. L'idea che ci possano essere percorsi formativi di successo alternativi non è ancora passata. Nessuno però considera che molti dei nostri iscritti sono giovani che hanno iniziato l'Università per poi abbandonarla o addirittura laureati che non trovano lavoro.

Capita anche che le aziende debbano essere aiutate nell'affiancare i ragazzi nel loro percorso di crescita perché ciò richiede un *know how* e anche del tempo che spesso non hanno e infatti, a volte, preferiscono rivolgersi al mercato del lavoro, dove possono trovare profili già formati. Ma questo non è sempre possibile, specialmente in un'epoca come la nostra dove le competenze e le professionalità necessarie per lavorare mutano rapidamente a causa della trasformazione oramai continua dei processi produttivi, delle abitudini di consumo, dei bisogni sociali ecc.

Oggi urge invece creare una sinergia che possa dare continuità e efficacia alla crescita dei ragazzi. Occorre iniziare un processo di consapevolezza che porti fino

all'eliminazione della separazione fra il tempo dell'apprendere dal tempo dell'applicare. L'apporto formativo del contesto lavorativo deve entrare sempre di più nelle aule come l'attenzione al processo educativo deve entrare sui luoghi di lavoro.

## L'esperienza di ENGIM Lombardia. Intervista a Giuseppe Cavallaro\*

*a cura di Matteo Colombo*

**La Congregazione dei Giuseppini opera in Provincia di Bergamo dai primi anni del Novecento, attraverso la progettazione e realizzazione di corsi di formazione professionale.** Ha ripreso le attività nel 1998 con il nome di ENGIM, Ente Nazionale Giuseppini del Murialdo. Protagonista di questa intervista è *Giuseppe Cavallaro, Direttore Generale di ENGIM Lombardia*. Con sede a Valbrembo (Bergamo), ENGIM Lombardia realizza corsi di IeFP triennali e quadriennali inerenti i settori agricolo, elettrico, informatico, ristorazione, manutenzione veicoli a motore, termoidraulico e percorsi IFTS, tra cui quello per *Junior System Administrator*, realizzato in collaborazione con diverse aziende del territorio bergamasco, tra cui Aruba ed Experim del gruppo Sorint Lab

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**G. Cavallaro:** Può sembrare strano, ma l'impatto, nella sua drammaticità, è stato anche stimolante. La chiusura è arrivata subito dopo le vacanze di carnevale, ricordo di aver passato un fine settimana tra decreti e riflessioni. Ci siamo attivati subito, anche se ci sentivamo impreparati: non abbiamo mai avuto una predisposizione per la formazione a distanza, date le attività e i metodi che utilizziamo nei nostri corsi. La prima settimana il centro è stato completamente chiuso, la seconda le attività erano sospese ma i docenti hanno potuto recarvisi per registrare e iniziare a predisporre le lezioni a distanza. Poi, sono arrivate le indicazioni di Regione Lombardia, sia per quanto riguarda i tirocini che la formazione a distanza, e noi ci siamo adeguati ad esse, pensando anche di continuare con lo svolgimento di alcuni tirocini anche a distanza. D'altronde, quando le mansioni lo consentivano e l'azienda continuava a lavorare, perché interrompere? Successivamente ci siamo concentrati con una forte azione congiunta a livello nazionale insieme agli altri ENGIM regionali quando le misure restrittive sono diventate ancora più stringenti, sulla formazione a distanza, attivando le piattaforme Moodle, Microsoft Teams, Google Meet, miscelando formazione sincrona e asincrona. Abbiamo monitorato l'efficacia di queste attività a distanza, notando che solo l'8% degli allievi era in difficoltà, e ci siamo attivati di conseguenza. Anche senza laboratori e lezioni in presenza, abbiamo raggiunto le 990

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

ore previste, non una di meno. Quando Regione Lombardia da metà maggio ha permesso di riattivare anche i tirocini, ci siamo subito adeguati. I feedback ricevuti da docenti, studenti e famiglie sono stati molto positivi. Probabilmente ci ha aiutato l'essere una realtà piccola e quindi molto flessibile, siamo riusciti a dare ascolto e rispondere alle diverse esigenze. Di certo dopo questa esperienza non vogliamo abbandonare la formazione a distanza, con la quale siamo riusciti anche a raggiungere studenti disabili, svantaggiati, in difficoltà o con stili cognitivi non adeguati alle lezioni in presenza.

Fortunatamente le terze e le quarte avevano già svolto gran parte del tirocinio, non c'è quindi stata questa mancanza, mentre ovviamente l'assenza dei laboratori, almeno in parte si è fatta sentire. Ciò che ha retto sono state le relazioni interpersonali e l'adozione di una logica didattica incentrata sulla realizzazione di project work, chiedendo agli studenti di collaborare tra di loro e lavorare per un fine concreto. Ad esempio, gli studenti dei corsi per elettricisti e meccanici hanno progettato l'ampliamento degli impianti dell'ospedale da campo. La pratica, l'esperienza con la realtà non può essere fatta venir meno e noi non vediamo l'ora di abbracciarla: allo stesso tempo, da questa esperienza guadagniamo la consapevolezza del valore della formazione a distanza, e vorremmo quindi proporre, dal prossimo anno formativo, una didattica integrata, digitale e laboratoriale, a distanza e in presenza, ad esempio alternando le ore di presenza fisica degli studenti in classe tra mattina e pomeriggio. Oppure anche sviluppando i laboratori proponendo un'alternanza tra fasi di osservazione in presenza e attività a distanza.

Ma a questo punto emerge un altro problema: come gestire i trasporti degli studenti, spalmati su orari così diversi e fino al tardo pomeriggio? È necessario affrontare in una logica territoriale e integrata le problematiche connesse al post-covid, non si può ragionare a comparti stagni, ma collaborare a diversi livelli e con diverse responsabilità. Questo è un altro insegnamento che speriamo di aver guadagnato da questa difficile esperienza.

### ***Che ruolo immagina per formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**G. Cavallaro:** Da questa esperienza abbiamo e stiamo imparando tantissimo. Ci auguriamo anche che la rinnovata attenzione a determinati mestieri, prima relegati all'essere ritenuti "inferiori" ad altre professioni più nobili, la loro – come è stata definita – essenzialità durante la pandemia spero ci abbia consegnato un nuovo modo di pensare, ad esempio, agli Ausiliari Socio Assistenziali (ASA) e agli Operatori Socio Sanitari (OSS), che noi formiamo. Ma anche i mestieri più pratici, come gli artigiani che qui a Bergamo hanno collaborato alla costruzione dell'ospedale per la gestione dell'emergenza. Ma anche nei settori dell'agricoltura o degli elettricisti: in sintesi, abbiamo vissuto l'opportunità di guardare con uno sguardo nuovo al valore sociale e pubblico di determinate attività che spesso sono "svalutate", insieme alla formazione professionale che si occupa di formarle. È stata la possibilità di un riscatto comune, di mestieri fondamentali e della formazione che ne accompagna la costruzione. Allo stesso tempo emerge il ruolo strategico della formazione professionale nelle azioni di apprendimento per gli adulti nell'ottica del reskilling anche

implementando la logica duale per gli over 30 e sperimentando contesti di apprendimento “aumentati” attraverso strumenti digitali. Insieme a questo nuovo sguardo sul lavoro, mi immagino che la formazione professionale avrà un ruolo determinante nel percorso di ripresa. Già molte aziende si stanno rivolgendo a noi per apprendisti o tirocinanti, vogliono ripartire investendo sui giovani, ne hanno bisogno. Poi ovviamente non è semplice fare un ragionamento unico, è necessario distinguere per settori. Quello della ristorazione è comprensibilmente più in difficoltà. Comune e trasversale è però l'esigenza, più o meno cosciente e sentita, di una maggior simbiosi con le istituzioni formative, in una logica di piena integrazione tra processi di apprendimento e di lavoro. Nel percorso di ripresa che ci attende, la flessibilità e la capacità di dialogo dell'istruzione e formazione professionale sono elementi cruciali per accompagnare le aziende in processi di riqualificazione, di inserimento di nuove risorse umane, di innovazione repentini e subitanei. Bisogna stare al passo con la realtà e con le sue molteplici esigenze, e la formazione professionale è sicuramente pronta a questa sfida.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**G. Cavallaro:** Sicuramente saranno – e sono già – necessarie nuove competenze. È questo un percorso che abbiamo già iniziato, soprattutto con ASA e OSS, inserendo competenze digitali per permettere l'assistenza della persona anche a distanza: dal saper installare strumenti (monitor, pc, cellulari) e applicazioni (whatsapp, skype) presso il domicilio della persona assistita, a saper intervenire e assisterla anche attraverso di essi. Collaboriamo anche con la Diocesi di Bergamo in quanto ci siamo resi conto anche dell'importanza di competenze relazionali che sappiano intercettare anche i bisogni religiosi delle persone assistite. La persona è da accompagnare a 360°, non ridotta a “paziente” o “assistito”.

Non solo: tra le competenze connesse al mondo della salute e sicurezza, quelle legate all'igiene sono e saranno particolarmente importanti. Questo perché impattano su nuovi modelli organizzativi che riguardano soprattutto gli spazi di lavoro e la loro organizzazione, oltre che una responsabilizzazione dei singoli nel prendersi cura anche di questo aspetto, ad esempio sanificando la propria postazione e i propri strumenti. Gli stessi addetti alla pulizia potrebbero trasformarsi da esecutori a gestori.

Non stiamo lavorando tanto sulla creazione di nuovi profili quanto sull'adattamento di quelli che già ci sono. E su questo fronte, un aspetto particolarmente interessante su cui investire sarà quello di agganciare più percorsi formativi professionali a percorsi abilitanti, o almeno permettere un riconoscimento dei crediti più strutturato che favorisca ove necessario la spendibilità dei titoli. Oppure, allungare le filiere professionalizzanti prevedono l'abilitazione ad un livello più alto: ad esempio, perché non creare un ITS per il settore socio-sanitario e per il lavoro di cura? Anche per ampliare, sotto un'unica categoria – i servizi alla persona – tante e diverse opportunità formative e abilitanti. In questo mondo l'istruzione e formazione professionale sarebbe ancora di più un partner strategico per le aziende e, più in generale, un driver di sviluppo locale, contribuendo a regolare e costruire mercati del lavoro e a

formare i giovani che vi vogliono entrare. Istruzione e formazione professionale che non vuol dire un ente unico, che da solo eroga tutto il necessario, ma una pluralità di realtà locali, ognuna che può fornire, ad esempio, certificazioni, o spazi laboratoriali, o percorsi accreditati. Unendo questi diversi pezzi potremmo esaltare le capacità non solo della formazione professionale ma del territorio, in termini di sviluppo economico e integrazione sociale.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**G. Cavallaro:** Dovremmo sviluppare maggiormente delle “competenze di rete”, forme di collaborazione locale tra diverse istituzioni. L’offerta formativa locale non esprime al massimo le sue potenzialità perché non c’è una rete vera. Una volta c’era anche più spirito di collaborazione e condivisione tra gli enti. Si sono invece molto rinsaldati, rispetto al passato, i rapporti con le aziende. Ma queste relazioni possono e dovrebbero allargarsi anche al mondo dell’università, delle associazioni di categoria, con il mondo dell’istruzione: rapporti ci sono, ma ancora flebili e contingenti. Personalmente immagino un vero e proprio tavolo, o una cabina di regia, territoriale e chiamato a affrontare in un’ottica sistematica i temi della formazione, pensiamo ad esempio cosa si potrebbe fare, con un’azione congiunta, sull’orientamento. I progetti che vanno oltre l’ordinario sono mal supportati. Questo tavolo, con un suo coordinatore, avrebbe il compito anche di far emergere dalle persone idee, innovazioni e motivazioni, superando le divergenze e i conflitti tipici di un sistema competitivo, anche per gestire e incanalare sul territorio flussi di finanziamenti e progetti. Si potrebbe così esaltare e tirar fuori il meglio dalle caratteristiche di un territorio, riuscendo a costruire una visione d’insieme, in cui i diversi tasselli sono armonizzati insieme ai bisogni di tutti i partecipanti: come già detto, servirebbe però una figura di coordinamento professionale innovativa, che oggi non esiste, per gestire e far fruttare questi tavoli e queste relazioni.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo della formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**G. Cavallaro:** Sicuramente possiamo ritagliarci un ruolo centrale, anche perché da sempre quando facciamo formazione agli adulti non ci limitiamo semplicemente a trasmettere conoscenze: spesso abbiamo avuto a che fare con lavoratori o disoccupati provenienti da contesti migratori, o di fragilità. A loro quindi abbiamo fornito un’esperienza educativa e non solo formativa. Ovviamente questa formazione continua dovrebbe essere particolarmente robusta, almeno seicento ore destinate a materie tecniche e professionali gestite da formatori professionisti, il rischio opposto è quella di una formazione tutta interna, erogata solo dalle aziende. In questo senso, servirebbe forse prima di tutto una vera e propria formazione dei formatori. Non è scontato né semplice trovare chi, oltre a possedere una competenza, è capace di trasmetterla efficacemente.

Il vantaggio che, come istruzione e formazione professionale, abbiamo è l'accresciuta capacità di dialogo con le aziende, anche a seguito della "spinta" dal 2015 in poi, sul sistema duale. Prima si "consegnava" lo studente a fine percorso, oggi invece si negoziano i contenuti formativi con le aziende e si va in profondità del senso e degli obiettivi dei percorsi formativi. L'apprendistato, e il sistema duale più in generale, ti obbligano a questa attenzione.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di formazione professionale, e in particolare i percorsi formazione? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**G. Cavallaro:** La qualità della formazione erogata nei percorsi IeFP, IFTS e ITS sta salendo, grazie anche alla maggior sintonia e alla collaborazione con il sistema delle imprese. Queste relazioni permettono anche la creazione di una cultura dell'apprendimento continuo, dentro l'azienda stessa.

Indubbiamente, per alcuni settori la si sceglie perché garantisce un lavoro. Ma anche in questi, oggi più che mai ci si rende conto che essa rappresenta una straordinaria possibilità educativa per lo studente. Noi vediamo tutti giorni rinascere giovani che erano usciti dal primo ciclo di istruzione secondaria con una bassa o nulla stima di sé. L'istruzione e formazione professionale permette loro di scoprire la loro vocazione, mettendoli in contatto con adulti significativi che possono ridestare in loro anche un desiderio di apprendere, conoscere e studiare. Stare a fianco delle imprese significa anche poter acquisire ritmi e metodologie organizzative virtuose capaci di innovare la progettazione formativa.

Per raggiungere questi obiettivi, la collaborazione con le aziende più dinamiche e attente ai cambiamenti del mercato, anche in termini di fabbisogni formativi, è davvero fondamentale. Di rimando noi possiamo mettere in campo la nostra capacità di adattamento e flessibilità, progettando percorsi ad hoc e soprattutto nati dal reciproco confronto e dialogo. La vera sfida è poi fare dell'esperienza della formazione professionale una filiera vera e propria, che arriva a livello terziario con gli ITS. Questo potenziamento potrebbe da una parte abbattere pregiudizi che relegano la formazione professionale a una seconda scelta, inferiore e destinata a chi "non ce la fa", ma anche offrire alle aziende diverse soluzioni per i loro diversi fabbisogni formativi e permettere percorsi di studio e carriera diversificati in base ai desideri e agli obiettivi di ognuno agli studenti. Forse, tra un po' di tempo un'istruzione senza formazione professionale, la dovremo dimenticare: data la realtà in cui viviamo, rapida e cangiante, i fabbisogni educativi dei giovani, e il valore occupazionale e formativo dei nostri percorsi, la vera sfida riguarderà sempre di più la Scuola e l'Università, chiamate a ripensarsi in questo contesto.

## L'esperienza di IFOA. Intervista a Elisa Braghioli\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Ente di formazione e agenzia per il lavoro, dal 1971 IFOA lavora su scala nazionale e internazionale nell'ambito della formazione professionale**, sia con giovani in uscita dai percorsi di formazione secondaria inferiore e superiore, sia con lavoratori o con adulti disoccupati. Ha quindi un orizzonte a 360° gradi sulla formazione, intesa secondo il motto del “sapere utile”, cioè un saper fare progettato a partire dai fabbisogni emergenti dallo stretto dialogo con le aziende e a loro corrispondete. Risponde alle nostre domande Elisa Braghioli, Responsabile della formazione per i giovani e i disoccupati.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**E. Braghioli:** L'impatto che la pandemia ha avuto sulle nostre attività formative è stato decisamente violento. Le prime attività alle quali siamo stati costretti a dare uno “stop” nel corso di un weekend sono state le attività d'aula. I gruppi d'aula sono stati avvisati via whatsapp nel giro di poche ore del cambio repentino di programma e del blocco forzato delle attività didattiche. Nei giorni immediatamente successivi lo stop è arrivato anche sugli stage e sui tirocini formativi. Aziende e allievi sono quindi stati avvisati immediatamente e sono state sospese le attività di formazione in azienda. La reazione immediata e pronta di tutti ha garantito la tutela e il rispetto delle regole e ha creato, nell'ambito di ogni singolo corso, un cordone di relazioni fitte, intense, responsabili che ci ha consentito di fare i passaggi successivi con i nostri utenti in modo trasparente ed efficace. Ciò ci ha permesso, di fatto, in particolare per quanto riguarda le attività di formazione per i giovani, di non fermarci mai del tutto. L'immediata collaborazione, la condivisione di informazioni, la pianificazione rapida sono stati gli elementi che hanno contraddistinto la nostra azione, e sui quali vogliamo anche ricostruire la ripresa delle attività.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

**E. Braghioli:** Le attività della formazione professionale, soprattutto con riferimento al mondo dei giovani e dei disoccupati (anche adulti), avrà un ruolo forse ancor più decisivo di quanto non sia stato fino ad ora. L'attività è proseguita, nel corso del lockdown, con modalità formative alternative: gli utenti hanno scoperto un nuovo modo di fare formazione, sempre presidiato e monitorato, non meno efficace della formazione in presenza, mentre gli enti hanno scoperto come valorizzare metodologie formative differenti utili per ottimizzare, ampliare il bacino di utenza, alleggerire soluzioni logistiche e trasporti. Questi elementi, che sono emersi dalla concreta gestione della formazione a distanza in particolare durante il periodo di lockdown, possono essere utili per immaginare un ruolo innovativo per la formazione professionale nella nostra società, fruibile in nuovi spazi, tempi, modalità e strumenti, potendo così raggiungere una pervasività nuova.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**E. Braghioli:** Non separerei il tema dei profili professionali da quelle delle competenze. Le due cose stanno assieme nel momento in cui si ragiona non in termini "statici" e per obiettivi a breve corso, ma quando si progetta anticipando e ascoltando la realtà del mondo in trasformazione. In IFOA abbiamo già creato un gruppo di lavoro che si pone come obiettivo quello di garantire il conseguimento delle competenze tecnico professionali e relazionali di ogni singolo percorso formativo, utilizzando metodologie diverse che "colgono" le abilità da sviluppare e le valorizzano. Secondo questo modello gli utenti sapranno che verranno in IFOA quando sarà fondamentale venire, in funzione dell'abilità che dovranno sviluppare, e lavoreranno da casa quando non sarà necessaria la relazione con altri, ma solo il proprio lavoro personale, godendo della tranquillità domestica. Infine, lavoreranno in webinar sincrono quando servirà la relazione con i compagni e il docente, ma non sarà necessario operare su stampanti, macchine particolari, ovvero sviluppare dinamiche di gruppo. Questo modello altamente flessibile permette una più efficace gestione del percorso formativo che lo rende ancora più personalizzato e multidisciplinare, potendo introdurre o modificare sia gli strumenti della formazione, che le competenze loro oggetto.

In funzione di una precisa mappa corsuale che prevede collegamenti precisi tra i vari passaggi, l'utente sarà guidato dalla piattaforma e-learning e dai tutor didattici nel percorso formativo e al conseguimento dei vari obiettivi. Si apre quindi uno scenario nuovo, sotto diversi punti di vista di maggior valore, ad alto contenuto progettuale e tecnologico. I profili in uscita saranno ancora più rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro, perché potranno essere più agilmente costruiti in base ai mutevoli fabbisogni, e sfruttando tutte le potenzialità di una formazione blendend che sappia valorizzare sia la formazione in presenza che quella a distanza, oltre che diverse metodologie didattiche diverse dal solo studio individuale e dalla lezione frontale.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**E. Braghioli:** Stiamo lavorando attivamente su soluzioni di alternanza tra webinar, formazione a distanza, aula, per consentire un utilizzo efficace delle aule che potranno avere capienza ridotta, date le misure restrittive e i protocolli sanitari vigenti. Indubbiamente dovremo attivarci per individuare soluzioni logistiche alternative, soprattutto per quanto riguarda le attività relative alle dinamiche di gruppo, alle simulazioni teatrali, al self empowerment, che richiedono la necessaria presenza fisica dei discenti e la loro partecipazione attiva. Quello degli spazi della formazione – che provoca un ripensamento anche degli strumenti e metodi, come già visto – è sicuramente un tema critico e, allo stesso tempo, stimolante e foriero di nuove attività. Un'altra sfida – critica per l'importanza che ricopre, ma sicuramente stimolante – è quella della digitalizzazione dei processi e della progettazione di ambienti virtuali per la formazione. Non è semplicemente necessario un innalzamento delle competenze digitali possedute dal personale, ma è richiesto un vero e proprio ripensamento anche dell'organizzazione della formazione, dei suoi obiettivi e dei suoi strumenti. È un investimento importante sul quale abbiamo scommesso con convinzione.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**E. Braghioli:** Stiamo già sperimentando, in diversi progetti regionali, la compresenza di giovani e adulti, sia disoccupati e occupati. Il lavoro di relazione, mediazione, creazione di un clima d'aula adeguato ad entrambi i target è fondamentale. Aspettative ed esigenze di questi due gruppi sono spesso diverse, ma possono convergere in un lavoro comune di valorizzazione: da un lato delle competenze tecnologiche più innovative, spesso possedute dai più giovani, dall'altro dell'esperienza maturata, proprio dei lavoratori più maturi. La sinergia va creata, ma funziona. Quando i bandi lo rendono possibile, poi, si possono creare gruppi in formazione omogenei in base alle esigenze di conciliazione famiglia/lavoro e alle esperienze pregresse. Bandi rivolti a persone disoccupate over 50 stanno dando enormi soddisfazioni in termini di proattività degli utenti che si cimentano in formazione webinar senza nessun tipo di resistenza.

La formazione degli adulti non va quindi vista soltanto come la formazione strettamente necessario per trovare un impiego in meno tempo possibile: può essere un'occasione anche per sviluppare nuove competenze trasversali, apprendere dai propri pari e non semplicemente dal docente, innescare un desiderio personale di conoscenza e apprendimento continuo nel tempo, che è poi la vera chiave per l'occupabilità delle persone.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**E. Braghioli:** Direi “perché scegliere, da sempre, i percorsi di istruzione e formazione professionale”, non solo per l'oggi e il domani: le ragioni sono le stesse. Questi percorsi coniugano perfettamente istruzione e conoscenza del mondo lavorativo,

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

allenano al saper fare immediatamente, all'ingresso in azienda, e completano la formazione scolastica aggiungendo approccio tecnico e orientato al risultato.

Offrono inoltre la possibilità di sperimentare in modo pratico tutto quello che accade in un ambiente lavorativo prima ancora di arrivare in azienda, così da formare al meglio la velocità di apprendimento, la flessibilità nel lavoro e la preparazione per ogni evenienza. Il mondo del lavoro, oggi più che mai, chiede infatti velocità, flessibilità e preparazione. Queste attitudini, che sono solitamente acquisite e raffinate direttamente sul luogo di lavoro, vengono qui affrontate durante i percorsi formativi anche attraverso, attività di outdoor training, attività di project work, attività di teach back.

I corsi di formazione professionale IFOA vanno oltre la formazione di base fornita dal mondo dell'istruzione, più carente nell'approccio formativo on the job. Questa metodologia didattica è mirata al "saper fare" e prevede la continua alternanza tra lezioni frontali teoriche ed esercitazioni pratiche, la costante attività di laboratorio, la puntuale analisi di casi aziendali e lavori in team e di gruppo. I docenti formatori sono professionisti e consulenti che, grazie a casi di studio e simulazioni, creano un approccio fortemente "aziendale" e reale, condividendo con l'aula la loro concreta esperienza. Grazie, infine, all'utilizzo di laboratori attrezzati e aggiornati, i docenti sono in grado di sviluppare in aula le dinamiche tipiche del lavoro in impresa, richiamando ed evidenziando costantemente i meccanismi di funzionamento oggi vincenti.

Nel mondo della formazione professionale vi sono quindi relazioni già consolidate tra sistemi formativi e mondo del lavoro. Indubbiamente è possibile migliorare sia nel rapporto con le Scuole, sia per quanto riguarda le Università, che sono partner strategici anche per la gestione di percorsi di formazione professionale post-secondari (IFTS) che terziaria non accademica (ITS), oltre che per lo sviluppo di progettualità e attività di ricerca comuni, in una logica non di contrapposizione ma di piena collaborazione.

## Le nuove tecnologie per il futuro dell'IeFP secondo il Consiglio Europeo\*

*di Gaetano Machì*

Il primo luglio 2020 il Consiglio Europeo ha emanato la **Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza**, un documento che ha come obiettivo quello di porre le basi per la definizione di una nuova politica europea in materia di Istruzione e formazione professionale. Il nuovo quadro andrà a sostituire e rinnovare le priorità specifiche attualmente in essere, previsto dalle Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione che delineava quattro **obiettivi strategici**:

- fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà;
- migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione;
- promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
- incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Forte di un sistema di IeFP più maturo e strutturato, il Consiglio tenta oggi di **adeguare l'impianto alle nuove necessità del mercato del lavoro e di riorganizzarlo in funzione della fase di ripartenza successiva all'emergenza sanitaria** attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti ed il ripensamento della struttura dei corsi di formazione.

Una delle direttrici della nuova programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei relativa al periodo 2021-2027, infatti, sarà **la transizione digitale che consiste**, per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, **nell'utilizzo di tecnologie per il miglioramento della qualità delle attività di formazione erogate e nel rafforzamento delle competenze digitali**.

Il primo elemento di innovazione è la **“digitalizzazione dell'offerta formativa e dei metodi di apprendimento”**. Oltre alla Formazione a Distanza, largamente sperimentata durante il periodo di sospensione delle attività didattiche, la Raccomandazione cita anche strumenti di realtà virtuale e di realtà aumentata e i simulatori. Questi strumenti, oltre a garantire una **differenziazione qualitativa dei percorsi di formazione** rispetto alle attività formative tradizionali, potrebbero avere degli effetti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29](#).

positivi anche con riguardo al tema dell'**inclusione di allievi con bisogni educativi speciali**.

Secondo punto è la **creazione di percorsi di formazione modulari e flessibili**. Per **favorire la personalizzazione e la flessibilità nella progettazione delle attività formative** sulla base della necessità dei discenti, il Consiglio propone la **frammentazione** delle qualifiche professionali in piccole parti. Questa caratteristica, oltre a favorire collegamenti tra discipline differenti finalizzate allo sviluppo di figure professionali ibride, tenderebbe a facilitare il **riconoscimento delle competenze** ai fini della riqualificazione e dell'arricchimento delle capacità dei destinatari.

Infine, **il Consiglio sottolinea la necessità di rafforzare i sistemi di c.d. *skill intelligence***, ovvero le infrastrutture informatiche che, analizzando i dati in tempo reale, permettono di ottenere un quadro accurato dei **fabbisogni delle competenze** in un dato momento nonché ipotesi di sviluppo di nuovi *trend* in chiave futura. Fanno parte di questi strumenti, ad esempio, i **meccanismi di anticipazione delle competenze** ed i **sistemi di monitoraggio dei percorsi di carriera**.

L'utilizzo di questi strumenti, in linea con le prospettive europee di transizione digitale, dovrebbe essere finalizzato ad un maggiore **sviluppo**, tra l'altro, **di competenze digitali idonee a superare le moderne sfide del mercato del lavoro**.

**Ciò è ancor più vero in Italia**, dove la percentuale di giovani tra i 16 ed i 24 anni con competenze digitali di base o superiori è inferiore al 70% e tra le ultime in Europa (Eurostat). Inoltre, le scarse competenze digitali in giovane età si riflettono anche nella forza lavoro, tanto che il Digital Economy and Society Index (DESI) relativo al capitale umano vede l'Italia attestarsi all'ultimo posto in Europa.

**L'utilizzo di nuove tecnologie per la gestione e l'erogazione dei servizi di Istruzione e Formazione Professionale è uno dei punti più sfidanti della nuova strategia europea in materia di IFP.**

Per far sì che i percorsi innovativi prospettati dal Consiglio siano funzionali, sarà necessario garantire uno **standard qualitativo delle infrastrutture digitali**, ad esempio i servizi di connettività, **elevato** per facilitare l'accessibilità ai percorsi anche alle fasce di utenza più vulnerabile.

In Italia, inoltre, il grado di difficoltà nell'implementazione rischia di essere ancora maggiore alla luce dei dati relativi al **livello delle competenze digitali**, tuttavia il passo in avanti forzato dovuto all'emergenza sanitaria ha di fatto anticipato parte della transizione, soprattutto in materia di Didattica a Distanza. Sarà dunque molto importante **valorizzare il *know-how* sviluppato durante il corso dell'emergenza sanitaria** per far fronte ai cambiamenti futuri, ma in realtà già in atto, dei sistemi di Istruzione e Formazione professionale per garantire percorsi più dinamici, personalizzati ed in linea con le esigenze del mercato del lavoro odierno.

## L'esperienza del Patronato San Vincenzo. Intervista a Marco Perrucchini\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

L'Associazione Formazione Professionale del **Patronato San Vincenzo** è un ente accreditato dalla Regione Lombardia nell'ambito della IeFP in Diritto e dovere di istruzione e formazione e della Formazione continua, che gestisce tre centri di formazione in provincia di Bergamo.

Nello spirito del suo fondatore, don Bepo Vavassori, un sacerdote bergamasco che negli anni Venti del Secolo scorso iniziò ad accogliere bambini e giovani giunti in città per lavorare senza una rete di sostegno familiare e sociale (quelli che oggi potremmo definire giovani "a rischio esclusione") preoccupandosi della loro formazione spirituale e professionale, il Patronato ancora oggi offre percorsi per la formazione professionale di ragazzi che hanno appena concluso le scuole medie e per il recupero della dispersione scolastica e l'inserimento lavorativo dei giovani NEET.

Per sapere come l'Associazione intende continuare ad offrire i suoi servizi formativi rivolti a giovani e adulti intervistiamo il suo direttore don Marco Perrucchini.

### ***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?***

**Marco Perrucchini:** prima ancora che il governo disponesse la sospensione delle attività scolastiche e formative abbiamo deciso di chiudere i nostri centri per tutelare la salute dei nostri allievi e del personale. Tenga conto che la sede di Bergamo è contigua ad una struttura di prima accoglienza, dove transitano quotidianamente diverse persone.

Dopo la chiusura, il primo problema che ci siamo posti è stato quello di mantenere una relazione con i nostri allievi, molti dei quali risiedono nelle zone della Val Seriana che sono state maggiormente colpite dall'epidemia. I formatori hanno trovato modalità e approcci differenti per farlo, al di là delle scelte fatte successivamente per garantire la formazione a distanza.

I primi giorni di marzo abbiamo fatto un sondaggio tra i formatori per capire quanti dei nostri allievi non disponessero di computer o collegamento ad internet. Parallelamente **abbiamo fatto partire una raccolta fondi presso alcune fondazioni per**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

**acquistare i device da cedere loro in comodato d'uso.** Complessivamente siamo riusciti a raccogliere 30.000 euro e acquistare così 41 computer portatili che abbiamo distribuito alle famiglie nella settimana di Pasqua. Abbiamo privilegiato gli studenti delle classi terze e quarte, in considerazione del fatto che di lì a poco avrebbero dovuto affrontare l'esame.

Al di là del contributo concreto, questa nostra premura nei confronti dei ragazzi è stata molto apprezzata dalle famiglie, come segno di vicinanza in un momento delicato.

Anche i formatori sono stati dotati di tutta la strumentazione necessaria per insegnare a distanza. A chi aveva necessità abbiamo offerto un abbonamento per la connessione internet veloce e procurato un computer smantellando un nostro laboratorio informatico.

***Dopo aver preparato in questo modo il terreno, come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi?***

**Marco Perrucchini:** La scelta è stata quella di puntare sulla formazione a distanza sincrona per tutte le discipline di aree generale, coprendo mediamente un monte ore settimanale di circa 12-15 ore. In FAD sincrona sono state svolte anche le lezioni teoriche delle materie tecnico-professionali. Mentre la parte pratica è stata tramutata in *project work*.

Ai meccanici d'auto è stato chiesto di ipotizzare un progetto di officina ideale finalizzata a interventi specialistici sul veicolo. Agli allievi grafici è stato chiesto di ideare una versione creativa del proprio CV facendo in modo di presentare le proprie competenze grafiche tramite un prodotto specifico contenente tutti i dati che compongono un curriculum in formato standard.

Ai carrozzieri di approfondire una fase di lavoro tipica del settore al fine di trovare alternative e soluzioni per migliorare il processo lavorativo tenendo conto delle normative vigenti in materia di sicurezza.

Agli allievi del settore macchine utensili, sono stati invece proposti progetti personalizzati. Un ragazzo che ha lavorato durante il tirocinio con un manipolatore meccanico, ad esempio, ha sviluppato un progetto in cui si prevedeva di inserire questo strumento nei laboratori della scuola a integrazione della didattica indicando quali aspetti positivi avrebbe apportato sia per la formazione degli allievi sia per le aziende che assumono i giovani qualificati.

Un altro ha prodotto un tappo per il serbatoio di benzina della moto a partire da un disegno meccanico, calcolando anche i costi della sua produzione in serie e così via.

In merito alla didattica a distanza, vorrei aggiungere un'altra considerazione. Questa modalità di interazione e insegnamento ha funzionato bene anche con gli allievi con disabilità cognitiva lieve. Spesso questi ragazzi vivono con disagio le dinamiche di classe: pensiamo alla presenza dell'insegnante di sostegno, al trattamento speciale loro riservato durante le prove di verifica oppure ai distacchi temporanei dall'aula, che palesano la loro «diversità». Ebbene, con la didattica a distanza la personalizzazione degli interventi – soprattutto la gestione differenziata delle tempistiche dell'apprendimento – è stata più naturale e non ha generato quel senso di stigmatizzazione.

***Come avete gestito gli apprendistati?***

**Marco Perrucchini:** Per i nostri studenti impegnati in apprendistato **abbiamo garantito la formazione esterna a distanza**. Per quelli di loro che hanno continuato oppure ripreso dopo un'iniziale sospensione l'attività lavorativa questa modalità è stata molto apprezzata.

**Secondo me, sarà opportuno utilizzarla anche in futuro**, indipendentemente dai problemi legati all'emergenza sanitaria: magari concentrando la formazione alla mattina, senza obbligare gli allievi a venire necessariamente a scuola, consentendogli così di andare al lavoro nel pomeriggio. Oppure, concentrando la formazione in moduli tematici intensivi svincolati dall'orario scolastico.

***Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**Marco Perrucchini:** Prima di rispondere a questa domanda, tengo a precisare che a livello di staff abbiamo avviato con il supporto di due psicologhe del lavoro una riflessione sul modo con cui stiamo utilizzando gli strumenti della comunicazione a distanza. Si tratta, in realtà, di un lavoro che abbiamo iniziato circa due anni fa e che ci aiuta a riflettere sulla nostra organizzazione. In questo periodo di grandi cambiamenti ci è servito per immaginare anche un nuovo approccio organizzativo in vista della ripresa.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione dell'offerta formativa, la prima cosa che mi viene in mente per l'anno prossimo è una **differenziazione fra gli allievi dei primi due anni e quelli del terzo e quarto anno**. Con i ragazzi più giovani non potremo prescindere dall'incontro in presenza: ciò significa che per le classi prime e seconde daremo massima priorità al rientro a scuola. L'incontro in presenza è meno urgente per le classi superiori. Ecco perché potrebbe essere una scelta strategica per l'anno prossimo **mandare i ragazzi di terza subito in tirocinio all'inizio dell'anno, così da liberare spazi all'interno del centro e consentire così il distanziamento sociale**.

La seconda soluzione attualmente in fase di valutazione è la messa a regime di una sperimentazione che stiamo attuando in questi mesi estivi. **L'idea è quella di uti-**

**lizzare le imprese del territorio come laboratori diffusi dove i nostri allievi potranno svolgere le ore curricolari di esercitazioni pratiche sotto la supervisione di un tutor aziendale.** In sostanza vorremmo aumentare le ore di tirocinio facendo in modo da farvi rientrare anche le attività pratiche tradizionalmente svolte all'interno dei laboratori scolastici. In tal modo, garantiremmo il distanziamento sociale richiesto dalle linee guida nazionali e allo stesso tempo consentiremmo ai nostri ragazzi di consolidare la propria consuetudine con l'ambiente di lavoro, che significa ulteriori opportunità per sviluppare competenze tecnico-professionali e, soprattutto, competenze trasversali.

Questa modalità – come dicevo – è stata sperimentata nei mesi estivi ed è nata anzitutto per recuperare le attività pratiche non svolte dagli allievi a causa del Covid. Si è trattato in verità di uno **mutuo supporto fra il Centro di formazione e le imprese del territorio**: queste ultime si sono impegnate ad ospitare gli allievi in tirocini estivi della durata di 60 ore, mentre AFP si è impegnato a reperire i fondi per riconoscere loro un contributo economico anche minimo, ma che le potesse ricompensare per il tempo dedicato ai ragazzi e, allo stesso tempo, le aiutasse in una fase economica critica. Il calo del lavoro è stato in un certo senso riempito dall'impegno formativo.

Al di là della soluzione pratica, di cui potremo valutare i risultati alla fine dell'estate, e che risponde alle esigenze del momento in vigore delle norme sul distanziamento sociale, ciò che mi pare interessante è l'intuizione che sta dietro a questa iniziativa.

**Una nuova idea del rapporto fra la scuola e il territorio, dove la collaborazione va oltre l'alternanza scuola lavoro e diventa alleanza stabile, in cui, quasi per osmosi, la scuola entra nell'azienda e l'azienda entra nella scuola.** Non a caso, da anni noi chiediamo alle aziende di visitare i nostri laboratori e di valutare i nostri programmi di studio per suggerirci come migliorarli. Tenendo conto delle loro indicazioni e con il supporto economico di reti territoriali cerchiamo poi di aggiornarci e di potenziare le nostre strutture.

Di converso, l'idea del laboratorio diffuso fa riscoprire alle aziende la loro vocazione formativa responsabilizzandole anche su questo fronte. Certo, il rischio di demandare la formazione alle imprese è quello di renderla troppo specialistica, cioè limitata soltanto ai processi produttivi praticati in azienda. La nostra idea è di affidare ai responsabili di progetto il monitoraggio costante delle varie realtà sparse sul territorio dove vengono inviati i nostri allievi, in modo da poter capire dove è necessario integrare la loro formazione pratica in azienda con dei moduli formativi da svolgere nei laboratori scolastici che compensino i contenuti non affrontati in azienda.

**L'auspicio, in sintesi, è quello di creare un vero e proprio ecosistema della formazione e della produzione dove la collaborazione fra enti di formazione e aziende sia stabile, se non altro perché il destino degli uni è strettamente collegato a quello delle altre e viceversa.** Le aziende infatti non possono sopravvivere senza un sistema efficiente di formazione professionale che prepari i giovani alle

sfide lavorative del futuro. La scuola professionale, d'altra parte, non ha più senso se le aziende spariscono.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?***

**Marco Perrucchini:** Posso solo dire che già durante l'emergenza Covid alcune aziende con cui collaboriamo ci hanno chiesto di attivare corsi di riqualificazione per i propri dipendenti. Il nostro centro infatti, oltre ai corsi IeFP in diritto e dovere di istruzione e formazione, offre numerosi corsi di **formazione per adulti**.

**Inoltre, nell'ottica dell'ecosistema a cui facevo riferimento prima quei lavoratori che oggi, o nel prossimo futuro, avranno meno lavoro e non riusciranno a lavorare a tempo pieno, potrebbero essere impiegati, almeno temporaneamente, come formatori dei nostri allievi; distaccati dall'azienda presso in nostri centri oppure tutor dei nostri allievi presso l'azienda con le modalità del laboratorio diffuso. La prospettiva (oggi obiettivamente ancora lontana, ma a cui mi pare promettente per il futuro) è quella di tradurre la collaborazione stabile con le aziende in una condivisione non solo degli spazi e delle strumentazioni, ma anche delle risorse umane.**

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**Marco Perrucchini:** In primis direi **il sistema di finanziamento dotale ancorato alle ore di servizio effettivamente svolte**. Principio sicuramente ragionevole e virtuoso, perché ci stimola a migliorare l'offerta e a renderla sempre più personalizzata, ma che in molti casi rischia di svilire il lavoro fatto. Mi spiego. Benché il nostro centro possa vantare un tasso di successo formativo e occupazionale molto elevato (circa il 90% dei nostri qualificati e diplomati è occupato), ci sono sempre allievi che non arrivano alla fine dell'anno. Ciò non significa che con loro non sia stato fatto un grande lavoro educativo, ma se le ore impiegate non raggiungono una certa quota, la Regione non riconosce il finanziamento della dote per quel percorso formativo. Questo meccanismo mina la sicurezza e la stabilità dei finanziamenti, che sono – come si può facilmente intuire – condizioni essenziali per consentire una programmazione serena dell'offerta formativa e dei servizi connessi.

Non bisogna poi dimenticare che circa il 30% dei nostri allievi sono affetti da disabilità, oppure da disturbi specifici di apprendimento o ancora presentano bisogni educativi speciali. Un tasso molto più elevato rispetto a quello che si registra nei percorsi di istruzione. Questa circostanza testimonia, da un lato, la capacità di inclusione dei nostri percorsi e, dall'altro, l'impegno educativo profuso senza che sia previsto alcun finanziamento statale per gli insegnanti di sostegno.

**C'è poi il problema dell'orientamento in uscita dalla scuola secondaria di primo grado.** Purtroppo, gli insegnanti delle medie non vedono di buon occhio la

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

filiere dell'IeFP. Non considerano che la vocazione pratica dei nostri percorsi formativi può aiutare molti ragazzi a crescere, può valorizzarne i talenti, aprire carriere professionali di successo. Forse non sono neppure consapevoli della qualità che si può trovare anche in questi percorsi, i quali – non va dimenticato – non si interrompono necessariamente con il diploma quadriennale, ma proseguono a livello post-secondario con percorsi di specializzazione IFTS e ITS.

## L'esperienza del Centro di Formazione Professionale Artigianelli. Intervista a Sante Pessot\*

*a cura di Matteo Colombo*

Nel secondo dopoguerra Don Ernesto Ricci apre, a Fermo nelle Marche, la Scuola di Arti e Mestieri, più nota come “Artigianelli”. Più di mezzo secolo dopo, il Centro di Formazione Professionale Artigianelli continua la stessa opera del suo fondatore: promuovere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, insegnandoli un mestiere. I corsi triennali e quadriennali offerti riguardano il settore meccanico, termoidraulico, grafico, alimentare e, soprattutto, calzaturiero. Risponde alle nostre domande Padre Sante Pessot, Direttore del Centro.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**S. Pessot:** All'inizio della pandemia la sensazione diffusa era quella di un grande smarrimento. Non sapevamo come reagire, anche perché le stesse istituzioni erano in difficoltà e quindi non era chiaro come si sarebbe svolta la restante parte dell'anno formativo. Regione Marche è riuscita a legiferare, nell'arco di due settimane, e intervenire sulla formazione a distanza: da quel momento, ci siamo subito attrezzati e abbiamo trasferito tutte le lezioni online. È stato abbastanza impegnativo, soprattutto per gli insegnanti di laboratorio. Abbiamo dovuto accelerare su progetti su cui già da due, tre anni lavoravano, in primis la digitalizzazione della didattica, supportati in questo anche da Scuola Centrale di Formazione, di cui siamo soci, ma anche una formazione ad hoc dei docenti, utilizzo di piattaforme online, ecc... Alcuni insegnanti erano dubbiosi a proposito dell'utilizzo di questi strumenti: quando si sono trovati “costretti”, ne hanno però scoperto e apprezzato diverse qualità. Ovviamente il problema principale ha riguardato le ore di laboratorio. Inizialmente abbiamo utilizzato materiale già raccolto negli anni, video e dispense sulle diverse fasi di lavorazione, realizzati dagli insegnanti. Una seconda fase è stata invece incentrata sulla progettazione di strumenti utili per il rientro a scuola, finita la pandemia: gli idraulici hanno progettato piantane per il gel, sia manuali che elettriche e con fotocellula, i meccanici strumenti per la nebulizzazione di scarpe e vestiti, gli studenti che lavoravano con le calzature hanno iniziato a realizzare mascherine. Fortunatamente comunque noi avevamo, all'inizio del lockdown, concluso le ore di stage, ne stiamo attivando ora di nuovi con i ragazzi del secondo anno: la pandemia non ha quindi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

avuto un effetto diretto su di essi, se non in termini di minore disponibilità delle aziende. Anche le riunioni a distanza hanno avuto i loro lati positivi, più concise ed efficaci rispetto a quanto accade in presenza.

Sicuramente abbiamo vissuto, con questa crisi, una straordinaria possibilità, che ci ha lasciato in eredità spunti con cui progettare i prossimi anni formativi. Per prima cosa, vorremmo non solo digitalizzare ma rendere laboratoriali tutte le lezioni, non solo quelle propriamente “di laboratorio”, e lavorare su progetti interdisciplinare e per unità didattiche. Per la ripresa, vorremmo lavorare in gruppi classe di sette ragazzi, dividendo la classe in gruppi affidati ad un insegnante e ad un tutor, che comunque girano tra i diversi gruppi. Ovviamente dovranno cambiare anche gli orari, strutturati sull’alternanza tra presenza e distanza. È davvero, questa, un’opportunità per investire in questa direzione, innovando i metodi e gli strumenti per fare formazione.

***Che ruolo immagina per formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**S. Pessot:** Penso che abbiamo ereditato da questa pandemia la certezza che solo investendo sulle competenze delle persone, ma ancora di più sulle loro conoscenze, possiamo essere competitivi ed essere in grado di rispondere alla presente e alle future sfide. Investire sulla resilienza dei territori e su filiere produttive corte e locali può essere strategico per promuovere lo sviluppo economico e sociale, e per poter affrontare shock economici e sociali come quello in atto. Ma anche per portare le tradizioni di un luogo, e tramandare mestieri incentrati sulla qualità e sul saper fare. L’esempio a noi più vicino è quello del settore calzaturiero. Anni fa era facile scegliere di andare a produrre all’estero: chi è rimasto in Italia, ha investito sulla qualità e per farlo ha dovuto investire allo stesso tempo sulla formazione, sui giovani – come quelli del nostro Centro di Formazione – desiderosi di imparare e “rubare con gli occhi” i segreti del mestiere, da lavoratori esperti e artigiani provetti. Oggi questa è una scelta che sembra vincente, e che quindi trova nella Istruzione e Formazione Professionale un alleato strategico per tramandare conoscenze e competenze, ma anche per innovare. Tutto, questo, in una logica di rapporti territoriali, in modo tale da innescare più facilmente processi di contaminazione reciproca.

Sta quindi cambiando quella cultura, ancora oggi operante, per la quale la formazione professionale è una formazione “di serie B”. Essa non va pensata come strumento per il recupero del disperso, ma come percorso di assoluta qualità ed efficacia formativa. Il vero obiettivo all’orizzonte è quello di portare la scuola dentro l’azienda, e viceversa: non solo progettare percorsi comuni, ma immaginare vere e proprie funzioni aziendali che vengono svolte dentro la scuola, e attività formativa che vengono svolte dentro l’azienda, senza soluzione di continuità. Parte della lavorazione, mi riferisco ancora al settore calzaturiero, potrebbe essere svolta a scuola. Questo elemento farebbe definitivamente crollare ogni pregiudizio e dimostrerebbe, in modo tangibili, il senso e il valore di questi percorsi.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**S. Pessot:** Si dovrà lavorare meglio sulle competenze e pensarle a partire dalla pandemia che abbiamo attraversato, sarà ancor più necessario investire sulla salute e sicurezza. Dentro quindi le stesse figure professionali andranno inserite competenze utili ad uno svolgimento in sicurezza del proprio mestiere, così come una cultura diversa e più attenta alla salute sul luogo di lavoro. Anche su questo la formazione professionale può fare molto.

Più in generale, credo che oggi più che mai vada favorito il dialogo con le imprese, soprattutto per accompagnare i giovani a maturare uno spirito e una mentalità imprenditoriale più matura. Spesso gli imprenditori lamentano una dimensione di stacco, di lontananza, con i propri collaboratori, come se prima di essere lavoratori fossero dipendenti, subordinati. Le aziende dove questa logica monistica e separatista era debole sono quelle che sono riuscite meglio delle altre ad affrontare la crisi, perché hanno potuto contare sulla collaborazione di tutti. Nel vivere il lavoro c'è un'appartenenza, un destino comune che fa saltare ogni gerarchia o struttura posticcia. Riuscire a trasmettere questa visione e questo desiderio di partecipazione e collaborazione penso possa essere più strategico di qualsiasi altro investimento formativo.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**S. Pessot:** La storia della formazione professionale in Regione Marche è altalenante, ora sono diversi anni che ci crede fortemente e la sta potenziando. È fondamentale, per una formazione di qualità, dare continuità formativa. Inoltre, per affrontare le innovazioni didattiche che vogliamo sperimentare, oltre il periodo covid-19, sarà fondamentale una flessibilità già in ambito progettuale. Certamente la dimensione di dialogo e confronto messa in campo dalla Regione in questi anni è un buon auspicio per il rafforzamento e l'innovazione del sistema.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo della formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**S. Pessot:** Storicamente non abbiamo mai investito molto sulla formazione degli adulti. Indubbiamente, il ruolo della formazione professionale in quest'ambito può essere cruciale. Sarebbe opportuno valorizzare il forte legame che abbiamo con le aziende, costruito in decenni di collaborazione. Il legislatore regionale, per l'individuazione dei fabbisogni, può contare su questa rete. Inoltre, noi, come in generale il sistema della formazione professionale, potrebbe mettere a disposizione spazi, personale docente qualificato e aggiornato sui processi di innovazione del settore interessato, una didattica innovativa, e soprattutto una capacità gestionale agile che permette di ottenere le risposte desiderate, in termini di proposte formative, in breve tempo.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di formazione professionale, e in particolare i percorsi formazione? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria universitaria e del sistema produttivo?***

**S. Pessot:** La nostra è una società che cambia rapidamente, così come rapide sono le trasformazioni che abitano il mondo del lavoro: il tema della velocità è quindi fondamentale per intercettare il cambiamento. Alla agilità delle imprese va abbinata quella della formazione professionale, con l'obiettivo di costruire sistemi locali capaci di favorire l'occupabilità delle persone e lo sviluppo delle imprese locali. È quindi necessario collaborare, a 360°, tra sistemi formativi e tessuto produttivo: ogni logica di contrapposizione si rivela, oggi più che mai, fallimentare. La formazione professionale nasce e vive in questo orizzonte, ma non solo.

Noi partiamo dall'idea che una persona sta bene quando vede valorizzate le sue capacità e i suoi talenti. Formazione e lavoro altro non sono che percorsi dentro i quali favorire, promuovere e accompagnare questa scoperta: e la formazione professionale ha da sempre questa attenzione educativa. Ogni studente, anche quello più in difficoltà, può mettersi in gioco e compiere questo viaggio di scoperta, perché ognuno di noi ha dei talenti e delle qualità, tutte di pari dignità. Nel nostro territorio ci stiamo accorgendo che le aziende che meglio stanno affrontando questo periodo difficile sono quelle che riescono a sviluppare le competenze delle persone.

Indubbiamente le relazioni con gli altri enti formativi si possono migliorare: con istituti tecnici e professionali siamo in contatto, ma rischiano spesso di essere visti come quelli della "seconda scelta". Abbiamo comunque in piedi delle collaborazioni comuni. A proposito delle aziende invece ho già detto: la vera sfida è quella di una piena integrazione tra apprendimento e lavoro, tra luoghi dello studio e del lavoro. La sfida, nel nostro territorio, è mettere in rete più soggetti e istituzioni per creare e/o potenziare una vera e propria filiera professionale che permetta ai ragazzi di continuare gli studi attraverso IeFP, IFTS e ITS collegati l'uno all'altro: questo potrà rendere ancora più efficace il sistema della formazione professionale.

## L'esperienza dell'ITS Angelo Rizzoli. Intervista a Roberto Sella\*

*a cura di Paolo Bertuetti*

Di seguito l'intervista a **Roberto Sella**, direttore dell'ITS Angelo Rizzoli di Milano. La sua testimonianza fa emergere la propensione degli Istituti Tecnici Superiori ad intercettare le figure professionali del futuro e accenna ad un'interessante esperienza di tirocinio "congiunto" fra due imprese: i ragazzi ospitati nella prima azienda hanno aiutato quelli ospitati nella seconda a migliorare gli impianti automatizzati di quest'ultima con tecnologie sviluppate dalla prima.

### ***Per un sistema di istruzione e formazione professionale/?? – L'esperienza dell'ITS Angelo Rizzoli. Intervista a Roberto Sella***

L'ITS Angelo Rizzoli nasce dall'esperienza dell'ex-Polo Formativo Grafico, un network di scuole di formazione, aziende, associazioni di rappresentanza, enti di ricerca, università e agenzie per il lavoro, che negli ultimi anni ha promosso corsi di specializzazione post-diploma nel settore grafico e affini.

Nel 2011 l'Istituto si è costituito in Fondazione di partecipazione e ha scelto di orientare la propria attività formativa e i propri servizi principalmente al settore della comunicazione, traendo ispirazione dalla figura di Angelo Rizzoli, imprenditore, editore e produttore cinematografico, ma anche negli ambiti della programmazione, dell'analisi dei *big data* e della sicurezza informatica.

Attualmente la Fondazione offre sei corsi di Istruzione tecnica superiore e un corso di Istruzione e formazione tecnica superiore. L'anno prossimo ne partiranno altri due.

### ***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?***

**R. Sella:** È stato senza dubbio un impatto forte: il Covid ha sconvolto i nostri piani e il normale espletamento di tutte le nostre attività. Tuttavia, devo dire che l'emergenza non ci ha colti impreparati, perché, di fatto, **ha solo accelerato un processo che era già in atto.**

**Da tempo stiamo investendo sulle tecnologie digitali, quelle che vengono utilizzate nei contesti di lavoro che i nostri studenti incontrano in azienda, ma che possono essere utilizzate tranquillamente anche per la didattica.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

L'uso abituale delle tecnologie digitali ci ha consentito di iniziare quasi subito con la didattica a distanza, tanto che i nostri studenti hanno completato le attività formative in luglio, nei tempi previsti all'inizio dell'anno.

***Come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi?***

**R. Sella:** Abbiamo utilizzato alcune piattaforme di teleconferenza per offrire attività didattiche sincrone, dove l'interazione fra docenti e studenti avveniva in tempo reale. I nostri formatori hanno poi cercato di valorizzare molto anche l'interazione e la collaborazione fra studenti, proponendo **lavori di gruppo e *project work a distanza*, potendo sfruttare piattaforme *cloud* per la condivisione dei materiali.**

***Potrebbe fare un esempio?***

**R. Sella:** agli studenti del corso Omnichannel Communication Specialist, ad esempio, è stato chiesto di sviluppare una campagna di comunicazione (pagine web, video, post social ecc), da presentare, parzialmente anche in inglese, al termine dell'anno formativo. In questo modo gli allievi hanno avuto l'opportunità di cimentarsi in un compito in situazione realistico, utilizzando conoscenze e abilità apprese durante le lezioni.

In questo come in tutti gli altri lavori, i docenti monitoravano l'avanzamento della attività mediante riunioni programmate, mentre gli studenti dovevano rispettare un cronoprogramma preciso, descritto con un diagramma di Gantt. Si è trattato, del resto, di una modalità di lavoro non molto diversa da quella che usiamo abitualmente durante l'anno.

***E come avete gestito i tirocini?***

**R. Sella:** Per quanto riguarda i corsi che prevedono tirocini sia alla prima che alla seconda annualità, abbiamo deciso di concentrare tutte le ore di stage al secondo anno, spostando le lezioni teoriche al primo. Laddove, come nella maggioranza dei casi, questa riorganizzazione non è stata possibile, **abbiamo proseguito o attivato i tirocini in *smart working*.**

Diciamo che il tipo di professione per cui si formano i nostri allievi (ambito ICT, comunicazione digitale ecc) ci ha senz'altro agevolato. I ragazzi hanno potuto continuare il proprio piano formativo senza particolari problemi. Il confronto con i tutor è avvenuto grazie agli strumenti digitali; il contatto con l'impresa e il lavoro «vero» non è mai venuto meno. In questo senso, non abbiamo dovuto tramutare l'attività di tirocinio in *project work* o altre attività guidate dall'istituto.

**La pandemia non ci ha impedito di sperimentare una nuova forma di tirocinio, che ha intrecciato – potremmo dire così – i percorsi svolti dai nostri ragazzi in due aziende diverse.** Un'azienda alimentare che ospitava un gruppo di studenti ci ha infatti chiesto di sviluppare con loro un sistema di automazione di alcuni processi di imbottigliamento. Per farlo abbiamo coinvolto un altro gruppo di tirocinanti ospitati da una grossa multinazionale leader mondiale nell'automazione. Ebbe-

ne, il percorso di tirocinio di questo secondo gruppo è stato la progettazione di un sistema informatico per l'automazione dei processi di imbottigliamento della prima azienda, da sviluppare in collaborazione con i suoi tirocinanti. Ovviamente i due gruppi hanno collaborato per approntare e rendere operativo il sistema.

**In pratica, abbiamo usato un problema tecnico aziendale per fare formazione sia ai tirocinanti dell'azienda che aveva il problema sia a quelli dell'azienda che è stata chiamata per risolverlo. Contemporaneamente abbiamo fatto autentica innovazione.**

*Come avete gestito, invece, gli apprendistati?*

**R. Sella: Vale lo stesso discorso fatto per i tirocini.** Poiché le attività di lavoro si prestavano allo *smart working*, anche per gli apprendisti è stato possibile proseguire la attività senza particolari intoppi. Il rapporto di lavoro non è stato sospeso, la formazione interna è proseguita a distanza, così come la formazione esterna garantita dalla nostra Fondazione.

Attualmente abbiamo in apprendistato (di terzo livello) un'intera classe ITS, assunta in blocco da un'unica azienda ICT, e cinque ragazzi dispersi negli altri corsi ITS assunti da aziende diverse; dodici ragazzi del nostro corso IFTS per programmatori di applicazioni desktop, mobile, Web e IoT sono poi stati assunti con apprendistato di primo livello.

*Che ruolo immagina per l'istruzione tecnica superiore e IFTS nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?*

**R. Sella: Un ruolo sicuramente importante. Oggi le aziende sono obbligate ad avviare i processi di digitalizzazione che l'esperienza della pandemia ha reso improcrastinabili (automazione dei processi, gestione da remoto ecc). Avranno sempre più bisogno di tecnici come quelli che formiamo nei nostri corsi. Lo dimostra il fatto che anche in questo periodo di crisi le imprese continuano a chiederci diplomati.**

Del resto, prima ancora del Covid, il tasso di occupazione dei giovani usciti dagli ITS è rimasto pressochè uguale (tra l'80 e l'90% dei diplomati) da quando questi percorsi sono partiti nel 2013. Questo dimostra, ciò che noi appuriamo quotidianamente, e cioè che la domanda da parte delle aziende delle figure professionali che escono dai nostri corsi è molto più elevata del numero di giovani che possiamo formare.

Per dare l'idea di quanto le imprese investano su questi percorsi, ricordo solo come sia già capitato che le aziende stesse si proponessero di finanziarli, pur di farli partire, anche in assenza di fondi ministeriali. Tutto ciò è la prova di come questa modalità di formazione sia apprezzata.

Un altro segnale significativo in tal senso è la crescente attenzione verso i nostri diplomati dimostrata da gradi aziende di consulenza che fino a poco tempo fa assumevano esclusivamente laureati (e magari solo i migliori). Queste realtà ci stanno contattando sempre più spesso, perché hanno bisogno di tecnici preparati in ambito digitale.

Sul fatto che l'Istruzione e l'Istruzione e formazione tecnica superiore rappresentino una filiera vincente non ho dubbi.

***A seguito della pandemia, dovreste ripensare le figure professionali in uscita dai vostri corsi?***

**R. Sella:** Ammetto, con un po' di compiacimento, che il confronto costante con le imprese ci ha consentito di sviluppare percorsi e figure professionali in uscita allineati con i fabbisogni del tessuto produttivo. Per ottenere questo risultato abbiamo dovuto fare un grosso lavoro di co-progettazione con le aziende: penso in particolare al **corso per sistemisti *cloud* oppure a quello per i tecnici della *smart factory* o ancora i tecnici per la *cyber security***. Questi profili saranno sempre più richiesti nella nuova fase che ci attende – come si evince dalla facilità con cui siamo riusciti a trovare aziende disposte ad ospitare i nostri ragazzi in tirocinio (si intende, a distanza), anche durante il *lockdown*.

Sicuramente un profilo, fra quelli che già formiamo, ma che avrà ampi spazi di crescita e di sviluppo in molteplici rami, è quello del tecnico per la *cyber security*. Quanto più le aziende si digitalizzeranno (e non bisogna pensare solo ai server, ma anche ai dispositivi connessi, all'IoT), tanto più sarà fondamentale per le aziende avere una figura del genere per difendersi dagli attacchi esterni.

L'adattamento alle trasformazioni del mondo del lavoro è comunque nel nostro DNA. Le faccio un esempio. Per rendere più occupabili i nostri diplomati del corso grafico, che è già un'evoluzione verso la comunicazione digitale *omnichannel* dei corsi più tradizionali, ma che oggi risente della crisi che sta attraversando il settore, abbiamo pensato di riprogettare l'offerta formativa, in un'ottica di maggior specializzazione. Così, **a partire dall'anno prossimo attiveremo un corso IFTS e un successivo corso ITS per grafici specializzati nel packaging, l'unico ambito del settore grafico che continua ad essere ricettivo**. In un'ottica di filiera questo potrebbe essere un percorso interessante soprattutto per i diplomati quadriennali dell'Iefp.

***Come giudica un possibile impegno della vostra Fondazione nella formazione degli adulti?***

**R. Sella:** Quella di avviare corsi per la formazione continua dei lavoratori è un'idea a cui stiamo pensando da qualche tempo, anche perché molto spesso i nostri ex allievi che pure lavorano si rivolgono a noi per specializzarsi o formarsi in nuovi ambiti. Certo non si tratterebbe di un'offerta formativa paragonabile per impegno e numero di ore a quella degli IFTS o degli ITS, troppo onerosa per un lavoratore, ma più breve o diluita nel tempo per lo sviluppo di competenze molto specialistiche.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano la vostra offerta formativa? Come risolverle?***

**R. Sella:** Sicuramente **la scarsità di finanziamenti**, che non consente all'offerta formativa di ampliarsi, rispondendo alla domanda di diplomati che pure c'è.

**Poi, la logica per bandi che non dà certezza agli operatori di poter offrire l'anno successivo gli stessi corsi che sono finanziati l'anno precedente.** Per una progettazione di lungo respiro occorrerebbe che i finanziamenti fossero strutturali. Questo vale sia per l'ITS che per l'IFTS.

Qualcosa in questo senso ha fatto la Regione Lombardia creando un sistema premiale il quale, oltre a favorire l'apertura di nuovi percorsi presso le fondazioni che hanno ottenuto il riconoscimento dall'Indire, consente a quelle più virtuose di continuare quasi in automatico l'anno successivo i corsi che raggiungono determinate performance nell'anno precedente

### ***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi ITS e IFTS?***

**R. Sella:** Perché sono percorsi brevi, specialistici, orientati alla pratica e tarati sulle competenze che servono realmente nel mondo del lavoro. Sono i percorsi ideali per chi si sente portato per le professioni tecnico-operative. Inoltre, i percorsi accademici sono in molti casi disallineati rispetto ai reali processi produttivi.

Spesso molti ragazzi si iscrivono ai corsi di laurea in informatica, che poi abbandonano, perché si accorgono che l'approccio è troppo teorico e astratto e si iscrivono da noi. Se fossero meglio orientati, non ci sarebbe questo spreco di energie e di tempo. Bisogna puntare sull'orientamento alla scuola secondaria.

### ***Cosa fare per migliorare il collegamento fra l'ITS e l'istruzione secondaria?***

**R. Sella:** Ci sarebbe davvero molto da fare. Ricordo che nella mission degli ITS rientra anche il supporto all'Istruzione tecnica in una prospettiva di trasferimento tecnologico. Noi abbiamo approntato una serie di servizi che vanno in questa direzione, offrendo alle scuole moduli formativi ad hoc per gli studenti, formazione per i docenti, supporto nella riprogettazione dei percorsi di studio. La riuscita di queste iniziative dipende molto dall'istituto a cui ci si rivolge. Alcune scuole sono contente di mettersi in gioco per ripensare la propria offerta formativa, altre sono molto più restie.

## **Il ruolo delle Regioni per la creazione di sistemi locali di integrazione tra formazione e lavoro. Intervista a Cristina Grieco\***

*a cura di Matteo Colombo*

**Le Regioni hanno un ruolo determinante nella costruzione di efficaci sistemi di istruzione e formazione professionale, data la loro competenza in materia.** Il loro ruolo è stato fondamentale nel periodo di *lockdown*, fornendo linee guida per la gestione della formazione a distanza e incentivi per l'acquisto di strumenti tecnologici adeguati, e lo è ancora di più oggi e in futuro, nel tentativo di sviluppare veri e propri sistemi formativi capaci di intercettare i fabbisogni locali e favorire così l'occupabilità dei giovani, l'inclusione sociale, e lo sviluppo economico.

**Sul punto abbiamo intervistato Cristina Grieco, Assessore con delega all'Istruzione e alle Politiche Attive in Regione Toscana e, di particolare interesse per questa serie, coordinatrice all'Istruzione della Conferenza delle Regioni e Vicepresidente EARLALL** (*European Association of Regional & Local Authorities for Lifelong Learning*). Come si avrà modo di approfondire, il legame tra la formazione iniziale e continua è infatti uno degli elementi cardine su cui sviluppare il sistema di istruzione e formazione professionale.

***Qual è stato, a suo parere, il principale impatto della pandemia sui percorsi di formazione professionale, intendo quindi i percorsi di IeFP, IFTS, ITS? Quali gli elementi particolarmente critici, quali gli elementi di forza del sistema?***

**C. Grieco:** Tutti gli enti di formazione accreditati alla formazione professionale, così come le scuole che offrono questi corsi in regime di sussidiarietà, si son subito messi all'opera per attivare la didattica a distanza e favorire il coinvolgimento degli studenti. Molti hanno dovuto acquistare in autonomia materiale informatico per docenti e studenti, dato il non immediato intervento statale sul punto, come invece successo per la scuola. Allo stesso tempo, molte Regioni hanno messo in campo forme di aiuto economico per finanziare *device* tecnici come PC o *tablet*, ma anche favorire e migliorare la connettività di molti studenti. Indubbiamente, gli enti hanno avuto molte difficoltà, ma è anche emerso il loro desiderio di mantenere relazioni significative con i propri alunni, dimostrata anche dallo scarso numero di abbandoni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33.](#)

In questi percorsi l'esperienza pratica è sicuramente l'elemento caratterizzante: il fatto di dover operare a distanza fino a maggio inoltrato ha causato più problemi per il canale formativo che per quello dell'istruzione scolastica. Bisogna però precisare che lo stesso sistema della formazione professionale ha subito un impatto non omogeneo, in base alle differenze tra percorsi e anni di studio. Penso agli ITS: se i ragazzi del primo anno, dove spesso sono più concentrate le lezioni teoriche, hanno avuto ripercussioni meno negative, quelli invece degli anni successivi si sono ritrovati più in difficoltà, data l'interruzione forzata delle esperienze di tirocinio curriculare ed extracurriculare.

Non si può fare una valutazione univoca. C'è sicuramente un'esigenza comune di tornare a fare lezioni in presenza, sia da parte della scuola e ancora di più da parte del mondo della formazione. Come Regioni abbiamo molto sollecitato il Presidente del Consiglio affinché permettesse la ripartenza dei tirocini curricolari e delle attività formative pratiche: una volta ripartiti, le stesse Regioni sono poi intervenute sul punto.

***Che ruolo immagina per la formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**C. Grieco:** Un ruolo centrale, con l'obiettivo di favorire la competitività, la giustizia sociale e la resilienza dei territori, obiettivi più volte richiamate anche all'interno delle indicazioni e dei documenti comunitari. La formazione professionale è una leva cruciale per la costruzione di competenze, sia quelle dei giovani, nel segmento iniziale della vita del soggetto, ma anche quelle degli adulti, con la formazione continua e permanente. Questa duplice dimensione è stata sottolineata con forza dal Commissione e dal Consiglio Europeo: i due segmenti devono essere collegati, per favorire l'innescare di processi di *lifelong learning*. Non solo. L'Europa ha fornito preziose indicazioni per agganciare la formazione professionale ad un sistema europeo di crediti formativi, al fine di favorire la mobilità dei lavoratori e gli scambi tra Paesi membri: tutto questo, si dovrà inserire in una cornice e ad un quadro di riferimento per la qualità. Non bastano però indicazioni "tecniche": è necessario fare un salto culturale, dato che la formazione ha ancora un ruolo ancillare e subordinato rispetto a quello dell'istruzione. C'è quindi bisogno di un salto di questo tipo, e lavorare per migliorare la qualità di tutta la filiera formativa, in modo che venga finalmente vista per quello che è: un canale alternativo, ma non inferiore, di pari dignità. Sicuramente si deve poi lavorare anche sull'orientamento.

Il ruolo della formazione professionale può essere potenziato anche attraverso la costruzione di partenariati in cui far entrare organismi formativi e imprese, enti del terzo settore, parti sociali. Questi partenariati possono avere finalità orientative, anticipando i fabbisogni, le traiettorie e gli sviluppi dei territori e delle Regioni, contribuendo così al superamento dei *mismatch* formativi ed occupazionali. Un modello a cui guardare è sicuramente quello delle Fondazione ITS, e un'indicazione che invece arriva dalla Commissione Europea è quella dei COVE, i centri di eccellenza di formazione professionale, costruiti attorno ad un partenariato forte e con altrettanto forti collegamenti con i settori produttivi, spesso a loro volta cruciali per accompagnare le transizioni verso il *green* e il digitale. Infine, questi partenariati dovrebbero

poter collaborare alla costruzione e realizzazione delle politiche attive: in sintesi, potrebbero contribuire alla realizzazione di veri e propri ecosistemi formativi territoriali.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, verranno progettati nuovi percorsi formativi, destinati alla formazione di nuove figure professionali, o più semplicemente andranno ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**C. Grieco:** Sono necessari entrambi gli sforzi, dato anche che le trasformazioni connesse a Industria 4.0 e alla digitalizzazione dei processi produttivi porteranno ad un'obsolescenza delle competenze sempre più evidente e veloce. Credo che uno sforzo che come Regioni dobbiamo fare, e sul quale abbiamo già lavorato negli ultimi anni, è quello del repertorio delle professioni e dell'atlante del lavoro, integrati però da una manutenzione costante dei profili in modo tale da governare – e non subire – le trasformazioni prima richiamate. Anche nei profili tradizionali sarà necessario rivedere le competenze e le unità di apprendimento: ad esempio, competenze digitali sono oggi fondamentali anche per la figura del pasticciere, per la gestione degli ordini, la vendita online, ecc..

Lavorare sulle competenze vuol dire preparare al mercato del lavoro, eliminando profili che invece sono superati e costruire, a partire dagli specifici fabbisogni, nuovi profili. Tutto si basa su un necessario dialogo tra i soggetti interessati, enti formativi e imprese *in primis*. È poi opportuno richiamare la centralità di un lavoro su quella che il Consiglio Europeo chiama resilienza: non tanto e non solo competenze tecniche, spendibili oggi e già superate domani, ma strumenti per adattarsi al cambiamento sempre più veloce – e anche qui, torna il collegamento con la formazione continua.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**C. Grieco:** Per raggiungere gli standard qualitativi che auspichiamo, indubbiamente il tema dei finanziamenti è centrale. Non sempre la logica del bando risponde alle necessità organizzative e gestionali degli enti, che avrebbe bisogno di un orizzonte temporale a medio termine così da progettare e realizzare un'offerta formativa valida, anche per dare continuità e stabilità all'utenza. Questo discorso vale per gli IFTS, gestiti con bandi annuali, ma anche per la IeFP: non sapere se un percorso l'anno prossimo ci sarà provoca difficoltà a chi deve orientare, a chi finanzia, e alla stessa utenza. Bisognerebbe superare la logica del bando, oppure ragionare, all'inizio della nuova programmazione europea, su come strutturarli almeno su tre anni, senza ovviamente violare le regole di rendicontazione europee. Su questo fronte è sicuramente auspicabile aprire un confronto con la Commissione Europea, e trovare insieme dei meccanismi che permettano di rispettare la normativa e dare un po' più di stabilità al sistema. Un rischio ricorrente è anche quello di gestire male le risorse disponibili, ad esempio sovrapponendo per le stesse attività fondi statali ed europei, col rischio poi di non finanziare adeguatamente altre voci. Infine, quello destinato alla

sperimentazione del duale è un finanziamento che è sì rimasto stabile negli anni, ma a fronte di una richiesta sempre più alta. Anch'esso andrebbe adeguatamente attenzionato.

Un cambio di passo, anche su questo fronte, è possibile solo riconoscendo il valore della formazione professionale, che forma i giovani *al* e *nel* lavoro e i cui titoli di studio corrispondono al 30% dei posti di lavoro attualmente richiesti, praticamente uno su tre. Ad esempio, la maggior parte dei finanziamenti che sostengono il sistema degli Istituti Tecnici Superiori è coperto dal Fondo Sociale Europeo, che era però in origine stato pensato come strumento di rafforzamento del sistema, non come suo polmone principale. Se c'è questo riconoscimento, di rimando si può ragionare su come ottimizzare il sistema e riconoscergli anche i finanziamenti che merita.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo della formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**C. Grieco:** In maniera assolutamente positiva. Sia per conseguire un titolo di studi lavorando, sia segmentando corsi più lunghi in percorsi brevi e modulari. Oggi il nostro sistema formativo ha un vulnus: un adulto che vuole acquisire una qualifica professionale e lavora non può farlo, perché sono pensati solo per i disoccupati: un lavoratore può iscriversi a scuola e università, ma alla IeFP solo grazie a limitate sperimentazioni regionali. La stessa cosa vale per gli ITS, che possono essere un'occasione per chi già lavora e per gli adulti per acquisire formazione cruciale per la loro occupabilità e per le stesse imprese in cui lavorano.

Indubbiamente questo tema, la formazione continua, è da connettere al sistema della formazione professionale, ma anche a quello delle politiche attive e delle misure di sostegno al reddito, al fine di creare un'infrastruttura davvero efficace nell'accompagnare giovani e lavoratori ad affrontare – e vincere – le sfide poste dalle trasformazioni del lavoro. Anche i Centri per l'Impiego, le Agenzie, e soprattutto i Fondi Interprofessionali possono avere un ruolo determinante nella costruzione di questo sistema. Infine, manca ancora in Italia una vera implementazione di processi di riconoscimento e certificazione delle competenze. Per accompagnare le transizioni lavorative, e permettere un esercizio consapevole del diritto di cittadinanza, connettere lavoro e formazione in modo strutturale è cruciale.

Non è poi un sistema che costruisce lo Stato da solo, o le Regioni, o i privati: le parti sociali sono fondamentali, ad esempio nel permettere e soprattutto favorire la formazione in ambito lavorativo e lo sviluppo di un sistema per il riconoscimento della formazione non formale e informale, così come una costante manutenzione e aggiornamento delle competenze previsto, ad esempio, nei percorsi di apprendistato.

È solo con il dialogo costante, su scala locale e territoriale, tra tutti gli attori coinvolti che è possibile costruire percorsi formativi di successo. In Toscana abbiamo ad esempio lavorato per promuovere la qualità degli interventi formativi, superando quella logica distorta che fa sì che la formazione serva solo a chi la offre, partendo non dal bando ma dai fabbisogni attuali e prospettici, costruendo filiere e partenariati.

***Perchè scegliere, oggi e domani, i percorsi di formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria universitaria e del sistema produttivo?***

**C. Grieco:** I dati ci dicono che sono percorsi che garantiscono occupazione e favoriscono l'occupabilità, percorsi che vengono realizzati in risposta a fabbisogni reali e per accompagnare le transizioni – come quella verso l'economia *green* e il digitale – a cui stiamo assistendo. Non solo. Questi percorsi valorizzano una metodologia di apprendimento basata sulla realtà. Negli ultimi decenni si è un po' "licealizzata" anche la didattica degli istituti tecnici e professionali, con il rischio di immaginare un'unica modalità di apprendimento, a scapito dell'evidenza che esistono molteplici, e di pari dignità, metodi. Il metodo della formazione professionale ha anche una maggior flessibilità che meglio permette il dialogo con il mondo del lavoro.

***Che ruolo possono giocare le istituzioni locali, nazionali ed europee, nel promuovere la formazione professionale? Quali strumenti possono mettere in campo, quali le azioni concrete richieste?***

**C. Grieco:** I territori possono – e devono – avere un ruolo determinante. Il modello del Polo Tecnico Professionale, che prevede un'alleanza più libera rispetto alla Fondazione ITS, è un modello vincente per favorire il dialogo tra diverse istituzioni e, si dovrebbe occupare di tutti quei rapporti che favoriscono attività di orientamento, progettazione di percorsi formativi e di apprendistato, operando come vettore per l'attrazione di risorse e investimenti. Questo discorso vale soprattutto per i territori in cui sono numerose le piccole e le microimprese, che sempre di più scoprono l'esigenza di mettere in comune fabbisogni e strategie di sviluppo. In settori come quello del turismo o della nautica c'è una frammentazione tale che è necessariamente il territorio, e non il singolo ente, azienda o scuola, a dover gestire e progettare percorsi formativi comuni. E non solo per la formazione professionale iniziale, ma anche per quella continua.

Sono cruciali partenariati, alleanze formative, relazioni stabili che fanno crescere anche l'impresa. Oggi la formazione è ancora vista come un costo, e spesso ci si limita alla ricerca dell'incentivo o il cofinanziamento del tirocinio, mentre in realtà è l'asset più importante per mantenere la competitività aziendale. Va accompagnata e aiutata l'impresa a riconoscere e capire che fa parte di un sistema che rimane inevitabilmente radicato in uno specifico territorio, e che è un elemento di valore. Faccio un esempio, quello dei marchi della moda in Toscana. Alcuni, internalizzando la formazione, fanno male agli altri e a loro stessi: si impoverisce così un tessuto, soprattutto artigianale, che è nella condivisione dei saperi che ripone la sua qualità e il suo valore sui mercati. Arrivar al punto che formare per la pelletteria a Taiwan o in Toscana diventa la stessa cosa è un rischio per lo stesso *made in Italy*: la formazione e l'apprendimento sono parte integrante delle catene del valore delle imprese.

L'Europa sta facendo molto, in termini non solo di finanziamento e incentivo, ma anche attraverso le sue raccomandazioni e comunicazioni, per promuovere la creazione di questi sistemi. Basti poi pensare al nome scelto per il prossimo piano euro-

peo, *Next Generation*. Non solo: dovremmo anche imparare dal metodo europeo, vincolando risorse al raggiungimento di obiettivi, favorendo la qualità dei percorsi. Dobbiamo essere bravi nel lavorare a livello centrale e regionale facendo sinergia, date le competenze esclusive o concorrenti su formazione professionale e continua. Sicuramente il livello centrale deve definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni, finalizzati anche al raggiungimento delle indicazioni europee, ma è poi nel protagonismo e nel dinamismo dei territori che si gioca il successo dei sistemi di istruzione e formazione professionale.

## L'esperienza del Centro di Formazione Professionale “Nazareno”. Intervista a Luca Franchini\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Il Centro di Formazione Professionale “Nazareno” di Carpi realizza percorsi di istruzione e formazione professionali triennali e quadriennali inerenti al settore della ristorazione e dell’ospitalità.** Come più volte è emerso dalle esperienze raccolte in questa serie, anche il “Nazareno” ha radici ben piantate nel territorio in cui ha sede, con una storia che risale al secondo dopoguerra. Allo stesso tempo, questa realtà ha sempre avuto primariamente obiettivi educativi e sociali, nell’orizzonte dei quali prende poi forma l’offerta formativa, la quale non è quindi intesa unicamente come un percorso “professionalizzante”, ma come esperienza integrale del giovane chiamato a scoprire i suoi talenti e la sua vocazione lavorativa. Risponde alle nostre domande Luca Franchini, Direttore del Centro di Formazione Professionale.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**L. Franchini:** Abbiamo atteso le indicazioni regionali per poter riprendere le attività, anche se fin da subito ci siamo preparati per gestire la formazione a distanza. Dopo il via libera della Regione Emilia-Romagna, abbiamo quindi subito ripreso le lezioni con la didattica a distanza. Abbiamo inoltre provveduto a fornire agli alunni dei dispositivi che gli permettessero di seguire con profitto le lezioni, e gli studenti insieme agli stessi docenti sono stati destinatari di una specifica formazione per migliorare le loro competenze digitali in modo tale da utilizzare le piattaforme online che abbiamo predisposto. Per quanto riguarda la formazione del personale, abbiamo potuto contare sull’aiuto di Scuola Centrale di Formazione, di cui siamo soci.

I risultati sono stati superiori alle attese, con un’alta partecipazione e presenza. Impossibile negare che per molti studenti è stato comunque faticoso, soprattutto perché stavamo perdendo quella dimensione “pratica” che è invece l’elemento caratterizzante la nostra offerta formativa. Per questo motivo, col tempo abbiamo provato a immaginare come permettere agli allievi, anche da casa, di mettersi in gioco con attività e progetti per loro accattivanti e utili. Abbiamo quindi deciso di fare loro questa proposta: noi solitamente a metà maggio realizziamo il saggio degli allievi del terzo anno, un pranzo di gala alla presenza di autorità e famiglie, preparato e servito

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

dagli stessi studenti. Abbiamo quindi proposto loro di provare a immaginarlo e realizzarlo a distanza, ciascuno con le proprie attrezzature, sfidando la loro creatività: hanno ripreso e condiviso il proprio lavoro secondo una scaletta definita, e ne uscito un saggio diverso, ma non meno intenso.

Per la prossima annualità il nostro primo obiettivo è quello di tornare a svolgere la formazione in presenza e usare i nostri laboratori. Stiamo proseguendo la stesura di protocolli per poter ripartire in piena sicurezza, grazie anche alla collaborazione di consulenti esterni. A livello organizzativo, penso punteremo sull'alternanza (presenza – distanza) delle classi, cercando di non dividere le classi a metà. Stiamo ragionando anche su come sfruttare gli ampi spazi che abbiamo a disposizione, prendendo spunto dalle esperienze che abbiamo potuto osservare durante una mobilità formatori in Danimarca, dove gli spazi sono parte del metodo didattico e il luogo di apprendimento solo in parte rimane l'aula. Proprio sulla tematica dei "luoghi" siamo avvantaggiati, in quanto da sempre il Nazareno è una scuola-albergo, dove i ragazzi si alternano nelle diverse mansioni di ricevimento, sala, bar e cucina. Abbiamo quindi spazi a disposizione e soprattutto siamo già orientati ad una piena valorizzazione di ogni luogo come opportunità di apprendimento. In questo senso, stiamo lavorando anche per aprire un ristorante al pubblico, realizzando così un'impresa formativa non simulata. È l'elemento di realtà che contraddistingue (anche qualitativamente) i nostri percorsi, e non vorremo quindi perderlo né soppiantarlo con una formazione solo a distanza.

### ***Che ruolo immagina per formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**L. Franchini:** Sinceramente, pensavano di trovarci di fronte alle saracinesche chiuse: i nostri corsi si rivolgono infatti principalmente al mondo della ristorazione. In realtà, abbiamo riscontrato con stupore che molte aziende hanno riaperto, e che si stanno dando da fare con ogni mezzo anche per reinventare e ripensare il modello stesso della ristorazione: per questo motivo, molte sono più che disponibili ad accogliere studenti in stage. La reattività di ristoranti e dei loro titolari ha sicuramente superato le nostre aspettative. Certo bisognerà attendere i prossimi mesi per comprendere i lunghi mesi di chiusura forzata abbiano inciso sul settore. Sarà quindi interessante verificare che ruolo potrà avere l'ospitare giovani studenti impegnati in percorsi di formazione nei processi di riorganizzazione che già ora impattano sul mondo della ristorazione.

Anche nel percorso di ripresa, l'istruzione e formazione professionale saprà offrire a molti ragazzi un percorso di crescita capace di riconoscere il valore che ha il lavoro manuale, e più in generale il lavoro ben fatto. Un valore oggi messo in secondo piano, visto con molti pregiudizi. Eppure, fa parte della nostra storia, sia dell'Emilia ma soprattutto dell'Italia.

Realtà come la nostra sono inoltre cruciali per riavvicinare linguaggi e prassi quotidiane del mondo della formazione e quello del lavoro. Da qualche decennio si è persa una capacità di dialogo e di reciproco scambio di informazioni che è oggi invece particolarmente richiesta e che lo sarà ancora di più in futuro. Un dialogo importante non solo per meglio conoscere i reciproci fabbisogni, ma anche per sviluppare

progettualità comuni. Oggi c'è sempre più bisogno di raccontarsi e raccontare, di far conoscere e comunicare in modo tale da stringere legami ancora più solidi, a beneficio di tutti.

Infine, la formazione professionale può “mostrare” al mondo della Scuola come riaprire in sicurezza, senza dimenticare la priorità della salute degli studenti ma anche adottando soluzioni creative e innovative.

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**L. Franchini:** Sicuramente c'è la necessità di inserire nuove competenze, pur senza rivoluzionare i percorsi formativi. Per quanto riguarda la costruzione di nuovi profili professionali, bisogna infatti riconoscere che ancora è troppo presto per leggere eventuali nuove esigenze professionali e tradurle in profili ad hoc. Per quanto invece riguarda le competenze, per chi lavora nell'ambito della ristorazione è diventata ancora più importante l'attenzione all'igiene, e conseguentemente la conoscenza e l'applicazione delle indicazioni già presenti su questo tema, ad esempio per il comportamento con i clienti e l'allestimento della sala. Vanno quindi, ad esempio, introdotti nuove modalità con cui servire i clienti. Anche il buffet, ora vietato, può essere ripensato. Si tratta quindi di sviluppare, almeno per il nostro settore, più competenze organizzative e gestionali, puntando anche sulla creatività degli studenti e sul rispetto dei protocolli vigenti. Non solo. Nell'ambito dell'ospitalità, la pandemia ci ha sfidato a ripensare a come tenere viva la relazione con il cliente, in un contesto profondamente mutato.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**L. Franchini:** Sicuramente un elemento particolarmente problematico è l'aggravio burocratico, che anche in questo già di per sé difficile periodo si fa sentire. Bisognerebbe investire per semplificare questo aspetto. In generale poi a volte i meccanismi di controllo a cui è sottoposta la formazione professionale rischiano di rimanere sulla superficie della realtà, non indagando in profondità e osservando dal vivo il quotidiano lavoro di questi enti e i traguardi che raggiungono. Se ci fosse quindi una comprensione della formazione professionale “oltre i numeri”, pur senza prescindere da essi, indubbiamente l'attenzione rivolta nei suoi confronti sarebbe diversa. Oggi come sempre, le esperienze più innovative nascono dalla realtà, non da un'idea astratta: per valutare serve conoscere, e conoscere la formazione professionale significa conoscerne la storia, i protagonisti, gli obiettivi educativi e formativi, e non solo il numero di iscritti. Andrebbe quindi valorizzata una progettualità a medio e lungo orizzonte, non limitata all'assolvimento di obblighi burocratici che guardano solamente alla singola annualità.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo della formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**L. Franchini:** Indubbiamente è un orizzonte imprescindibile, se portato avanti insieme al mondo del lavoro. Questo passaggio non è scontato perché, come osserviamo anche noi con i nostri studenti, dove nasce un contatto e un dialogo tra istituzione formativa, impresa e allievo spesso emergono anche imprevisti positivi: al contrario, una formazione fine a sé stessa e slegata – anche nella sua progettualità – dal mondo delle aziende rischia di generare solo ulteriore frustrazione. Soprattutto nel caso degli adulti, promettere senza mantenere l’impegno di fornire una formazione davvero capace di aiutarli nel trovare una nuova occupazione è particolarmente deleterio. Bisogna quindi che ci siano obiettivi e metodi chiari. Che non vuol dire che, ad esempio, a questi adulti non possa essere proposta anche solo un’esperienza di stage: nel vivo contatto con la realtà e con l’esperienza lavorativa c’è sempre la possibilità di innescare – imprevedibilmente – meccanismi di apprendimento, crescita, ma anche di consapevolezza sui propri mezzi e obiettivi.

*Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di formazione professionale, e in particolare i percorsi formazione? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell’istruzione terziaria e del sistema produttivo?*

**L. Franchini:** Molte volte mi è capitato di vedere ragazze e ragazzi rinascere grazie alla possibilità di “usare le mani”, perché la manualità per noi vuol dire anche capacità di relazione: è una dimensione della persona, non una componente a sé, “staccata”. Spesso si commette invece l’errore di pensarla separata dal resto: ma la persona è una. Questi ragazzi, bollati come “incapaci”, si scoprivano invece “capaci”, innescando processi di riconoscimento reciproco. Dopo il salto iniziale, in un’esperienza nuova in cui molti si sono rimessi in gioco, aumenta in loro il desiderio di imparare e conoscere. In fondo questo è il nostro obiettivo: aiutare giovani e adulti a trovare soddisfazione nella realtà in cui sono, permettergli di scoprire che questa realtà non è ad essi estranea ma amica ed alleata – è il luogo in cui tutti ci realizziamo. Alla base della formazione professionale c’è quindi una proposta educativa e formativa in senso pieno.

Per quanto invece riguarda i rapporti con la Scuola, noi li abbiamo molto incrementati, ora c’è una maggiore attenzione reciproca e una contaminazione continua. Qui a Carpi collaboriamo ad esempio alla realizzazione dell’evento *Carpi in scienza*, insieme al mondo dell’istruzione. Da migliorare e potenziare sono invece le filiere IFTS e ITS, ancora poco diffuse in Italia dove non sempre è semplice costruire filiere efficaci e ben connesse.

## L'esperienza della Fondazione Clerici. Intervista a Paolo Cesana\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

La [Fondazione Luigi Clerici](#), fondata nel 1972, gestisce 20 Unità organizzative presenti in Lombardia nelle Province di Milano, Monza e Brianza, Lecco, Lodi, Pavia e Bergamo e in Piemonte nella città di Torino. Oltre ai vari percorsi di istruzione (compreso il liceo sportivo e tecnico commerciale con una specifica curvatura sportiva progettato in collaborazione con FC Inter), essa offre corsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP), anche in apprendistato, corsi di formazione personalizzata per disabili, corsi di formazione per lavoratori ed adulti.

Il *know how* sviluppato sulle nuove tecnologie tramite la sinergia con la propria società satellite Formatech – ha portato ad un importante e progressivo potenziamento infrastrutturale ed organizzativo legato alla diffusione massiva degli strumenti multimediali e delle pratiche sociali legate ad internet. La Fondazione è inoltre Cisco Regional Academy, Microsoft School e Google Partner. Questo background ha consentito ai centri di formazione gestiti dall'ente di rispondere prontamente e con dispositivi didattico-organizzativi diversificati all'emergenza sanitaria. Lo testimoniano le parole del direttore della Fondazione, Paolo Cesana.

### ***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?***

**P. Cesana:** La pandemia ha colto tutti di sorpresa, ma è stato anche uno stimolo per inventare soluzioni didattiche o organizzative nuove. Fortunatamente, già da tempo, i nostri centri si sono orientati nella direzione della formazione digitalizzata e ciò ci ha consentito di essere tempestivi nell'organizzazione della DAD. Da anni ormai i nostri formatori sono appositamente formativi e gli studenti non ricevono più i classici libri di testo, ma un kit didattico multidisciplinare costituito da: tablet, programmi ed applicazioni utili alla didattica ed accesso alle piattaforme multimediali di ente che vengono costantemente aggiornate con materiali ed attività erogate in modalità *blended*.

### ***Come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi dei percorsi di IeFP?***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

**P. Cesana:** Già ai primi di marzo sono state rilasciate a tutti i comparti le autorizzazioni di sistema per poter operare da remoto attraverso il cloud aziendale e attivare tutti i processi educativi già sperimentati e anch'essi posizionati nel cloud.

**Grazie alla collaborazione e partership con Microsoft e Google ci è stato possibile implementare e differenziare gli strumenti didattici a seconda delle esigenze delle classi.**

La formazione a distanza è stata organizzata con modalità e tempistiche diverse nel rispetto della specificità di ciascuna unità operativa, ma la matrice comune per tutti si può schematizzare nelle attività di seguito elencate.

**Formazione sincrona sulla piattaforma Microsoft Teams e Google Meet:** una sorta di aula frontale in diretta, in cui tutti i partecipanti erano connessi tramite tablet secondo un calendario costruito settimanalmente dal Coordinatore e condiviso con i Docenti e gli allievi. Durante le lezioni, i docenti hanno svolto le consuete attività d'aula ovvero hanno spiegato, svolto esercizi, sottoposto esercitazioni, corretto compiti, effettuato interrogazioni.

**Formazione in modalità asincrona attraverso la piattaforma LMS moodle** dell'ente che, come accennato in precedenza, già fa parte della nostra attività didattica abituale. All'interno di moodle i docenti sottopongono agli studenti compiti, slide, esercitazioni e definiscono delle scadenze di consegna da rispettare. Le tempistiche di fruizione e di utilizzo restano però a discrezione dell'allievo che può decidere quale sia il miglior momento nell'arco della giornata da dedicare allo studio ed agli approfondimenti. Su moodle gli studenti hanno anche un riscontro diretto circa le proprie attività, poiché vi è uno spazio dedicato alla valutazione che i formatori aggiornano in funzione dei compiti consegnati dagli studenti. Inoltre, su moodle vi è la preziosa opportunità di costruire dei forum e delle chat di confronto tra studenti, Docenti e Tutor per supportare e monitorare al meglio il percorso.

Un **canale comunicativo continuativo** è stato mantenuto anche con le famiglie e gli studenti attraverso e-mail e telefono. Stante la giovane età dei nostri studenti, abbiamo anche trovato utile in certi casi la creazione di chat tramite app di messaggistica istantanea di classe o individuali che ci hanno permesso di tenere costantemente i contatti, con una modalità vicina ai nostri studenti, spingendoci ulteriormente verso una visione moderna della scuola.

Per la **realizzazione dei Project Work**, previsti in sostituzione delle ore di alternanza scuola-lavoro non fruite causa del Covid, sono stati individuati momenti in Teams per spiegare a tutto il gruppo classe la modalità di funzionamento dello strumento e l'obiettivo, ovvero calarsi in una realtà aziendale pur restando a casa. Contestualmente, sono stati organizzati momenti individuali con il referente tirocinio o tutor per il confronto sull'attività svolta e su come procedere. Il project work è una modalità didattica che permette all'allievo di sperimentare in modo concreto e attivo quanto appreso durante le lezioni d'aula e di laboratorio. Durante il project work l'allievo è tenuto a realizzare un manufatto, prodotto multimediale, un documento ecc, concreto e valutabile, seguendo istruzioni operative del docente o del tutor didattico (con competenze nella materia di riferimento) o aziendale. Può avere anche la forma di un progetto e deve essere in ogni caso un output tipico di contesti produttivi e organizzativi reali riferibili alla professionalità in esito al percorso.

***Quali misure sono state prese per il prossimo anno formativo?***

**P. Cesana:** Oltre a tutte le misure igienico-sanitarie volte al contenimento e al controllo del contagio all'interno delle nostre strutture, abbiamo pensato di **organizzare l'attività didattica dividendo le classi in due gruppi**. Durante le ore di esercitazioni o sperimentazioni pratiche, mentre un gruppo lavora in laboratorio, l'altro approfondisce in aula quanto fatto o farà in pratica. Per le ore di teoria, qualora non fosse possibile garantire il distanziamento all'interno della medesima aula, si è ipotizzato di mettere in collegamento i due gruppi, l'uno seguito dal docente e l'altro dal tutor di classe, tramite un sistema di telecamere.

In ogni caso, la riorganizzazione delle nostre attività, prevede anche la **revisione del calendario scolastico** con l'inserimento di attività pomeridiane o il sabato mattina per ridurre il numero di studenti presenti contemporaneamente nelle strutture.

Da ultimo, vale la pena sottolineare lo sforzo che stiamo già mettendo in campo per **far partire subito le attività di alternanza scuola-lavoro**. Questo, nella nostra visione, risponde a due grandi esigenze: la prima legata all'importanza di far recuperare agli studenti quanto prima il contatto con il mondo del lavoro e con la manualità purtroppo perso durante il periodo di *lockdown*, la seconda è inerente ad una gestione più snella delle nostre sedi operative.

La possibilità di effettuare DAD la consideriamo senza dubbio come un'opportunità, poiché è sicuramente utile in questa prima fase di riavvio delle attività, però per noi il ritorno alla normalità fatta di socialità e presenza fisica è da considerarsi auspicabile.

***Che ruolo immagina per la formazione professionale nel rilancio dell'occupazione e dell'economia?***

**P. Cesana:** L'Italia ha cercato sin dall'inizio dell'emergenza Covid-19 soluzioni e modi per superare gli ostacoli e la formazione ha ricoperto, ancora una volta, un ruolo importante, nonostante le difficoltà e le necessità di riprogrammare tempi, modi e contenuti.

Molte imprese hanno risposto al *lockdown* trasformando la formazione continua dei lavoratori in e-learning le "classiche" lezioni d'aula. Anche Fondazione Clerici ha erogato molte ore in FAD alle proprie aziende clienti per portare avanti la formazione pianificata e finanziata nei mesi precedenti al Covid. Qui abbiamo notato uno scollamento tra le piccole e micro-imprese, forse non del tutto pronte a gestire metodologie formative non tradizionali, ed imprese medie e grandi che padroneggiano con più competenza questi strumenti.

**Il focus della formazione futura, post Covid-19, sarà soprattutto sul *reskilling*, ovvero la riqualificazione del personale finalizzata ad adattare le risorse interne alle diverse attività e necessità di business.** Dal canto loro, per la formazione post emergenza, **i lavoratori chiedono** alle aziende, innanzitutto, un piano personalizzato per un percorso di crescita professionale, un potenziamento di investimenti, ma **anche la possibilità di essere coinvolti attivamente nella scelta delle competenze da sviluppare**

La formazione continua tailor-made è un aspetto chiave per restare al passo con i tempi ed evolversi in linea con le rinnovate esigenze aziendali, creando nuove figure professionali specifiche che non esistono sul mercato e che possono essere formate solo *on the job*.

*Per il prossimo anno formativo avete programmato nuovi corsi destinati alla formazione di figure professionali rese necessarie dal mutato scenario economico/occupazionale determinato dalla pandemia? Oppure avete ripensato le competenze dei profili professionali in uscita?*

**P. Cesana:** L'esperienza del *lockdown* e della ripartenza ci ha spinto ad **incrementare in tutti i profili professionali e in tutti i corsi di qualifica offerti dai nostri centri la formazione digitale e informatica**. Si è valutato che la stessa deve essere trasferita in maniera trasversale da tutti i docenti e per tutti gli indirizzi.

Questi ultimi mesi ci hanno permesso di scoprire un mondo di giovani molto social, ma poco consapevole degli strumenti informatici a disposizione, da qui la scelta di potenziare la formazione dei giovani su competenze IT di base. Il paradosso della maggior parte dei giovani nativi digitali infatti è proprio questo: sono abilissimi sui social, ma talvolta hanno delle oggettive difficoltà proprio sulle competenze digitali ormai fondamentali per affrontare il mondo del lavoro.

**Abbiamo poi ridisegnato la struttura dei percorsi IeFP di qualifica professionale**, indipendentemente dall'esperienza della pandemia, **introducendo la robotica e il coding nelle discipline STEM** quale ulteriore elemento di innovazione. A questo proposito in collaborazione con Jpmorgan Chase Foundation abbiamo avviato la terza fase relativa alla messa a punto dei percorsi di qualifica professionale con il progetto Robotcage che ha proprio come obiettivo quello di potenziare le competenze anche in ambito STEM sfruttando la metodologia del learning by doing attraverso la robotica.

*Il vostro ente organizzati molti di corsi per la formazione continua dei lavoratori? Come giudica un possibile allargamento dell'offerta di Istruzione e formazione professionale alla formazione degli adulti, magari disoccupati?*

**P. Cesana:** Sulla possibilità di aprire i corsi IeFP agli adulti che abbiano già assolto il diritto-dovere di istruzione **reputo che ciò sia possibile nell'ambito dell'apprendistato di primo livello, strumento oggi pensato per i giovani fino ai 25 anni, ma che presenta caratteristiche di flessibilità che lo rendono molto utile soprattutto per favorire i processi di inclusione sociale anche degli adulti**. Sarebbe molto utile aprire in modo strutturale anche ai più grandi questa formidabile formula formativa.

Pensando al mondo dei disoccupati, purtroppo sempre più nutrito a causa dell'emergenza sanitaria, **occorre pensare al rafforzamento di programmi regionali e ministeriali già consolidati** (si pensi a Dote Unica Lavoro, a Garanzia Giovani ed alle Azioni di Rete per il lavoro) che prevedono tra le altre cose la possibilità di progettare percorsi formativi di riqualificazione utili alla ricollocazione, **ma è altresì importante uno sguardo ed un canale comunicativo sempre attivo con il**

**mercato del lavoro per definire obiettivi comuni e promuovere congiuntamente un piano di politiche attive del lavoro** che sostengano l'occupabilità e l'occupazione in ragione delle reali esigenze delle Imprese e degli scenari professionali futuri.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**P. Cesana:** Gli studenti dell'IeFP hanno l'opportunità di vivere esperienze di **alternanza scuola-lavoro calandosi fin da subito nella realtà professionale**. Questo accorcia notevolmente i tempi di ingresso nel mercato del lavoro. Affinché ciò sia possibile è necessario coltivare **rapporti stabili con il mondo produttivo e con gli stakeholder del territorio**.

Anche la collaborazione tra scuola e formazione professionale dovrà necessariamente rafforzarsi specialmente per ciò che attiene al **tema dell'orientamento che resta una delle più gravi lacune del sistema scolastico italiano insieme a quello della comprensione delle fragilità e bisogni dei discenti** dalla scuola primaria all'università; il sistema dell'istruzione dovrà intrecciarsi con quello della formazione professionale di base e terziaria entrando in un continuativo rapporto dialogico che favorisca lo scambio di buone pratiche e di metodologie anche legate alla comprensione del mondo del lavoro.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**P. Cesana:** Ciò che servirebbe è un sistema più snello che consenta gli enti di rispondere alle necessità del mercato del lavoro **senza dover aspettare i tempi lunghi della programmazione pubblica**; quanto questa lentezza e precarietà limiti le potenzialità dell'offerta formativa è evidente soprattutto nei percorsi IFTS e ITS, che rappresentano senz'altro delle eccellenze, ma potrebbero diffondersi e radicarsi ancora di più.

## L'esperienza di PTS Class. Intervista a Eugenio Gotti\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

Lo sviluppo di efficaci percorsi di istruzione e formazione professionale è spesso dovuto alla presenza, nel territorio in cui operano, di aziende appartenenti a settori particolarmente sviluppati e in grado di ospitare molti studenti per percorsi di *stage* o in apprendistato. Sono invece note le difficoltà, sociali ed economiche, proprie delle c.d. aree interne italiane: in presenza di un debole tessuto produttivo, è più complesso realizzare un'offerta formativa efficace nell'evitare che s'ineschino esodi verso altri territori una volta concluso il percorso di apprendimento.

È quindi molto interessante approfondire l'esperienza dell'Istituto Religioso di Formazione e Istruzione Professionale (IRFIP), che ha sede a Pietramontecorvino, un Comune di poco più di 2.000 abitanti nelle colline della provincia di Foggia. Fondato nel 2004, l'ente si occupa di erogare percorsi formativi triennali e quadriennali connessi ai settori della ristorazione e del turismo. Risponde alle nostre domande Arturo Trotta, Direttore di IRFIP.

*Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?*

**A. Trotta:** Nell'immediato abbiamo dovuto sospendere tutte le attività formative. In seguito, sono stati approvati i provvedimenti regionali che hanno consentito la ripresa delle attività a distanza e siamo ripartiti, non senza difficoltà. Fra la data di sospensione delle attività e la ripresa delle lezioni ci siamo occupati di individuare una piattaforma per la realizzazione della formazione a distanza, e l'abbiamo implementata in ogni corso attivo presso il nostro Centro di Formazione Professionale. Allo stesso tempo è stato avviato un programma di formazione dei docenti con il progetto INN di Scuola Centrale di Formazione, finalizzato a fornire loro competenze organizzative e gestionali per la realizzazione di percorsi formativi a distanza. Infine, sono state individuate fin da subito soluzioni per la connettività degli allievi e reperite strumentazioni *hardware* per le classi. Indubbiamente all'inizio lo shock è stato grande, non eravamo nemmeno consapevoli dell'entità di ciò che stava accadendo, immaginavamo un rientro in tempi brevi. Nell'affrontare l'emergenza il supporto di SCF è stato fondamentale, per i motivi già richiamati e in particolare per la forma-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

zione erogata ai docenti e al personale tutor, che hanno preso consapevolezza del valore e delle potenzialità della formazione a distanza. Siamo ripartiti ai primi di maggio concludendo le attività a fine giugno.

Una sorpresa è stata sicuramente la risposta dei ragazzi. Molti di loro erano poco attrezzati, non avevano un PC e in alcuni casi neppure uno *smartphone*: siamo intervenuti come potevamo. Abbiamo acquistato dei chromebook che potranno essere utilizzati sia in presenza che a distanza, in modo tale da favorire un'esperienza di apprendimento continua anche nella diversità dei luoghi. E loro ci sono stati, hanno partecipato attivamente, hanno vissuto la sfida assieme a noi.

Per la ripresa delle attività – e in generale per il futuro – immagino un sistema flessibile che consenta di alternare momenti di attività in presenza e momenti di formazione a distanza. Di certo vogliamo capitalizzare quanto di positivo c'è stato in questo periodo difficile, *in primis* l'investimento sulla didattica digitale. La formazione può e dovrebbe strutturarsi valorizzando le nuove tecnologie, eliminando la carta e permettendo la continuità didattica anche in caso di contagi che la rendano necessaria.

*Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?*

**A. Trotta:** I percorsi di formazione professionale continueranno ad avere un ruolo fondamentale soprattutto nel contrasto alla dispersione scolastica, in futuro più che in passato, così come nel costruire profili professionali capaci di favorire lo sviluppo locale e territoriale. Inutile nascondere che, per raggiungere questi obiettivi, andranno superate diverse difficoltà. La macchina pubblica si è mossa in ritardo, affrontando altri temi senza costruire e progettare soluzioni e proposte per la scuola, tanto meno per la formazione professionale.

Ciò nonostante, finito il periodo del *lockdown*, le attività della ristorazione con cui collaboriamo sono ripartite e hanno chiesto di riattivare i percorsi di tirocinio: il legame con l'economia locale è forte e immagino che anche in altre territori queste alleanze tra formazione e lavoro siano sempre più cruciali per la sopravvivenza e per lo sviluppo di queste aree. È il clima di incertezza che rende tutto difficile, basti pensare al settore alberghiero e dell'ospitalità con cui collaboriamo. Di certo, pur in queste difficoltà, la formazione professionale rimane uno straordinario strumento capace di dare risposte ai bisogni dei ragazzi e delle imprese: già questa capacità di dialogo e di educazione permette di comprendere come il suo ruolo sarà sempre più centrale nella società del futuro.

*Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?*

**A. Trotta:** Ritengo che sarà necessario fare entrambe le cose, ma in tempi diversi. Nella ristorazione, che è il principale settore nel quale operiamo noi, è complicato immaginare una formazione che non metta al centro l'esperienza pratica sul luogo di lavoro. La formazione è soprattutto sul campo. Di certo però alle figure tradizionali che formiamo dovremo erogare anche competenze connesse all'igiene – la cui im-

portanza è oggi ben nota a tutti – e al digitale. Basti pensare a quante piccole attività si sono dovute riorganizzare durante la pandemia progettando *app* o altri sistemi digitali per la consegna a domicilio.

Stiamo insomma assistendo ad uno spostamento dell'asse, verso un modo diverso di fare tutto quello che si faceva prima di questa drammatica esperienza. Tale cambiamento richiede sì nuove competenze, ma soprattutto una formazione pratica e a diretto contatto con le trasformazioni. Nuove figure professionali potranno essere create, ma è ancora presto per delinearle con precisione.

*Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?*

**A. Trotta:** Nella fase emergenziali le principali criticità sono state di due tipi: la scarsa strumentazione tecnologica a disposizione dell'utenza e di spazi utili per il rispetto del distanziamento, e la carenza di linee guida nazionali e regionali per la ripresa delle attività in sicurezza. Ora il quadro è più chiaro, anche se rimangono forti dubbi sull'efficacia delle misure di contenimento. Possiamo immaginare tutti i protocolli possibili, ma se non sono declinati anche su quelle che sono le inclinazioni e le abitudini della nostra utenza saranno difficili da rispettare. Poi, magari, i nostri studenti ci potranno stupire anche in questo, ma la grande voglia di socialità rischia sicuramente di essere strumento per la diffusione del virus.

Non sempre anche l'interlocuzione con l'istituzione competente in materia, nel nostro caso Regione Puglia, è stata semplice. I ritardi accumulati nella regolamentazione della formazione a distanza impattano sui nostri costi, ma ci sono anche altri elementi critici, non esclusivamente di competenza regionale: la distribuzione delle risorse, rigida nell'indicare precisi capitoli di spesa e poco flessibile, la connettività, e il trasporto degli allievi. Un approccio più sistemico, in grado di avere un quadro di insieme di tutto ciò che ruota attorno al mondo della formazione, attento alle specificità e flessibile, sarebbe sicuramente auspicabile.

*Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?*

**A. Trotta:** Il nostro istituto era già impegnato nell'erogazione di corsi rivolti ad adulti disoccupati, già prima della pandemia. Probabilmente gli effetti negativi ad essa connessi renderanno ancora più importante la riqualificazione degli adulti per accompagnare le loro transizioni all'interno del mondo del lavoro. Centrale è, in questo caso, il tema della qualità. Il rischio di improvvisazione è alto: va attentamente selezionato chi andrà a gestire ed erogare questi corsi. Le collaborazioni attive con l'Università ci permettono di poter contare anche su risorse umane e materiali in grado di moltiplicare l'efficacia della nostra offerta formativa.

Questa rinnovata attenzione a processi e percorsi di formazione continua e riqualificazione è positiva, soprattutto per un territorio come il nostro. Noi viviamo in un'area interna, marginale, nella quale storicamente le difficoltà economiche e sociali sono più acute. Cruciale è quindi la promozione del territorio e della sua attrattività, soprattutto per lo sviluppo del turismo e quindi anche del settore della ristorazione,

il quale potrà di conseguenza assorbire lavoratori che provengono anche da altri contesti.

Lo sviluppo economico richiama la formazione, e viceversa: solo la disponibilità di lavoratori adeguatamente qualificati può permettere la progettazione e gestioni di piani di sviluppo credibili ed efficaci. La stessa Regione Puglia sta investendo molto su queste transizioni, economiche, sociali e formative, e immagino che sempre di più in futuro sarà importante costruire ponti di competenze che permettano la realizzazione di percorsi continui nel tempo e nella vita professionale di ognuno di integrazione tra formazione e lavoro.

*Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?*

**A. Trotta:** L'elemento che caratterizza i percorsi di istruzione e formazione professionale è sicuramente lo sviluppo di competenze professionali maturate grazie alle attività di *stage* o apprendistato in azienda. Affinché tale esperienza sia arricchente ed efficace c'è bisogno di un continuo dialogo tra mondo della formazione e del lavoro. Si sviluppano così delle efficaci competenze trasversali che, sempre di più nel mondo del lavoro, sono richieste per favorire sia l'occupabilità dei giovani, sia per innescare processi di sviluppo e innovazione aziendali: il primo luogo formativo è l'impresa. Non solo. Tali esperienze formative hanno successo se i ragazzi che vi accedono sono consapevoli della scelta fatta e conoscono le caratteristiche peculiari del percorso e le possibilità che offre. In questo senso, migliorare i rapporti tra formazione professionale e istruzione scolastica è fondamentale anche per lo sviluppo di più efficaci attività di orientamento. Noi abbiamo strutturato negli anni una rete con diversi Istituti scolastici con i quali ci sono ottimi rapporti e progettualità comuni, a beneficio degli stessi studenti.

Sappiamo tutti che, ancora oggi, la formazione professionale è vista un po' come una seconda scelta, e questo è vero in particolare nella nostra regione. Basti pensare che il nostro anno formativo non è allineato con quello scolastico, elemento questo che rende più difficile l'orientamento. Altrettanto spesso è pensata come canale per il recupero del dispero o come esito di un fallimento scolastico. È vero, molti ragazzi provengono da contesti difficili o presentano diverse problematiche, ma la specificità della nostra offerta formativa è una valorizzazione di altre forme di apprendimento al di là della tradizionale meccanica trasmissiva d'aula, diverse ma di pari dignità rispetto a quelle utilizzate nei percorsi "tradizionali".

Con le imprese i rapporti sono costanti e solidi, grazie ad una conoscenza reciproca approfondita negli anni, che fa sì che si rivolgano a noi con evidenti e manifesta necessità formativa: il rischio di "sfruttamento" degli studenti è nullo. È davvero solo nella reciproca conoscenza, nella costruzione di alleanze strategiche e con benefici chiari per tutti i soggetti, che è possibile sviluppare processi di sviluppo territoriali che abbiano al centro le persone, cioè, in questo caso, gli studenti che non solo apprendono un mestiere o trovano un'occupazione, ma prima di tutto crescono come soggetti liberi e autonomi.

## L'esperienza di IRFIP Puglia. Intervista ad Arturo Trotta\*

*a cura di Matteo Colombo*

Lo sviluppo di efficaci percorsi di istruzione e formazione professionale è spesso dovuto alla presenza, nel territorio in cui operano, di aziende appartenenti a settori particolarmente sviluppati e in grado di ospitare molti studenti per percorsi di *stage* o in apprendistato. Sono invece note le difficoltà, sociali ed economiche, proprie delle c.d. aree interne italiane: in presenza di un debole tessuto produttivo, è più complesso realizzare un'offerta formativa efficace nell'evitare che s'ineschino esodi verso altri territori una volta concluso il percorso di apprendimento.

**È quindi molto interessante approfondire l'esperienza dell'Istituto Religioso di Formazione e Istruzione Professionale (IRFIP), che ha sede a Pietramontecorvino, un Comune di poco più di 2.000 abitanti nelle colline della provincia di Foggia.** Fondato nel 2004, l'ente si occupa di erogare percorsi formativi triennali e quadriennali connessi ai settori della ristorazione e del turismo. Risponde alle nostre domande Arturo Trotta, Direttore di IRFIP.

*Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?*

**A. Trotta:** Nell'immediato abbiamo dovuto sospendere tutte le attività formative. In seguito, sono stati approvati i provvedimenti regionali che hanno consentito la ripresa delle attività a distanza e siamo ripartiti, non senza difficoltà. Fra la data di sospensione delle attività e la ripresa delle lezioni ci siamo occupati di individuare una piattaforma per la realizzazione della formazione a distanza, e l'abbiamo implementata in ogni corso attivo presso il nostro Centro di Formazione Professionale. Allo stesso tempo è stato avviato un programma di formazione dei docenti con il progetto INN di Scuola Centrale di Formazione, finalizzato a fornire loro competenze organizzative e gestionali per la realizzazione di percorsi formativi a distanza. Infine, sono state individuate fin da subito soluzioni per la connettività degli allievi e reperite strumentazioni *hardware* per le classi. Indubbiamente all'inizio lo shock è stato grande, non eravamo nemmeno consapevoli dell'entità di ciò che stava accadendo, immaginavamo un rientro in tempi brevi. Nell'affrontare l'emergenza il supporto di SCF è stato fondamentale, per i motivi già richiamati e in particolare per la forma-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

zione erogata ai docenti e al personale tutor, che hanno preso consapevolezza del valore e delle potenzialità della formazione a distanza. Siamo ripartiti ai primi di maggio concludendo le attività a fine giugno.

Una sorpresa è stata sicuramente la risposta dei ragazzi. Molti di loro erano poco attrezzati, non avevano un PC e in alcuni casi neppure uno *smartphone*: siamo intervenuti come potevamo. Abbiamo acquistato dei chromebook che potranno essere utilizzati sia in presenza che a distanza, in modo tale da favorire un'esperienza di apprendimento continua anche nella diversità dei luoghi. E loro ci sono stati, hanno partecipato attivamente, hanno vissuto la sfida assieme a noi.

Per la ripresa delle attività – e in generale per il futuro – immagino un sistema flessibile che consenta di alternare momenti di attività in presenza e momenti di formazione a distanza. Di certo vogliamo capitalizzare quanto di positivo c'è stato in questo periodo difficile, *in primis* l'investimento sulla didattica digitale. La formazione può e dovrebbe strutturarsi valorizzando le nuove tecnologie, eliminando la carta e permettendo la continuità didattica anche in caso di contagi che la rendano necessaria.

*Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?*

**A. Trotta:** I percorsi di formazione professionale continueranno ad avere un ruolo fondamentale soprattutto nel contrasto alla dispersione scolastica, in futuro più che in passato, così come nel costruire profili professionali capaci di favorire lo sviluppo locale e territoriale. Inutile nascondere che, per raggiungere questi obiettivi, andranno superate diverse difficoltà. La macchina pubblica si è mossa in ritardo, affrontando altri temi senza costruire e progettare soluzioni e proposte per la scuola, tanto meno per la formazione professionale.

Ciò nonostante, finito il periodo del *lockdown*, le attività della ristorazione con cui collaboriamo sono ripartite e hanno chiesto di riattivare i percorsi di tirocinio: il legame con l'economia locale è forte e immagino che anche in altre territori queste alleanze tra formazione e lavoro siano sempre più cruciali per la sopravvivenza e per lo sviluppo di queste aree. È il clima di incertezza che rende tutto difficile, basti pensare al settore alberghiero e dell'ospitalità con cui collaboriamo. Di certo, pur in queste difficoltà, la formazione professionale rimane uno straordinario strumento capace di dare risposte ai bisogni dei ragazzi e delle imprese: già questa capacità di dialogo e di educazione permette di comprendere come il suo ruolo sarà sempre più centrale nella società del futuro.

*Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?*

**A. Trotta:** Ritengo che sarà necessario fare entrambe le cose, ma in tempi diversi. Nella ristorazione, che è il principale settore nel quale operiamo noi, è complicato immaginare una formazione che non metta al centro l'esperienza pratica sul luogo di lavoro. La formazione è soprattutto sul campo. Di certo però alle figure tradizionali che formiamo dovremo erogare anche competenze connesse all'igiene – la cui im-

portanza è oggi ben nota a tutti – e al digitale. Basti pensare a quante piccole attività si sono dovute riorganizzare durante la pandemia progettando *app* o altri sistemi digitali per la consegna a domicilio.

Stiamo insomma assistendo ad uno spostamento dell'asse, verso un modo diverso di fare tutto quello che si faceva prima di questa drammatica esperienza. Tale cambiamento richiede sì nuove competenze, ma soprattutto una formazione pratica e a diretto contatto con le trasformazioni. Nuove figure professionali potranno essere create, ma è ancora presto per delinearle con precisione.

*Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?*

**A. Trotta:** Nella fase emergenziali le principali criticità sono state di due tipi: la scarsa strumentazione tecnologica a disposizione dell'utenza e di spazi utili per il rispetto del distanziamento, e la carenza di linee guida nazionali e regionali per la ripresa delle attività in sicurezza. Ora il quadro è più chiaro, anche se rimangono forti dubbi sull'efficacia delle misure di contenimento. Possiamo immaginare tutti i protocolli possibili, ma se non sono declinati anche su quelle che sono le inclinazioni e le abitudini della nostra utenza saranno difficili da rispettare. Poi, magari, i nostri studenti ci potranno stupire anche in questo, ma la grande voglia di socialità rischia sicuramente di essere strumento per la diffusione del virus.

Non sempre anche l'interlocuzione con l'istituzione competente in materia, nel nostro caso Regione Puglia, è stata semplice. I ritardi accumulati nella regolamentazione della formazione a distanza impattano sui nostri costi, ma ci sono anche altri elementi critici, non esclusivamente di competenza regionale: la distribuzione delle risorse, rigida nell'indicare precisi capitoli di spesa e poco flessibile, la connettività, e il trasporto degli allievi. Un approccio più sistemico, in grado di avere un quadro di insieme di tutto ciò che ruota attorno al mondo della formazione, attento alle specificità e flessibile, sarebbe sicuramente auspicabile.

*Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?*

**A. Trotta:** Il nostro istituto era già impegnato nell'erogazione di corsi rivolti ad adulti disoccupati, già prima della pandemia. Probabilmente gli effetti negativi ad essa connessi renderanno ancora più importante la riqualificazione degli adulti per accompagnare le loro transizioni all'interno del mondo del lavoro. Centrale è, in questo caso, il tema della qualità. Il rischio di improvvisazione è alto: va attentamente selezionato chi andrà a gestire ed erogare questi corsi. Le collaborazioni attive con l'Università ci permettono di poter contare anche su risorse umane e materiali in grado di moltiplicare l'efficacia della nostra offerta formativa.

Questa rinnovata attenzione a processi e percorsi di formazione continua e riqualificazione è positiva, soprattutto per un territorio come il nostro. Noi viviamo in un'area interna, marginale, nella quale storicamente le difficoltà economiche e sociali sono più acute. Cruciale è quindi la promozione del territorio e della sua attrattività, soprattutto per lo sviluppo del turismo e quindi anche del settore della ristorazione,

il quale potrà di conseguenza assorbire lavoratori che provengono anche da altri contesti.

Lo sviluppo economico richiama la formazione, e viceversa: solo la disponibilità di lavoratori adeguatamente qualificati può permettere la progettazione e gestioni di piani di sviluppo credibili ed efficaci. La stessa Regione Puglia sta investendo molto su queste transizioni, economiche, sociali e formative, e immagino che sempre di più in futuro sarà importante costruire ponti di competenze che permettano la realizzazione di percorsi continui nel tempo e nella vita professionale di ognuno di integrazione tra formazione e lavoro.

*Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?*

**A. Trotta:** L'elemento che caratterizza i percorsi di istruzione e formazione professionale è sicuramente lo sviluppo di competenze professionali maturate grazie alle attività di *stage* o apprendistato in azienda. Affinché tale esperienza sia arricchente ed efficace c'è bisogno di un continuo dialogo tra mondo della formazione e del lavoro. Si sviluppano così delle efficaci competenze trasversali che, sempre di più nel mondo del lavoro, sono richieste per favorire sia l'occupabilità dei giovani, sia per innescare processi di sviluppo e innovazione aziendali: il primo luogo formativo è l'impresa. Non solo. Tali esperienze formative hanno successo se i ragazzi che vi accedono sono consapevoli della scelta fatta e conoscono le caratteristiche peculiari del percorso e le possibilità che offre. In questo senso, migliorare i rapporti tra formazione professionale e istruzione scolastica è fondamentale anche per lo sviluppo di più efficaci attività di orientamento. Noi abbiamo strutturato negli anni una rete con diversi Istituti scolastici con i quali ci sono ottimi rapporti e progettualità comuni, a beneficio degli stessi studenti.

Sappiamo tutti che, ancora oggi, la formazione professionale è vista un po' come una seconda scelta, e questo è vero in particolare nella nostra regione. Basti pensare che il nostro anno formativo non è allineato con quello scolastico, elemento questo che rende più difficile l'orientamento. Altrettanto spesso è pensata come canale per il recupero del dispero o come esito di un fallimento scolastico. È vero, molti ragazzi provengono da contesti difficili o presentano diverse problematiche, ma la specificità della nostra offerta formativa è una valorizzazione di altre forme di apprendimento al di là della tradizionale meccanica trasmissiva d'aula, diverse ma di pari dignità rispetto a quelle utilizzate nei percorsi "tradizionali".

Con le imprese i rapporti sono costanti e solidi, grazie ad una conoscenza reciproca approfondita negli anni, che fa sì che si rivolgano a noi con evidenti e manifesta necessità formativa: il rischio di "sfruttamento" degli studenti è nullo. È davvero solo nella reciproca conoscenza, nella costruzione di alleanze strategiche e con benefici chiari per tutti i soggetti, che è possibile sviluppare processi di sviluppo territoriali che abbiano al centro le persone, cioè, in questo caso, gli studenti che non solo apprendono un mestiere o trovano un'occupazione, ma prima di tutto crescono come soggetti liberi e autonomi.

## L'esperienza dell'Istituto Krisalide. Intervista a Giamila Buzzi\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

**L'Istituto Krisalide** è un ente accreditato dalla Regione Lombardia all'erogazione di servizi formativi con sede a Milano. Offre corsi di IeFP per diventare operatore e poi tecnico grafico-multimediale. In questa intervista chiediamo alla sua presidentessa, **Giamila Buzzi**, in che modo le restrizioni volte al contenimento del contagio abbiano condizionato durante la fase acuta della pandemia le attività di questo centro di formazione nato nel 2016.

*Dott.ssa Buzzi, che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative?*

**Giamila Buzzi:** L'impatto è stato senza dubbio forte. Complessivamente abbiamo perso 100 ore di formazione, soprattutto nelle prime due settimane dopo la chiusura delle scuole, quando aspettavamo le direttive su come erogare e registrare le attività didattiche a distanza.

Quello che vorrei sottolineare, però, è la reazione del mondo della scuola e della formazione, che, pur tra mille difficoltà, ha saputo trovare al suo interno gli strumenti, le risorse, le capacità per portare avanti la propria missione educativa con coraggio e determinazione.

Durante la pandemia abbiamo scoperto l'esistenza e il ruolo di una comunità vastissima e attiva che si coagula attorno alle istituzioni formative (gli studenti e loro famiglie, gli insegnanti, i dirigenti scolastici, gli educatori ecc). La mobilitazione di tutte queste componenti ha consentito di continuare a fare scuola

Per noi, ad esempio, il coinvolgimento delle famiglie è stato fondamentale per la riuscita dei nostri interventi a distanza, più precisamente per garantire l'ingaggio dei nostri giovani allievi e il loro impegno in attività che si sono svolte in modalità per loro inedite e caratterizzate da scarse possibilità di controllo.

*Come avete organizzato la didattica a distanza? Quali metodologie hanno adottato i docenti per garantire l'apprendimento degli allievi?*

**Giamila Buzzi:** I veri protagonisti del cambiamento in questi ultimi tempi sono stati i singoli docenti che hanno sperimentato e proposto modalità nuove, dimostrando che una scuola diversa da quella a cui siamo abituati è fattibile.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

All'affacciarsi dell'emergenza Covid-19, la nostra realtà poteva contare già su esperienze didattiche basate sull'utilizzo degli strumenti digitali. Non dimentichiamo che il nostro centro forma operatori e tecnici grafici nel cui armamentario professionale devono esserci proprio questi strumenti.

In particolare, la nostra filosofia prevede da sempre un forte supporto da parte della tecnologia: ogni nostro studente è dotato fin dal primo giorno di scuola di tablet, tavoletta grafica per la digitalizzazione dei disegni fatti a mano e computer. **Siamo convinti che l'innovazione passi anche (benché non solo) dal superamento dell'utilizzo del solo libro di testo, e cioè favorendo l'autoproduzione di testi e materiali didattici da parte dei nostri docenti.**

**Il nostro anno scolastico normalmente è suddiviso in Unità di Apprendimento focalizzate sulla didattica rovesciata (*flipped classroom*)** che si basa sul principio secondo cui la lezione diventa compito a casa mentre il tempo in classe è usato per attività collaborative, esperienze, dibattiti e laboratori. In questo contesto, **il docente non assume il ruolo di attore protagonista, diventa piuttosto una sorta di facilitatore, il regista dell'azione didattica.** Così, ad esempio, gli studenti a casa hanno a disposizione video e altre risorse digitali come contenuti da studiare, mentre in classe sperimentano, collaborano, svolgono attività laboratoriali. **Un'esperienza che si è rilevata preziosa nel passaggio alla didattica a distanza, pur avendo ovviamente perso tutta la parte – fondamentale – del lavoro in classe.**

Le attività che prima svolgevamo in classe sono diventate lavori svolti a casa dagli studenti, magari anche in gruppo grazie a Google classroom, piattaforma a cui siamo approdati dopo alcuni tentativi con altri servizi.

C'è da dire che già prima della pandemia le attività laboratoriali condotte a scuola si svolgevano di fronte ad un video per la natura stessa dei compiti assegnanti agli allievi del corso grafico. Pertanto, non è stato difficile trasferire il nostro modello didattico in un'organizzazione a distanza.

### ***Come avete gestito i tirocini?***

**Giamila Buzzi:** Fortunatamente, i tirocini previsti per i ragazzi delle classi seconde erano già terminati a fine di febbraio. Per gli altri è stato più difficile. Inizialmente li abbiamo bloccati. Poi, la Regione ha concesso la prosecuzione in modalità agile, ma solo tre degli enti ospitanti ha sfruttato questa possibilità. A quel punto siamo stati costretti a tramutare la formazione *on the job in project work*, basati su compiti di realtà, svolti a casa dai nostri allievi dopo un confronto con il tutor aziendale e poi valutati dall'impresa stessa al termine del lavoro.

### ***Come immaginate lo svolgimento del prossimo anno formativo?***

**Giamila Buzzi:** Per quanto riguarda la ripresa abbiamo utilizzato gli spazi disponibili, che fortunatamente fin dal primo anno avevamo attrezzato con banchi singoli. Come ci auguravamo, è previsto che la didattica a distanza possa integrarsi con quella in presenza, per un massimo del 30% delle ore totali e noi utilizzeremo appieno tale opportunità, concordata con le famiglie, in quanto ci rendiamo conto che tale

soluzione potrebbe porre qualche problema di conciliazione alle famiglie. Non vogliamo però perdere i lati positivi della didattica a distanza che sono stati molti e spesso riconosciuti dagli stessi alunni.

**Il nostro target è composto da giovanissimi che sono abituati ad usare la tecnologia. Sembra paradossale, ma il fatto di rivolgersi ad un docente che si trovava dall'altra parte dello schermo, per molti di loro è stato utile per migliorare la qualità della relazione!** Spesso dietro il disadattamento scolastico ci sono difficoltà caratteriali oppure disturbi specifici di apprendimento che rendono l'interazione verbale o scritta fonte di disagio. In questi casi, la mediazione dello schermo è stata d'aiuto per aiutare i ragazzi a partecipare più attivamente e vincere le timidezze che in presenza li trattenevano.

Inoltre, non dobbiamo dimenticarci che i nostri ragazzi sono già abituati a interagire a distanza con i coetanei: pensiamo ai giochi di ruolo che praticano quotidianamente su internet.

Detto questo è chiaro che la didattica a distanza non potrà mai sostituire del tutto la relazione in presenza, fondamento del rapporto educativo. Va però riconosciuta la sua funzione positiva.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel rilancio dell'occupazione e dell'economia che ci attende?***

**Giamila Buzzi:** L'Istruzione e formazione professionale sarà indispensabile perché è l'unico segmento del nostro sistema educativo che sa mettersi in ascolto dei reali fabbisogni del tessuto produttivo. Dopo il Covid il lavoro necessariamente cambierà; **c'è bisogno dunque di una scuola flessibile, capace di riprogrammare le proprie attività e riprogettare i propri percorsi, affinché la formazione non sia scollegata da quello che si fa nelle imprese.**

***A seguito della pandemia dovreste progettare corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali oppure inserire nuove competenze nei profili professionali in uscita?***

**Giamila Buzzi:** Dall'anno scolastico 2021/2022 aggiungeremo al corso per operatori e tecnici grafico-multimediali (rispettivamente, qualifica e diploma quadriennale) quello per diventare operatore informatico, recentemente introdotto da Regione Lombardia, proprio per formare giovani capaci di gestire le tecnologie digitali che oramai permeano il mondo del lavoro e le nostre vite. **La pandemia ha dimostrato in maniera lampante come l'ambito informatico sia quello a cui deve puntare oggi la formazione.**

Il tutto, ovviamente, senza mai perdere la sensibilità e la capacità di interpretare la realtà che ci circonda che da sempre è la caratteristica indispensabile per un ottimale utilizzo della tecnologia.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**Giamila Buzzi:** Le criticità che limitano le nostre potenzialità, di cui abbiamo fatto esperienza in questi primi anni di attività (abbiamo appena terminato il primo ciclo formativo portando alla qualifica i primi 17 alunni) sono essenzialmente due:

– Il limite massimo di doti disponibili concesse da Regione Lombardia per le scuole che attivano la propria offerta formativa ex novo (15 doti anche se gli iscritti sono massimo 30)

– la lentezza e spesso l'incertezza legata ai tempi di erogazione dei finanziamenti provenienti dalla Regione Lombardia, che obbligano gli enti ad indebitarsi con le Banche per coprire i costi nel corso dell'anno.

Considerando i costi elevati che l'allestimento dei laboratori e l'organizzazione dell'offerta formativa comporta (non dimentichiamo che i corsi in diritto e dovere sono completamente gratuiti per gli alunni), questi limiti inibiscono fortemente la nostra attività.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale agli adulti, specialmente disoccupati?***

**Giamila Buzzi:** Noi l'abbiamo fatto con i ragazzi maggiorenni che provenivano da precedenti abbandoni scolastici utilizzando la leva dell'apprendistato. **Trovo che l'apprendistato sia un ottimo strumento per consentire a questi giovani, ormai maggiorenni, di rientrare in percorso di studio, entrando subito in contatto con il mondo del lavoro, che è poi ciò che li motiva e li stimola a studiare per conseguire un titolo, perché li responsabilizza e garantisce loro una retribuzione minima.**

Questa è senza dubbio la strada da percorrere per aumentare il tasso di scolarizzazione della nostra popolazione adulta, elemento cruciale rispetto a cui l'Italia è ancora indietro rispetto ai partner europei.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale?***

**Giamila Buzzi:** Perché nell'IeFP l'attività didattica si basa sulla pratica e sui laboratori, quello che molti giovani, spesso respinti dalla scuola, ma non per questo meno intelligenti e volenterosi, cercano.

Perché forma figure professionali molto richieste sul mercato consentendo un rapido inserimento lavorativo in diversi momenti del percorso formativo: dopo la qualifica triennale, dopo il diploma quadriennale e oltre dopo il certificato IFTS o il diploma ITS. Non obbliga, insomma, ad un percorso lungo di cinque anni, come nell'istruzione (caso unico in Europa). L'aderenza dei percorsi formativi è garantita da una progettazione didattica sensibile a quello che accade nel mondo del lavoro, resa possibile anche dalla presenza fra i docenti di numerosi professionisti attivi nell'ambito lavorativo dove si stanno formando i nostri ragazzi (nel nostro centro sono il 75% del corpo insegnante).

Oltre a ciò, l'Iefp non è più un "vicolo cieco": tramite il raccordo fra IFTS e ITS, infatti, l'Istruzione e formazione professionale consente anche di continuare gli studi.

Da ultimo, la forte presenza di apprendimento *on the job* aiuta gli allievi a maturare le c.d. *soft skills* e a diventare più maturi e responsabili.

## Un piano straordinario per promuovere occupazione e sviluppo economico: la proposta di Forma. Intervista a Paola Vacchina\*

*a cura di Paolo Bertuletti*

Fra tutte le proposte di utilizzo del Recovery Fund per il rilancio dell'economia italiana e il supporto delle fasce fragili della popolazione, l'unica che punta sull'apprendistato sembra essere quella lanciata da Forma (l'associazione che riunisce a livello nazionale gli enti di formazione professionale).

La formazione professionale (secondaria e terziaria) in apprendistato duale può essere infatti un ottimo canale per la riqualificazione e l'inserimento lavorativo di chi ha abbandonato gli studi oppure è rimasto escluso dal mercato del lavoro e, allo stesso tempo, un utile strumento per formare le figure professionali specifiche (soprattutto tecniche) oggi più ricercate dalle imprese. Insomma, un modo per risolvere quel paradosso tutto italiano che vede una quota cospicua del fabbisogno professionale delle aziende insoddisfatto, nonostante tassi di disoccupazione e inattività giovanile elevatissimi.

**Paola Vacchina**, presidente di **Forma**, ci spiega nel dettaglio in cosa consiste la proposta formulata dagli enti di formazione professionale.

***Dott.ssa Vacchina, recentemente Forma, l'associazione che raccoglie gli enti di formazione professionale da lei presieduta, ha lanciato al governo la proposta di un piano straordinario per la competitività e l'occupazione, da attuare con il Recovery fund. Di cosa si tratta?***

**P. Vacchina:** Si tratta di una proposta coerente con le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che quindi può essere finanziata con le risorse del Recovery fund. È rivolta a 330.000 persone nell'arco di cinque anni – prevalentemente giovani dai 18 anni in su – prive di titolo di studio secondario o terziario; si propone di coinvolgerle nel mondo del lavoro, attraverso un contratto di apprendistato formativo di I livello per il raggiungimento di una qualifica o di un diploma di IEFP, o di III livello per raggiungere un diploma di ITS.

Il piano prevede tre azioni mirate, differenziate per platee: per i giovani disoccupati senza titolo secondario superiore è previsto l'accesso in apprendistato formativo all'ultimo anno dei percorsi triennali di IeFP per il conseguimento della qualifica professionale o al quarto per il conseguimento del diploma professionale, in relazione alle competenze possedute; per i giovani Neet con diploma di istruzione secon-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

daria si prevede l'accesso a percorsi di apprendistato formativo di terzo livello per il conseguimento di un diploma Its, che consente un più facile accesso al mercato del lavoro; infine per gli adulti privi di titolo, segmento vulnerabile della popolazione che necessita di interventi volti sia al conseguimento del titolo stesso sia di avvicinamento al mercato del lavoro e alle esigenze del sistema impresa, si prevede di estendere l'accesso ad un anno di contratto in apprendistato formativo.

Il piano è ambizioso e chiede di investire nella riqualificazione e nell'occupazione di questa ampia platea di persone – oggi escluse dai percorsi educativi e dal circuito lavorativo – circa 6,7 miliardi di euro. Esso inciderebbe positivamente su ritardi strutturali del nostro Paese: l'alto tasso di abbandono scolastico, le basse percentuali di raggiungimento di titoli di studio, il numero abnorme di giovani NEET ed anche il paradossale mismatch (disallineamento) tra i profili professionali richiesti (e non trovati) dalle aziende e quelli in uscita dai percorsi scolastici ed universitari. Con una conseguenza, tra le altre: la bassa produttività del lavoro italiano. Anche per questi aspetti il piano è coerente con i migliori orientamenti: non tante iniziative parcellizzate, ma alcune azioni forti e strategiche.

***Perché l'apprendistato formativo può essere una soluzione per rafforzare sia il sistema educativo sia le politiche attive del lavoro?***

**P. Vacchina:** Perché è di fatto il grande assente nell'esperienza italiana: apprendistato in termini europei è, di fatto, solo quello duale (di I e III livello), che per ora purtroppo ha numeri molto bassi nel nostro Paese, scontando una permanente difficoltà delle istituzioni educative (scuole e università) a collaborare con il mondo del lavoro. A fronte di questo, tuttavia, si registrano casi di grande soddisfazione e di successo nella filiera professionalizzante (soprattutto nella IeFP), sebbene con numeri ancora ridotti. Questa proposta sbloccherebbe la situazione, intervenendo sullo stock impressionante di NEET che si è stratificato nel tempo in Italia, e avrebbe efficacia garantita sia perché coinvolge le aziende ad assumere proprio per quelle posizioni professionali per cui fanno maggior fatica a reperire personale specializzato, sia perché l'età delle persone coinvolte sarebbe più alta di quella degli allievi o studenti che finora hanno fatto questa esperienza, perlopiù minorenni che suscitano spesso diffidenza da parte dei datori di lavoro.

A posteriori ci restituirebbe un sistema educativo nazionale riequilibrato tra la componente generalista e quella professionalizzante; con una rete diffusa di operatori della formazione e dei servizi per il lavoro in grado di accompagnare i processi di transizione delle persone dalla scuola al lavoro e tra i lavori che si susseguono nell'arco della vita.

***E perché può sostenere anche la ripartenza del sistema economico?***

**P. Vacchina:** Uno dei paradossi più incredibili e dolorosi del nostro Paese è che a fronte di tanta disoccupazione ed inoccupazione, soprattutto giovanile, a fronte di tanta precarietà e lavoro nero o grigio, le aziende lamentano da anni la difficoltà di reperire operai e tecnici qualificati, evidenziando delle vacancy a cui il sistema educativo nazionale non riesce a rispondere. Le rilevazioni del sistema Excelsior di

Unioncamere lo evidenziano regolarmente. Solo qualche giorno fa Unioncamere in occasione dell'Internet Governance Forum 2020 ha presentato gli esiti di una indagine che rivela come siano introvabili 940 mila posizioni lavorative legate al digitale. La rilevazione era del 2019, precedente la pandemia, ma sappiamo quanto questa abbia accelerato i processi di digitalizzazione, rendendo presumibilmente questa cifra una stima al ribasso. E sono anche tanti altri i profili professionali di difficile reperimento (dalla meccatronica all'agroalimentare, dalle professioni della cura e del benessere alla distribuzione e logistica...); altri ancora, pensiamo allo sviluppo del green, emergeranno a breve.

***A grandi linee come immagina possano essere spesi i soldi del Recovery fund: per finanziare le doti destinate agli enti di formazione, per incentivare i datori di lavoro, per pagare gli stipendi degli apprendisti, per pagare la formazione dei progettisti dell'apprendistato o altro?***

**P. Vacchina:** Nella nostra proposta il costo del lavoro di questi apprendisti è sostanzialmente tutto assunto a carico delle risorse pubbliche: sgravio totale della contribuzione e fino ad 800 euro quale contributo massimo riconosciuto al datore di lavoro a fronte della retribuzione erogata all'apprendista sulla base dei contratti collettivi applicati per i singoli settori, stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Il messaggio è forte: si intende dare ossigeno alle aziende, piccole, medie, grandi, tutte quelle che cercano personale qualificato da stabilizzare nei mesi ed anni futuri, sollevandole – intervento straordinario – dal costo del lavoro delle persone che assumeranno in apprendistato. Ma contemporaneamente si chiede loro un impegno significativo: essere alleate dell'istituzione formativa in un percorso formativo corposo, esigente e realmente performante, che deve dare come esito anche il raggiungimento di un titolo di studio tra quelli più innovativi e richiesti del nuovo repertorio IeFP, dell'IFTS e degli ITS.

Questi 800 euro al mese rappresentano un costo in meno per le aziende ed un reddito per le persone, sostituendo con un reddito da lavoro altre forme di sostegno e sussidio: è un aspetto talmente importante che non credo sia necessario commentarlo. Questa è la parte più consistente del finanziamento (4 dei 6,7 miliardi).

La restante parte delle risorse è finalizzata ad organizzare e offrire la formazione (secondo i parametri medi attuali di costo, niente di più), quindi va alle istituzioni formative che dovranno incrementare la loro offerta. Serviranno in parte anche per rendere più diffusa e capillare l'infrastruttura formativa, soprattutto in quelle Regioni italiane dove i "competence center" che offrono IeFP e IFTS e gli ITS sono ancora poco presenti.

***L'originalità di questa proposta non consiste soltanto nella destinazione dei fondi all'apprendistato formativo, bensì nell'allargamento della platea delle persone ammissibili ad un percorso di questo tipo: saltano infatti i limiti di età previsti dalla normativa sull'apprendistato duale e contemporaneamente si aprono i percorsi IeFP anche alle persone che hanno già assolto il diritto e dovere di istruzione e formazione. Si tratta di misure straordinarie dettate***

***dalla particolare situazione che sta attraversando il mercato del lavoro oppure si può pensare di renderle stabili? Perché? Entro quali limiti?***

**P. Vacchina:** In questa proposta c'è una risposta concreta ed immediata a bisogni evidenti e molto urgenti... ma noi crediamo ci sia anche tanta visione del futuro. L'apertura di quel segmento di istruzione e formazione professionale ordinamentale che chiamiamo IeFP – il più flessibile e adatto ad accompagnare le persone nei cambiamenti del mercato del lavoro, dei processi e dei contesti produttivi – anche ai giovani adulti e agli adulti è una prospettiva da rendere stabile.

Noi dobbiamo infatti ampliare questa offerta formativa ordinamentale, sempre più duale, nell'età dell'obbligo, la dobbiamo consolidare e diffondere su tutto il territorio nazionale, in ragione proprio dell'efficacia educativa, degli esiti occupazionali importanti e della proiezione verso il segmento terziario che sta maturando in questi anni. Contemporaneamente però dobbiamo sapere che anche in età più elevate, anche da adulti, si potrà essere chiamati a rimettersi in gioco e riqualificarsi. Pertanto, valorizzando a pieno il riconoscimento dei crediti in ingresso ed adattando i percorsi formativi agli adulti, credo che essi debbano diventare in futuro un'opportunità formativa stabile.

***Una delle tre azioni ipotizzate prevede l'assunzione di giovani Neet con diploma di istruzione secondaria in un percorso di apprendistato formativo di terzo livello per il conseguimento di un diploma Its. Si tratta di un percorso impegnativo: siamo sicuri che un giovane Neet possa intraprenderlo subito, senza un periodo di orientamento e "riattivazione" motivazionale?***

**P. Vacchina:** I giovani NEET in Italia sono due milioni. Tra di loro vi sono purtroppo alcune persone molto demotivate, che hanno perso fiducia in se stesse e non sono disponibili, né in grado di accogliere una proposta di questo genere. Ma ci sono anche moltissimi giovani a cui semplicemente non è stata offerta una opportunità adatta a loro, alle loro caratteristiche e propensioni, insieme esigente e promettente. Questo è un percorso impegnativo, per giovani desiderosi di lavorare, che adeguatamente accompagnati possono mettere le loro risorse a servizio della comunità. Un adeguato orientamento va fatto, in questo caso come sempre; il sostegno alla motivazione è una componente ordinaria della nostra offerta formativa. Ciò non toglie che la proposta possa essere eventualmente completata e migliorata con ulteriori dispositivi di supporto.

***In Italia i Neet di età compresa fra i 15 e i 29 anni sono circa 2 mln. Attualmente gli iscritti ai corsi ITS sono poco meno di 16.000. Anche ipotizzando che quelli con diploma d'istruzione siano molti di meno, si tratta di numeri elevatissimi. Come immettere così tante persone in un percorso oggi ancora di nicchia?***

**P. Vacchina:** Il progetto non riguarda tutti e prevede una partenza graduale, che permetta alle istituzioni formative, di organizzarsi. I giovani che sarebbero inseriti in percorsi ITS, in particolare, sono complessivamente 70.000 in 5 anni. Finalmente si

porterebbe la formazione terziaria non accademica a livelli più adeguati, se paragonati a quelli di altri Paesi europei.

***Si ipotizza di assumere in apprendistato formativo anche adulti privi di titolo di studio. Immaginiamo un adulto che inizia in apprendistato duale un percorso IeFP. L'idea è quella di inserirlo nelle medesime classi frequentate dai giovani che stanno assolvendo il proprio diritto e dovere di istruzione e formazione oppure di istituire classi speciali?***

**P. Vacchina:** Anche qui, tra i numerosissimi adulti senza titolo di studio e disoccupati (la platea conta 847.000 persone) andrebbero individuati attraverso un'attenta azione di orientamento e selezione, quelli che possono avere un esito positivo in questo tipo di percorso. Nel Piano ipotizziamo 100.000 persone nell'arco di 5 anni, che andrebbero inserite in terzi o quarti anni *ad hoc*, previo riconoscimento dei crediti formativi in ingresso. Forse non utilizzerei il termine "classi speciali", ma percorsi distinti, adeguatamente riprogettati per questa tipologia di destinatari. L'ordinaria programmazione dei percorsi ordinamentali deve invece proseguire ed anzi essere potenziata mantenendo le proprie caratteristiche distintive.

***Come convincere i datori di lavoro ad assumere persone che, magari, sono state lontane per lungo tempo dal mondo del lavoro, o addirittura non vi sono mai entrate?***

**P. Vacchina:** Pensiamo a datori di lavoro che hanno bisogno nell'immediato (o che prevedono di averne bisogno nell'arco di circa un anno) di quel tipo di lavoratori e che li vorrebbero trovare adeguatamente preparati: quindi rispondiamo ad una loro richiesta. Molti datori di lavoro fanno, inoltre, che operai e tecnici provenienti da un percorso formativo di qualità possono portare innovazione e aumento di produttività in azienda e quindi possono essere interessati anche da questo aspetto. Certo devono fare una scommessa, e impegnarsi nel percorso formativo, mettendo a disposizione il tutor aziendale e riorganizzando il lavoro in modo che sia accessibile ad un apprendista, con i suoi tempi e le sue esigenze, ma sarebbero fortemente incentivati dal sostanziale azzeramento del costo del lavoro per un anno. E forse dall'idea di prendere parte ad una grande rivoluzione per il Paese.

## **L'esperienza dell'ITS TTF sostenuta da Randstad durante il lockdown. Intervista a Lucia Mazzucca e Laura Bozzi\***

*a cura di Giorgio Impellizzeri*

**È il 19 marzo 2020 quando, nel pieno dell'epidemia, dieci ragazzi nel milanese iniziano un percorso di IFTS.** Si tratta di un percorso di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), realizzato dall'Istituto Tecnico Superiore "Tech Talent Factory", fondato nel 2016 nell'ambito dell'attività dell'Agenzia per il lavoro Randstad, con l'obiettivo di integrare sistemi di istruzione, formazione e lavoro nel settore tecnologico.

Il percorso ha aperto quando (quasi) tutto chiudeva e al mondo della scuola, dell'università e della istruzione e formazione professionale erano dedicate poche attenzioni, molte delle quali rivolte a porre in pausa l'intero sistema educativo e formativo italiano.

Vale la pena dunque conoscere la storia e l'iniziativa della Fondazione TTF, attraverso il racconto di **Lucia Mazzucca** (*project coordinator*) e **Laura Bozzi** (*training specialist*)<sup>1</sup>.

### ***Da dove nasce il corso che è partito lo scorso marzo?***

**L. Bozzi:** Nasce come nascono tutti i programmi: da un'attenta osservazione del territorio e dal tentativo di rispondere alle esigenze reali delle imprese. La nostra attività principale è proprio quella del monitoraggio continuo delle preferenze e dei fabbisogni delle aziende del territorio. Una volta individuate queste, ci sediamo attorno al tavolo con le aziende e insieme – lo ribadisco: insieme, docenti della Fondazione e tecnici delle aziende – disegniamo il programma didattico.

L'IFTS è nato dalle esigenze di tre aziende ITC che operano nella provincia milanese. Poco più di un anno fa abbiamo avviato la programmazione e il 19 marzo, data prevista per l'avvio del percorso, abbiamo deciso di partire, nonostante il Coronavirus, usando la modalità integralmente digitale: è stata una scommessa.

***Cosa vi ha permesso di fare questa scommessa proprio nel bel mezzo dell'epidemia, in un momento in cui gli investimenti in formazione sembravano l'ultima preoccupazione delle aziende e dell'intero Paese?***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

**L. Bozzi:** Non è stato scontato, in un primo momento c'è stata una fisiologica apprensione e preoccupazione da parte nostra, così come delle aziende. Sicuramente ha aiutato il “calendario” dell'apprendistato: la prima parte del corso si svolgeva in aula e quindi è stato relativamente semplice convertire le lezioni in presenza in lezioni a distanza. I docenti, d'altronde erano già abituati alla formazione a distanza, avendola sperimentata più volte per via della didattica *blended*, ampiamente diffusa anche prima dell'emergenza.

**L. Mazzucca:** I docenti si sono anche premurati di ripensare le metodologie didattiche. Il *quid pluris* della formazione nell'apprendistato e negli ITS è il suo carattere eminentemente esperienziale, carattere che rischiava di perdersi con la modalità a distanza.

Ad eccezione di pochi moduli che necessariamente si prestano a lezioni dialogiche, e che spesso corrispondono a circa il venti per cento dell'intero programma, siamo soliti concepire la formazione come reale momento di alternanza tra teoria e pratica. I ragazzi sono impegnati in molte attività laboratoriali: il tentativo continuo (e spesso riuscito) è quello di replicare le condizioni normali di lavoro.

La bravura del nostro team è stata quella di “virtualizzare” l'esperienza d'aula, predisponendo ad esempio dei micro progetti, quasi a riprodurre le circostanze di lavoro a cui sono stati chiamati tanti professionisti con il lavoro da remoto svolto durante il *lockdown*.

***Credete che la metodologia del “fare per imparare” sia una vostra peculiarità o si sta diffondendo?***

**L. Mazzucca:** È una metodologia abbastanza condivisa tra gli ITS. Anzi, potrei dire: condivisa nel sistema di ITS italiano. Parlo di sistema perché esistono settori, come quello ICT, certamente tra i più emblematici, dove le Fondazioni che operano in attività formative sono realmente legate in reti più o meno formali, distribuite su tutto il territorio. Mensilmente, se non addirittura settimanalmente, c'è un confronto, che ovviamente si è intensificato durante la pandemia. Sul metodo didattico c'è una profonda comunione di intenti.

Chi entra nelle classi ITS vede immediatamente la spinta dei docenti nel riprodurre in aula la realtà aziendale: questo incide notevolmente, ad esempio, nel modo in cui ragazzi “vedono” il formatore, il quale rappresenta sia una figura di *coach*, nel momento della formazione di base e trasversale, che una figura di manager vero e proprio, durante il momento della formazione professionale.

Spesso e volentieri i nostri ragazzi, durante le interviste che organizziamo noi stessi, ci dicono di vedere nei docenti quasi un manager d'azienda, più che un formatore.

***Tra le più ricorrenti obiezioni culturali all'apprendistato e all'alternanza formativa c'è quella di ritenere queste metodologie formative capaci soltanto di “confezionare” lavoratori su misura delle aziende, ma incapaci di reinventarsi una volta esauritasi quella domanda di fabbisogno professionale per la quale sono stati formati.***

**L. Bozzi:** La nostra Fondazione ha un comitato tecnico scientifico che valida tutti i piani formativi. Questo consente di presidiare la qualità di ciascun programma, così che ciascun percorso costruisca quelle competenze di base e trasversali rinnovabili di anno in anno.

**L. Mazzucca:** Ogni percorso deve offrire delle fondamenta metodologiche. Solo queste consentono di passare da una tecnologia a un'altra. I nostri ragazzi fanno pochissima fatica a passare dalla tecnologia prevalente studiata in classe a quella, magari diversa, applicata in azienda. D'altronde, senza questa attenzione, nel settore tecnologico noi non potremmo sopravvivere: bisogna mettere i ragazzi nelle condizioni di stare di fronte ai cambiamenti, perché la tecnologia cambia, il modo con cui si sta di fronte alla tecnologia invece non cambia. Programmazione ad oggetti, matematica, algoritmi, statistica, logiche: queste materie sono fondamentali e consentono di fare i conti con il mutare delle tecnologie.

**L. Bozzi:** Il vero cuore del sistema dell'apprendimento duale è rappresentato sì dalla sfida dell'ITS, ma ancor più dalle aziende, dove l'interazione tra formazione d'aula e formazione d'azienda è veramente costruito a quattro anni. Non c'è discrepanza tra gli obiettivi da raggiungere.

***Quella dell'apprendimento duale è una scommessa da fare ancor di più oggi, che ci apprestiamo ad affrontare la crisi economica e ci interroghiamo su come investire i tanti fondi comunitari...***

**L. Bozzi:** Come ha già detto il nostro amico Angelo Candiani, l'ITS è veramente un forziere che possiamo aprire per trovare le risorse di cui ha bisogno la realtà, di cui hanno bisogno le aziende italiane.

La formazione esperienziale è una strada da cui passare. Soprattutto perché introduce i ragazzi a una mentalità, quella della formazione continua e del *lifelong learning*, che deve accompagnarli per tutta la loro vita professionale. Rispetto a questo, un settore che in Italia dobbiamo esplorare del tutto è quello dell'apprendistato di terzo livello.

**L. Mazzucca:** Ci vuole volontà e anche pazienza, in particolare nel monitoraggio e nell'accompagnamento, anche quotidiano, dei ragazzi e delle aspettative nate in seno alle loro famiglie. Pensiamo al reclutamento, alle diffidenze intorno ai nuovi strumenti tecnologici. Ci vuole la volontà e la pazienza necessarie per immergersi in un'attività che è, a tutti gli effetti attività educativa: la formazione è una forma di educazione e noi, in TTF, aiutiamo i nostri ragazzi a fare i conti con il loro potenziale e con la loro attitudine.

## L'Europa investe sulla formazione professionale per lo sviluppo e la sostenibilità dei territori. Intervista a Chiara Rioldino\*

*a cura di Matteo Colombo*

**Giovani e occupabilità, competenze e sviluppo economico, innovazione diffusa: queste tematiche sono al centro dell'operato della Commissione Europea, in particolare in questo periodo emergenziale.** Le istituzioni comunitarie individuano infatti in questi elementi dei fattori cruciali per una ripresa capace di favorire lo sviluppo, l'inclusione e la sostenibilità del nostro modello economico e sociale. L'istruzione e la formazione professionale rappresentano un punto di caduta comune di queste direttrici, e l'attenzione europea sul tema è infatti alta. Approfondiamo questo specifico punto di vista con **Chiara Rioldino**, Head of Vocational Education and Training, apprenticeships and adult learning della Commissione Europea\*.

***Dal suo punto di vista, quali sono le principali criticità, dovute allo scoppio della pandemia, che hanno influenzato i percorsi VET? Quali, invece, i fattori di resilienza?***

**C. Rioldino:** Ci sono stati due fattori di impatto, che hanno riguardato anche la formazione più tradizionale. Il primo impatto è connesso alla disponibilità di infrastrutture e di competenze digitali: come è stato possibile notare, questa è stata una criticità che ha riguardato, con intensità diverse, tutti i livelli di istruzione. Il secondo riguarda direttamente i corsi VET: la formazione professionale è stata colpita in maniera più drammatica, dato l'enfasi che ripone sull'esperienza pratica e laboratoriale. Durante il livello più acuto della crisi, anche le esperienze in azienda si sono fermate. D'altra parte, per citare una massima di Winston Churchill, non bisogna mai sprecare una crisi. È un momento di riforme ambiziose. Da molto tempo ormai si parlava di digitalizzare l'istruzione e la formazione, anche professionale, ma ci sono state tante remore e tanti dubbi – quando ci siamo trovati nel bel mezzo del lockdown le preoccupazioni sono state messe da parte, bisognava agire: è stata adottata la formazione online, con i pur diversi risultati, in termini di efficacia, già ricordati. Nella nostra esperienza, a livello europeo, abbiamo potuto osservare un diverso grado di risposta. Ci sono istituzioni formative che si sono limitate a mettere online lezioni video registrate. Altri invece hanno sfruttato appieno le potenzialità dei nuovi strumenti digitali, sviluppando nuove pedagogie, superando una logica di semplice tra-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38.](#)

sposizione online dei contenuti. Ad esempio, utilizzando strumenti per la realtà virtuale, aumentata, e simulatori.

Abbiamo anche osservato la crescita di un divario, pur davanti alla crisi comune che abbiamo osservato. Le crisi hanno infatti spesso questo effetto di moltiplicatore delle differenze. Abbiamo allora osservato una polarizzazione tra Paesi, che già soffrivano di una scarsa alfabetizzazione digitale e disponevano di una fragile infrastruttura digitale, e Paesi che avevano già investito in questa direzione. Non solo: la polarizzazione è stata osservata anche all'interno degli stessi Paesi, con la riproposizione della diade città/campagna, centri e spazi rurali: i primi nei quali si è osservata una più ampia partecipazione alla didattica a distanza e alla formazione online, i secondi nei quali le difficoltà (di connessione, di utilizzo degli strumenti digitali) è stata più elevata. Questo divario ha poi colpito, in particolare, i gruppi sociali più deboli.

Possiamo affermare che queste forme di apprendimento funzionano, lì dove sono state implementate con un metodo olistico, ripensando cioè anche le metodologie e le pedagogie. Sono strumenti e metodi che possono infatti raggiungere quella parte di popolazione che ha più difficoltà ad aver accesso a determinate forme di formazione. Vengono superate anche (almeno teoricamente) le polarizzazioni ricordate, soprattutto quelle tra centri urbani e rurali. Benefici vi sono anche per persone con mobilità ridotta.

La formazione professionale ha miliardi di sfaccettature: ciò che va bene per gli studenti che si formano per lavorare nel salone estetico non va bene per i meccanici. Ogni settore deve sviluppare un proprio metodo di implementazione di questa formazione olistica e integrata, sfruttando tecnologie innovative come i simulatori e la realtà virtuale, al fine di ricreare – per quanto possibile – il cimento pratico e concreto. È vero che molte realtà avranno difficoltà a sostenere questi investimenti iniziali, ma con il tempo i costi si riducono, specialmente se l'investimento è diffuso a livello di sistema, aumentando allo stesso tempo il pool di potenziali iscritti, data la maggior facilità di accesso.

***Che ruolo immagina per la formazione professionale nella ripresa, oltre questo periodo emergenziale? E quale legame tra formazione iniziale professionale, e continua?***

**C. Rioldino:** A mio parere, uno dei grandi potenziali della istruzione e formazione professionale è supportare la crescita socioeconomica e la transizione digitale e verde. Almeno dal nostro punto di vista, queste ultime sono le tendenze che guideranno la ripresa e la crescita nel futuro. La prima è ormai chiaramente riconosciuta nella sua importanza e centralità, la seconda ancora non adeguatamente valorizzata. Sta succedendo oggi quello che succedeva 20 anni fa per il digitale: è invece fondamentale raggiungere un vantaggio competitivo, come Europa, investendo in tecnologie non inquinanti e sostenibili.

È quindi cruciale sviluppare competenze anche di medio e alto livello legate alla *just transition*. Secondo noi è necessario sviluppare anche maggior sinergie nell'ambito dei contenuti tra formazione iniziale e continua, a partire da un ripensamento modulare della formazione professionale: corsi brevi, per micro-qualifiche, caratterizzate da una grande permeabilità tra percorsi di istruzione e di formazione professionale. È il

contenuto della Raccomandazione che è ora all'esame del Consiglio Europeo, e che sarà adottata entro il 30 novembre (per approfondire, vedi G. Machi, *Per un sistema di istruzione e formazione professionale/12 – Le nuove tecnologie per il futuro della IeFP secondo il Consiglio Europeo*, Bollettino ADAPT 20 luglio 2020)

***Secondo lei, a seguito della pandemia, sarà necessario costruire nuove figure professionali emergenti dalla trasformazione dei metodi, luoghi e contenuti del lavoro, oppure i profili attualmente formati grazie ai percorsi di formazione professionale dovranno semplicemente prevedere l'introduzione di alcune, nuove, competenze?***

**C. Rioldino:** Secondo noi entrambe le cose saranno necessarie. Nuove professioni emergeranno, ma difficilmente si creeranno dal vuoto, o dall'oggi al domani. Quello che noi vediamo è che la richiesta di mestieri, per così dire, tradizionali è ancora molto alta: resteranno, quindi, ma in parte cambieranno. Un esempio forse un po' forte è quello dei "meccatronici", esito della combinazione di due mestieri già esistenti, i meccanici e gli elettronici. Anche in questo caso, possiamo comprendere il valore di una formazione modulare: non è necessario reinventare nuovi contenuti o nuovi percorsi professionali, ma ragionare a partire dai corsi di formazione già esistenti, dai curricula formativi. Ad esempio, prendendo una parte dal curriculum dell'elettricista e una dell'operaio specializzato nella copertura dei tetti possiamo formare l'installatore di pannelli solari, una professione green e, in questo senso, innovativa.

La rigidità di alcuni profili professionali può essere una debolezza, come ha evidenziato anche un report dell'ILO riguardante i diplomati dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Chi usciva (ed esce) dalla formazione professionale ha già un mestiere in mano, mentre con l'istruzione generale anche terziaria c'è ancora bisogno, al termine del percorso, di sviluppare competenze per l'inserimento al lavoro. Questo elemento tipico della formazione professionale, spesso riconosciuto come elemento caratterizzante e positivo, può anche essere un elemento di debolezza: è più difficile gestire le transizioni occupazionali. Questa è una cosa che deve essere affrontata: come cioè esser sicuri che chi frequenta i percorsi di formazione professionale possa acquisire anche quelle competenze trasversali e generali che gli possano consentire una maggior flessibilità e adattabilità e un più semplice rientro nel mondo della formazione per continuare ad apprendere.

***La formazione professionale fa dell'esperienza concreta, in laboratorio o sul luogo di lavoro, uno dei suoi elementi chiave. L'apprendistato, spesso, è ancor più basato su di un alto numero di ore passate di formazione e lavoro svolte in azienda. La pandemia ha favorito il lavoro da remoto: andranno quindi ripensate gli spazi di apprendimento? I percorsi di formazione professionale possono esser realizzati da remoto?***

**C. Rioldino:** Il nostro auspicio è ovviamente quello di tornare ad una sorta di normalità, sconfiggendo il virus e smorzando l'ondata pandemica. Di certo, non è possibile rimpiazzare la vera esperienza di lavoro, anche per la formazione delle

stesse competenze trasversali. I nuovi strumenti sviluppati e adottati durante gli scorsi mesi dovranno essere integrati alla didattica tradizionale, ma non potranno sostituire completamente la viva esperienza, l'apprendimento sul lavoro. Si deve raggiungere un'equilibrio tra vecchi e nuovi metodi, ognuno riconosciuto nel suo valore. Ad esempio, l'utilizzo delle tecnologie permette scambi di mobilità internazionale ed europea organizzati in modo nuovo: mentre in precedenza potevano essere complessi per costi o per l'età degli studenti coinvolti, costruendo un'esperienza ibrida con moduli di apprendimento svolti in azienda e moduli online potremmo creare delle alternative valide a lunghi periodi all'estero. Infatti, i periodi in azienda potrebbero essere concentrati all'inizio e alla fine del programma di mobilità pianificato, e nel periodo intermedio gli studenti svolgono un'esperienza simulata o comunque mediata dalle nuove tecnologie. Anche se l'esperienza virtuale non potrà mai sostituire l'esperienza internazionale, secondo lo stesso principio che abbiamo ricordato per l'esperienza pratica, può comunque offrire opportunità per la riduzione di costi, il superamento di ostacoli alla mobilità e il raggiungimento di una platea di studenti potenzialmente ben più ampia.

***Perché scegliere i percorsi VET, oggi e (soprattutto) domani? Quali relazioni sviluppare e cambiare con l'istruzione generale, la formazione terziaria, le aziende?***

**C. Rioldino:** Abbiamo combattuto e combattiamo lo stigma culturale. Dal 2016 abbiamo lanciato una campagna di comunicazione molto forte per chiarire che l'istruzione e formazione professionale non è una seconda scelta. Emblematica di questa attenzione è la European Vocational Skills Week, che si basa sullo slogan: "scopri il tuo talento". A livello europeo, comunque, questo stigma culturale è presente solo in alcuni Paesi, non in tutti.

Secondo noi la formazione professionale deve attrarre valorizzando talento e inclinazioni delle persone. Il primo obiettivo è riconoscere che ci sono giovani più felici di apprendere e lavorare mettendo in pratica ciò che ascoltano e tramite il coinvolgimento sul luogo di lavoro. In Italia, poi, la disoccupazione di persone con diplomi universitari e master è purtroppo comunque elevato, e a volte si è costretti ad accettare un lavoro non in linea con le proprie qualifiche. Va quindi spiegato ai giovani che possono fare ciò per cui provano interesse e seguire le loro passioni, senza pensare che ce ne siano di "migliori" o "peggiori".

La responsabilità di chi progetta questi percorsi è di evitare di costruire vicoli ciechi. Se ai ragazzi viene proposto un percorso con un unico sbocco lavorativo, se ne limitano potenzialità e scelte. Ma se viene offerto un percorso con diverse competenze, con la certezza che concluso il livello secondario superiore si possa proseguire con quello terziario, grazie ad un sistema di passerelle e di permeabilità tra sistemi, si moltiplicano così le scelte potenziali.

Il rapporto con le aziende è ovviamente fondamentale, da tempo lavoriamo nella direzione di favorire i partenariati, sia nelle politiche attive che in quelle dell'istruzione. Sono importanti anche le parti sociali, le Regioni, per favorire che ci sia un legame con il territorio, creando un circolo virtuoso capace di generare, in base alle specializzazioni regionali, economica, democrazia, inclusione. L'esempio concreto di quan-

to sto descrivendo sono i Centri di Eccellenza Professionale (Centres of Vocational Excellence, CoVEs), che riuniscono istituzioni formative, aziende, territori. In alcuni Paesi, come la Germania, investire in queste realtà è quasi scontato perché se ne riconosce l'utilità per l'azienda stessa. In un Paese in cui questo sistema di istruzione e formazione professionale è diffuso si è certi che l'investimento sarà fruttuoso: si passa da un modello competitivo anche infraterritoriale, all'idea di un investimento collettivo a beneficio di tutti. Meno aziende investono, invece, e maggior sarà la reticenza, soprattutto di quelle più piccole a farsi coinvolgere in queste attività. In sintesi, è necessario collaborare, a tutti i livelli, per catalizzare investimenti, favorire un'ampia partecipazione, superare limiti culturali ed economici, generando quella massa critica che è davvero capace di far sì che la formazione professionale possa inserirsi nelle catene del valore territoriali, favorendo sviluppo, inclusività e quindi la sostenibilità locale.

***Quale ruolo possono giocare le istituzioni europee nella promozione della formazione professionale e dell'apprendistato? Quali strumenti possono mettere in gioco, quali sono a suo parere le azioni più urgenti da mettere in campo?***

**C. Rioldino:** Il ruolo dell'Europa spesso non è così presente nei singoli Paesi, dato anche che le competenze riguardanti la formazione professionale sono spesso regionali. Allo stesso tempo, è davvero importante imparare anche da altri, se si vuole raggiungere un livello qualitativo più elevato.

Come già ricordato, da parte nostra abbiamo messo in campo una raccomandazione che stabilirà principi che ci auguriamo saranno tradotti dal livello europeo a quello nazionale e regionale. Contestualmente, grazie alla rinnovata European Alliance for Apprenticeships (EAfA), lavoriamo per supportare i Paesi che intendono promuovere l'apprendistato: il modello, anche in questo caso, è lo stesso ricordato per i CoVEs: collaborazione, partecipazione, catalizzazione investimenti, massa critica.

C'è però una novità: 670 miliardi tra prestiti ed erogazioni dirette che l'Europa ha messo a disposizione degli investimenti per le riforme degli Stati, i quali però devono richiederli, presentando piani di investimento e riforma all'interno del Recovery Fund. L'auspicio è che si approfitti di questi investimenti per indirizzarli verso le competenze delle persone, e in particolare nell'istruzione e formazione professionale. Così, anche davanti ad una nuova crisi, saremo pronti con economie più forti e con lavoratori in possesso delle necessarie competenze per adattarsi, per portare innovazione e non essere sempre in rincorsa ma guidare e progettare la ripresa, soprattutto nell'orizzonte della transizionale verde e digitale.

## **L'esperienza del CIOFS-FP Lombardia. Intervista a Marco Mascaretti e Antonio Sassi\***

*a cura di Matteo Colombo*

**Il C.I.O.F.S.-F.P. Lombardia (Centro Italiano Opere Femminili Salesiane – Formazione Professionale)** è un'associazione fondata nel 1977, parte integrante dell'ente nazionale CIOFS-FP, presente in 12 regioni italiane e con 60 sedi operative, emanazione del C.I.O.F.S., ente promosso dall'Istituto delle Figlie di Maria Ausiliatrice ("Salesiane"). Una realtà storica e diffusa su tutto il territorio nazionale, che ha potuto contare sulla sua capacità di fare rete per affrontare in maniera costruttiva le sfide poste dalla pandemia in atto. Rispondono alle nostre domande Marco Mascaretti, Direttore Amministrativo Associazione CIOFS FP Lombardia e Antonio Sassi, Responsabile Apprendistato CIOFS Lombardia e Direttore CFP CIOFS Castellanza.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa e lo svolgimento del nuovo anno formativo?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** Un impatto molto impegnativo. All'inizio ci ha messo in forte difficoltà per le conseguenze operative: la chiusura dei CFP, la sospensione degli *stage*, l'interruzione della relazione quotidiana con gli allievi in presenza e della collaborazione con le imprese. In un secondo momento ha evidenziato come alcune scelte fatte negli scorsi anni sono state lungimiranti: in particolare quello nella didattica digitale. Da alcuni anni avevamo investito in attrezzature e infrastrutture digitali, nella sperimentazione di strumenti (app, ambienti, ecc.) e di tecniche, e nella formazione dei formatori. Questo ci ha permesso molto velocemente di riprogrammare il percorso formativo attraverso la Formazione a Distanza o Didattica a Distanza. Sicuramente è stata una formazione "diversa", meno operativa e coinvolgente. Più faticosa. Ma ampia e costante. Più complicato è stato gestire l'alternanza formativa. In questo caso il *lockdown* ha ovviamente avuto un impatto più significativo, ma siamo riusciti comunque a riorganizzare la nostra offerta formativa. Questo ci ha consentito di completare l'anno formativo senza particolari ritardi: siamo riusciti a svolgere gli esami di fine triennio e di 4° anno nella prima finestra di giugno. Ovviamente l'impatto è stato significativo, in primis sugli allievi e le loro famiglie: il passaggio improvviso da una formazione completamente in presenza ad una del tutto a distanza, ha comportato ripercussione a livello personale e sociale. Privilegiamo la didattica in presenza, laddove consentita dalle restrizioni dell'emergenza sanitaria,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

convinti che la relazione educativa necessita di una interazione piena tra gli attori in gioco, soprattutto con gli adolescenti, in una età di costruzione dell'identità personale. Favoriamo l'approccio didattico digitale, sia in presenza che naturalmente "a distanza", in quanto ne percepiamo la forte capacità di coinvolgere gli allievi in un apprendimento operativo basato su ricerca e azione, oltre lo schema tradizionale della lezione frontale.

***Che ruolo immaginate per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** Sono almeno due i fronti in cui la IeFP può svolgere un ruolo nella ripresa. Quello che riguarda la preparazione dei giovani e – in generale – delle persone che si preparano a entrare o rientrare nel mercato del lavoro: dare prospettive reali, garantire davvero un percorso formativo rispondente al contesto sociale e produttivo, e quello delle imprese e in generale del mercato del lavoro che necessiterà di un supporto per riprendersi, rilanciarsi.

Sicuramente il rischio grande che vediamo è che a pagare maggiormente i costi della crisi collegata alla ripresa saranno le fasce deboli e la popolazione giovanile. In questo senso la IeFP può rivelarsi fondamentale, potendo rispondere ad entrambe le situazioni segnalate in modo significativo. Alcuni settori economici soffriranno maggiormente la crisi: lo stiamo già vedendo con l'inizio dell'a.f. 2020/21 nella programmazione degli stage.

Occorre un piano strategico generale che colleghi le Politiche Scolastiche e le Politiche Attive del Lavoro in cui la IeFP può collocarsi organicamente. In particolare, ci sembra in questo senso che si è rafforzato l'asse di collegamento della IeFP con il sistema dell'Istruzione rispetto alla gestione dell'emergenza Covid mentre meno forte è stato il ragionamento generale sulle Politiche del lavoro.

In questo senso occorrerebbe:

- sia che il tema Scuola venga ragionato a livello sociale e istituzionale non esclusivamente in termini di apertura/chiusura o attività in presenza/a distanza ma anche in termini di impatto educativo e formativo generale, di "sistema";
- sia che il tema "Politiche del lavoro" arrivi ad un livello di declinazione che garantisca non solo l'impianto degli incentivi, delle agevolazioni, dei rimborsi economici (che sono essenziali in questa fase di crisi pandemica) ma anche concreti percorsi operativi per il rientro nel mercato del lavoro di chi ne è rimasto privo o di chi fatica ad inserirsi, servizi concreti per gli imprenditori che hanno chiuso o che intendono riaprire o che vogliono provare nuovi percorsi di *business*.

La IeFP si è sempre caratterizzato come sistema capace di esplorare le "nuove frontiere" della formazione: anni prima che si parlasse di alternanza scuola-lavoro nel sistema educativo italiano, la Formazione Professionale proponeva gli *stage* in tutti i propri corsi. Analogamente da sempre il sistema di formazione professionale ha attivato nei propri percorsi la personalizzazione, l'attività di tutoring educativa,

L'orientamento, l'accompagnamento al lavoro, ben prima che cominciassero a caratterizzare, almeno in parte, buona parte del sistema della scuola secondaria superiore. Crediamo quindi che le nuove sfide che ci attendono possano essere affrontate con ottimismo, proprio sulla base del patrimonio di esperienza del nostro sistema e della sua capacità ad essere flessibile.

***Secondo voi, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o limitarvi a ripensare le competenze dei profili professionali in uscita?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** La risposta dipende dall'ampiezza della durata della pandemia. Per il momento dobbiamo riconoscere che abbiamo adottato un approccio di "adeguamento" dell'offerta formativa precedente al nuovo contesto. In questo processo il fatto che con questo anno formativo siano entrati in vigore i nuovi profili formativi del Repertorio IeFP ci ha già messi nella prospettiva di una complessiva riprogettazione dei percorsi sia del triennio che del 4° anno che ci sta impegnando nel definire competenze in uscita nuove.

Noi abbiamo deciso di fare un intervento ampio, di riprogettazione complessiva nonostante il periodo consigliasse forse il contrario. Questo approccio funziona solo se la pandemia avrà una durata non superiore all'anno. In caso differente, occorrerà fare un approfondimento molto ampio sull'incidenza delle conseguenze della pandemia sui vari settori economici e produttivi, sulle innovazioni che porterà a livello delle competenze richieste alle diverse figure professionali. Sicuramente alcuni elementi emergono già, ma secondo noi occorre un po' di tempo perché si sedimentino tutti.

***Quali sono, a vostro parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** Anche se, gradualmente negli anni, abbiamo assistito ad una certa stabilizzazione dell'offerta formativa, il problema principale dei percorsi di formazione professionale è sempre stato nell'incertezza dei finanziamenti che impedisce una programmazione certa delle attività formative. Non si riesce a rispondere sempre alla domanda di formazione perché l'offerta è limitata dalla scarsità delle risorse, che comunque in questi anni sono complessivamente aumentate. Se si riconoscesse a livello politico il ruolo determinante della FP nel contesto socioeducativo, in termini di risultati formativi e di inserimento lavorativo, l'intero sistema potrebbe fruire della stabilità economica necessaria ad una migliore programmazione e gestione delle attività.

***Come giudicate un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** La IeFP in Lombardia ha già dimostrato di avere le competenze per dare un contributo significativo nella formazione dei disoccupati. Se l'intervento deve essere di riqualificazione, gli attuali strumenti forse non sono del tutto adeguati a questa tipologia di intervento.

Come per i percorsi di IeFP la capacità di personalizzazione, di flessibilità e di accompagnamento del sistema, potrebbero risultare vincenti. In questo ambito dovrebbero svilupparsi forti *partnership* con le aziende interessate per offrire anche laboratori tecnologicamente adeguati e competenze da acquisire immediatamente spendibili.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**M. Mascaretti, A. Sassi:** La IeFP risponde alle esigenze di apprendimento e sviluppo di una ampia popolazione di giovani che hanno un approccio “induttivo”, di apprendimento operativo, attivo che gli altri percorsi del sistema di istruzione non hanno. Inoltre, è caratterizzato dalla alternanza formativa vera, integrata anche dall'esperienza sempre più ampia dell'apprendistato di primo livello. Rappresenta davvero il Sistema Duale italiano.

La popolazione giovanile ha bisogno di questa offerta. Anche se spesso non la conosce o non ne è consapevole. L'altro “soggetto” che ne ha esigenza è il sistema delle imprese che necessitano di figure formate in questo modo. Inoltre, il percorso “alternanza formativa/apprendistato di primo livello/apprendistato professionalizzante” sta diventando una soluzione interessantissima per le aziende, specie per le PMI o quelle artigiane che spesso non possono contare su sistemi di reclutamento e selezione articolati. Rispetto al rapporto con il sistema scolastico resta sicuramente strategico sia sul fronte dell'orientamento in ingresso, in itinere e in uscita sia su quello della costruzione di una filiera formativa, nella formazione superiore. In particolare, segnaliamo una interessante esperienza nella realizzazione di percorsi IF'TS in apprendistato art 43.

Il raccordo tra gli IeFP e ITS soffre spesso la carenza di canali, di strumenti che consentano ai giovani con diploma professionale di accedere alla formazione terziaria non universitaria. In questo senso la programmazione degli IF'TS tramite avviso pubblico non risulta sufficiente perché non è possibile ancora garantire percorsi diffusi di questo tipo. La previsione di Regione Lombardia di consentire la realizzazione di percorsi IF'TS con la dote apprendistato senza passare dal bando offre un interessante opportunità da questo punto di vista: noi l'abbiamo sperimentata con due corsi a Pavia e a Cinisello Balsamo che hanno dato esiti positivi, anche se per ora in ottica di miglior inserimento al lavoro più che di prosecuzione formativa. Ma riteniamo che in prospettiva, il consolidamento di esperienze di questo tipo consentirebbe anche un raccordo con la formazione terziaria. Sfortunatamente il Covid sta rendendo complicato replicare questa soluzione per la fatica delle aziende a garantire opportunità lavorative in questa fase.

## Il progetto INN di Scuola Centrale Formazione per l'innovazione didattica. Intervista a Laura Paone e Caterina Aimé\*

*a cura di Tomaso Tiraboschi*

**Scuola Centrale Formazione** (SCF) è un'associazione riconosciuta dal Ministero del Lavoro come Ente nazionale di formazione ai sensi della legge 40/87, svolge a livello nazionale un ruolo di rappresentanza e supporta i soci in attività legate a filoni chiave come: inclusione, mobilità internazionale, promozione del benessere formativo, innovazione didattica, multimedialità, prevenzione della dispersione. Attualmente la rete associativa include 46 soci che gestiscono 100 sedi in 11 Regioni.

*Quali servizi offre Scuola Centrale Formazione in termini di assistenza e innovazione didattica?*

**L. Paone, C. Aimé:** Parlando di innovazione della didattica Scuola Centrale Formazione, come organizzazione di secondo livello, lavora con l'obiettivo di sostenere la qualità e l'efficacia dell'offerta formativa degli associati supportandone l'innovazione nelle scelte organizzative, metodologiche, tecnologiche, di gestione dello spazio e di progettazione dei *curricula* formativi. Negli ultimi anni abbiamo consolidato alcuni filoni di intervento: **la didattica innovativa con le tecnologie, la didattica duale, l'impresa formativa** e sviluppato nuove piste di lavoro legate al ripensamento degli assi culturali e dei *setting* formativi.

Queste tipologie di attività sviluppate grazie a diversi progetti, ci consentono di lavorare in maniera integrata su alcuni degli **obiettivi strategici** che ci siamo dati come associazione: garantire a tutti gli allievi il raggiungimento del loro pieno potenziale, a prescindere dal loro stile di apprendimento, ridurre i fenomeni di dispersione, aumentare l'appetibilità dei soci nei percorsi di orientamento e aumentare il livello di occupazione degli allievi qualificati.

Le piste di lavoro attivate ci aiutano ad incidere su alcuni aspetti chiave coerenti anche con l'ultima *Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*:

- il rafforzamento delle competenze digitali di formatori e allievi,
- il ripensamento complessivo dei *curricula*,
- lo sviluppo delle competenze chiave considerate centrali per incoraggiare innovazione, creatività e imprenditorialità,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

#### 4. Per un sistema di istruzione e formazione professionale

- il miglioramento della qualità delle attività di formazione erogate attraverso la promozione di metodologie adatte a tutti gli stili di apprendimento, che valorizzano i compiti di realtà, la trasversalità disciplinare e sono impiegabili in setting educativi flessibili.

#### *Quali progetti specifici avete avviato?*

**L. Paone, C. Aimé:** Nel 2013 è stato avviato il **progetto INN in partnership con Formatech con l'obiettivo di lavorare sull'innovazione delle metodologie di didattica d'aula anche con l'utilizzo delle tecnologie**, si innesta nel gruppo di attività legate all'innovazione ed è lo strumento che utilizziamo per lavorare in maniera capillare sulla digitalizzazione delle competenze e sul rafforzamento dell'impiego di metodologie di didattica d'aula non tradizionali, adatte a differenti stili di apprendimento e setting educativi.

Il progetto INN ha beneficiato del lavoro di approfondimento del progetto Erasmus+ KA2 Mo.L.Vet 20.20 incentrato sul mobile learning (coordinato da Scuola Centrale Formazione ha vinto nel 2018 il Premio per l'Eccellenza nei progetti VET alla European VET Week).

#### *A chi è rivolto il progetto INN e come si sviluppa?*

**L. Paone, C. Aimé:** Il progetto è accessibile a tutti i Soci che ne fanno richiesta e si sviluppa in due filoni di attività:

- il supporto ai Soci nell'acquisizione di **dotazioni tecnologiche adatte alla didattica d'aula** che dal 2013 ha previsto l'acquisto di 300 tablet, 340 proiettori interattivi, più di 1.400 computer portatili e chromebook oltre a stampanti 3D, robotica educativa arredi per aule 3.0 e strumentazione adatta al digital storytelling.
- il supporto ai Soci nell'innovazione della **didattica laboratoriale** che ha previsto il rinnovamento di 12 Laboratori professionalizzanti nei settori: meccanica auto e industriale, agro-alimentare, termoidraulica, odontotecnica, estetica, cura del verde, grafica, cartotecnica.
- la **formazione dei formatori** legata alle competenze digitali e alle metodologie di didattica non frontale. La formazione è proposta ai Soci con una progettazione per Unità Formative modulari che consentono di costruire un percorso flessibile e personalizzabile sulla base delle esigenze specifiche dei Soci che ne fanno richiesta. Negli scorsi anni questa formazione è stata svolta in presenza presso le sedi dei soci (ora a distanza con classi dedicate) sui temi: metodologia e didattica motivazionale, coding, valorizzazione dei talenti, realizzazione di materiale didattico coinvolgente, flipped classroom, Episodi di apprendimento Situato, utilizzo di suite e strumenti per la didattica integrata. Dal 2019 abbiamo avviato un lavoro di riconoscimento di alcune delle competenze acquisite con l'utilizzo degli open badge, facendo riferimento alle 5 aree di competenze specificate nel framework del DigCompEdu in relazione ai due livelli di padronanza intermedi.

Le azioni di formazione formatori che dal 2013 ad oggi hanno permesso di formare 2937 docenti per un totale di 10.967 ore di formazione erogate.

Oltre alla formazione formatori proposta ai singoli soci è abitualmente previsto anche un momento annuale, proposto a livello nazionale, di approfondimento qualificato su grandi temi che evidenziano il senso e le direzioni che stanno prendendo gli ambiti di attività che i soci gestiscono con una particolare attenzione alle tematiche legate alla relazione educativa. Questo momento formativo più ampio e di confronto fra i soci ci aiuta a riconoscere il senso e la prospettiva del nostro agire in contesti educativi, è di supporto per approcciare nuovi temi interessanti all'orizzonte.

Nel 2019 ha preso avvio un percorso di ricerca-azione legato alla definizione pedagogica degli spazi di apprendimento (svolto in collaborazione con prof.sa Beate Weyland e prof. Kuno Prey della Libera Università di Bolzano) che costituisce un tassello aggiuntivo ai temi già trattati e ci ha aiutato a ragionare su modelli di organizzazione dello spazio coerenti con i modelli metodologici di didattica e organizzazione adottati dai CFP. Dal lavoro ha portato alla pubblicazione *Ridisegnare la scuola tra didattica, architettura e design* edita da Guerini e Associati, disponibile anche in [open access](#), che fornisce linee guida anche attraverso esempi concreti per la trasformazione dello spazio educativo.

Negli anni i Soci, coerentemente con le loro specificità, hanno sviluppato loro modelli organizzativi e strategie di sviluppo, per questa ragione tutte le nostre proposte hanno sempre mantenuto un carattere flessibile in modo da garantire coerenza con un disegno organico di sviluppo del singolo CFP.

### ***Quale è stato l'impatto dell'emergenza sanitaria sulle vostre attività formative?***

**L. Paone, C. Aimé:** Nel corso del 2020 la struttura dell'attività è stata finalizzata al supporto dei Soci nella gestione dell'emergenza Covid. Pur mantenendo gli obiettivi strategici consueti, le proposte sono state declinate diversamente; sono stati organizzati:

- webinar formativi di inquadramento delle strategie adatte a gestire dal punto di vista tecnico e metodologico la DaD seguiti da più di 1000 formatori;
- webinar laboratoriali per i Soci con l'obiettivo di consolidare competenze tecniche e metodologiche utili alla gestione della didattica in contesti integrati (50 moduli erogati a più di 400 formatori su: utilizzo della Gsuite nella didattica, didattica inclusiva, flipped classroom, episodi di apprendimento situato);
- fornitura di 700 chromebook e notebook e di 182 tablet;
- attivazione di un dominio Gsuite scf-inn a disposizione dei soci con assistenza tecnica che attualmente ospita più di 3000 utenti attivi.
- percorso di formazione formatori per supportare l'acquisizione delle certificazioni Google per i docenti (livello 1 e 2) al quale sono iscritti 139 formatori provenienti da 19 Soci.

### ***Quali vantaggi hanno avuto vostri soci?***

**L. Paone, C. Aimé:** Indubbiamente i Soci che avevano già lavorato negli anni precedenti sullo sviluppo delle competenze digitali del personale sono stati **avvantaggiati** e maggiormente autonomi nel pianificare in tempi brevi il passaggio ad una didattica a distanza funzionale, non solo in termini di strumenti, ma anche di progettazione di contenuti e utilizzo di metodologie adatti al nuovo *setting* formativo.

***Quali sono, a vostro parere, le principali criticità che avete riscontrato durante l'emergenza sanitaria?***

**L. Paone, C. Aimé:** Oltre all'esigenza di formare in tempi brevi il personale che non aveva ancora lavorato sulle competenze digitali, le maggiori difficoltà riscontrate sono state legate alla **disponibilità di dispositivi adatti alla didattica a distanza per gli allievi, alla disponibilità di una connessione adeguata** e ai vincoli che, in molte Regioni, **imponivano una didattica frontale in sincrono per la quasi totalità del monte ore rendicontato**, indicazione almeno parzialmente in contrasto con le raccomandazioni metodologiche adatte alla progettazione di una didattica a distanza efficace.

Abbiamo cercato di lavorare sull'emergenza mantenendo una visione di prospettiva: nel mese di giugno è stato avviato un percorso "un cambio di prospettiva da costruire assieme" a supporto del riavvio delle attività nel nuovo anno formativo con l'obiettivo di supportare i Soci nel delineare strategie operative legate al rientro, ma soprattutto a ragionare sulle implicazioni metodologiche dei modelli organizzativi adottati a presidio di una buona qualità dell'offerta formativa. **Sono stati realizzati 4 webinar collaborativi da cui è emersa una tabella di sintesi di riflessioni ed esempi condivisi organizzati in relazione alle indicazioni delle linee guida del MIUR partendo da alcuni temi chiave** che ci hanno guidato nel confronto: patto educativo di comunità e di corresponsabilità, valorizzazione delle forme di flessibilità derivanti dall'autonomia, disabilità e inclusione, piano per la didattica digitale integrata, formazione formatori, organizzazione degli spazi e sicurezza.

***Quali aspetti positivi avete rilevato durante l'emergenza sanitaria?***

**L. Paone, C. Aimé:** È sempre nell'ottica di cambio di prospettiva che guardiamo alla progettazione delle attività future, se qualcosa di buono c'è stato nella crisi è stata proprio la necessità, imposta a tutti noi, di agire al di fuori da schemi di gestione e prassi metodologiche a volte stereotipate, sfida che è peraltro in linea con gli obiettivi strategici che guidano tutte le attività promosse nell'area dell'innovazione della didattica.

**L'esperienza di ASCLA in Puglia.**  
**Intervista a Giuseppe Negro\***  
*a cura di Giorgio Impellizzieri*

Intervista a **Giuseppe Negro**, Presidente di **ASCLA**, Associazione Scuola e Lavoro fondata nel 2002, con sede a Casarano, in provincia di Lecce e operativa in tutto il territorio salentino, offrendo servizi di orientamento e formazione ai lavoratori e alle imprese locali.

***Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e come immaginate lo svolgimento dell'anno formativo appena iniziato?***

**G. Negro:** Alcune attività formative nelle quali eravamo coinvolti direttamente sono state sospese. Molte di queste sono state riavviate in modalità FAD, altre hanno goduto del beneficio di poter essere realizzate in presenza. In ogni caso, la pandemia ha impattato sulla nostra organizzazione: implementazione di una piattaforma sulla base delle indicazioni normative e procedurali previste dagli organismi istituzionali preposti (prevalentemente regionale); riorganizzazione del lavoro sulla base delle nuove priorità; lo sforzo di rassicurazione e di comunicazione che abbiamo ritenuto di curare con gli allievi, soprattutto i ragazzi, e con le aziende beneficiarie della formazione. Per fortuna, da oltre dieci anni, avevamo già costruito una piattaforma per la formazione a distanza, quindi non siamo partiti da zero. E non siamo partiti da zero nemmeno per quanto riguarda la riorganizzazione del nostro lavoro che abbiamo sempre centrato sulla relazione di sostegno e di servizio agli allievi e alle aziende che, maggiormente, hanno rischiato di affondare nello scoraggiamento o nella solitudine decisionale.

***Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?***

**G. Negro:** L'importanza della formazione, alcune volte, non viene percepita nel modo in cui merita. Scontiamo, in alcune aree o presso alcuni ambienti, un pregiudizio strutturale che è difficile da contrastare. È anche vero il contrario, però: da tempo, molte persone e molte aziende hanno cominciato a percepire l'importanza della formazione, sulla pelle della propria competitività d'impresa o del proprio percorso professionale. Immagino come la pandemia svolga un ruolo di acceleratore di questa nuova consapevolezza circa il ruolo ricostruttivo della formazione, a qualsiasi livello.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

***Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex-novo corsi destinati alla formazione di nuove figure professionali, o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?***

**G. Negro:** I corsi destinati a formare nuove figure professionali risentiranno, certamente, di un processo di attualizzazione delle competenze strategiche che trasferiremo senza stravolgere il senso delle scelte che opereremo circa la promozione di una figura professionale piuttosto che di un'altra. Si tratta di potenziare aree di competenze di maggiore impatto sul mercato del lavoro, per come esso andrà a configurarsi in funzione dei cambiamenti veri che tanti settori di lavoro subiranno, spero in modo graduale e strutturale.

Per quanto riguarda le competenze in uscita, occorre considerare che molte figure professionali sono correlate al repertorio regionale, alla nomenclatura di INAPP e, in generale, all'Atlante delle Professioni che condiziona la progettazione di un qualsiasi percorso ormai. Lo scopo di tale correlazione è quello di formare persone in possesso di competenze certificate, spendibili e documentabili. Ma anche quello di "agganciare" la loro formazione a precisi standard di qualità formativa e di performance lavorativa. È evidente che, al di là di questo aspetto che, me ne rendo conto, può risultare formale, i contenuti e la sostanza della formazione sono sempre costantemente oggetto di un'attenzione verso il presente e verso il trasferimento di conoscenze e competenze quanto più funzionali possibili alla nuova realtà che la pandemia sta delineando.

***Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?***

**G. Negro:** A volte ci sono dei disallineamenti tra i tempi di un ente di formazione come il nostro, molto attivo e presente sul territorio, e i tempi della burocrazia di alcuni organismi del welfare o istituzionali che intervengono nel processo di definizione e di start up dei processi di erogazione della formazione. L'amministrazione, spesso sottodimensionata, non ha le risorse e il tempo per coinvolgersi pienamente in queste esperienze e così percorsi formativi validi rimangono sospesi per troppo tempo, in attesa di un'approvazione burocratica. In questi casi, a perderci sono le aziende, le persone che potrebbero sfruttare il tempo e le opportunità in modo tempestivo e funzionale ai problemi del presente, per sviluppare competenze importanti per la vita aziendale e per sé stessi. È una questione anche di qualità, di aderenza ai bisogni formativi che cambiano, soprattutto in questo momento, e diventano obsoleti. Queste difficoltà cerchiamo di risolvere stando accanto alle aziende e alle persone, senza interrompere il filo di un rapporto di aiuto e di suggerimento che a volte risulta decisivo. Mi sia consentito una punta di auto-lode ma lo dico perché sono contento che ciò avvenga, perché ci rendiamo conto di servire.

***Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale, alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?***

**G. Negro:** Molto positivamente. Durante i cicli congiunturali iniziati nel 2008 e proseguiti poi, abbiamo partecipato alla realizzazione di diversi percorsi di formazione per adulti fuoriusciti dal mercato del lavoro, in cassa-integrazione, in mobilità o al di fuori di qualsiasi misura di sostegno in termini di ammortizzatori. In questi percorsi abbiamo avuto un ruolo di definizione delle nuove prospettive di lavoro assieme alle persone, aiutandole a scommettere sulla riformulazione del loro percorso di lavoro e di vita. Siamo passati da insuccessi ma anche da importanti soddisfazioni. Quello che conta, è che ogni percorso professionale per adulti marginali dal punto di vista occupazione, sia sostenuto da un robusto investimento sull'orientamento degli adulti e sulla customizzazione della formazione, sull'andragogia piuttosto che su una generica pedagogia della formazione permanente. Lo scopo non è fare formazione con gli adulti ma fare formazione utile per gli adulti. Nell'immediato futuro questa leva rischia di diventare dirimente per il futuro di tante persone che la pandemia isolerà dal punto di vista produttivo.

***Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?***

**G. Negro:** Perché la scuola, la formazione professionale, l'apprendistato professionalizzante, il sistema duale sono aspetti diversi di una sola filiera che permette, se ben organizzata, di transitare tra esperienze che, insieme, costruiscono la persona e il lavoratore. Sul fronte dei rapporti tra scuola, formazione e sistema produttivo, è evidente che gli strumenti che ho appena menzionato rappresentano una piattaforma comune di intervento, sulla quale si gioca il destino di intere generazioni. L'auspicio è che le ingenti risorse comunitarie che sembrano destinate ad arrivare, con una vera e propria onda anomala (almeno per noi del settore) di finanziamenti, siano utilizzate al meglio. Innanzitutto per potenziare i servizi, sia incrementando che riqualificando il personale dedicato alla gestione amministrativa. In secondo luogo, per incentivare la partecipazione alle attività formative, ipotizzando anche soluzioni economiche premiali per chi sceglie di investire il proprio tempo nell'accrescimento del proprio patrimonio professionale.

Infine, mi auguro che le misure messe in campo ci aiutino a riscoprire il valore della formazione che troppo frequentemente viene schiacciata dall'obiettivo della ricollocazione immediata: sempre più spesso gli enti di formazione sono costretti a strutturare percorsi qualificanti brevi, finalizzati a un inserimento immediato. Eppure ciò di cui c'è più bisogno è la formazione di base e trasversale, e questa richiede un tempo lungo e adeguato, soprattutto per i giovani. I tanti NEET che abitano la terra pugliese non hanno bisogno appena di 150 ore per fare un po' di inglese e informatica; non hanno bisogno di un tirocinio frettoloso e fine a se stesso, ma di una compagnia più seria.

5.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

## Il sindacato al tempo dei giganti\*

di Giuliano Caszola

*Passato prossimo, Memorie di un sindacalista d'assalto, 1973-1985* (Castelvecchi, 2019) è un **saggio che Pierre Carniti scrisse nel 2003, ma che non era mai stato pubblicato**. A darlo alle stampe è stato Marco Bentivogli (l'attuale leader della Fim-Cisl e vero erede di Pierre) che ha scritto un'ampia prefazione. Bentivogli potrebbe essere definito un "figlio d'arte" perché suo padre Franco fu uno stretto collaboratore di Carniti e suo successore alla guida della federazione dei metalmeccanici, quando Pierre entrò in segreteria confederale.

Il libro narra, con la testimonianza di uno dei principali protagonisti, le vicende di un periodo cruciale della storia del sindacato in Italia, saldamente intrecciata con quella del Paese. Si tratta di eventi lontani, ancora più adesso di quando vennero scritti. **Eventi – come afferma Pierre – che costituiscono, tuttavia, un “passato prossimo”, il tempo di un verbo che richiama azioni del passato che producono ancora degli effetti sul presente.**

**In quei 12 anni venne varato e naufragò il progetto di riunificazione sindacale;** fu messo in campo il tentativo di trasformare il sindacato in un soggetto politico (la c.d. strategia dell'Eur), che si frantumò quando venne meno, a livello del governo del Paese, il disegno della “solidarietà nazionale” che consisteva nell'associare il Pci (e le classi lavoratrici) nelle sfide di quei tempi. **Il saggio ne descrive le cause e le dimensioni– le due crisi petrolifere e la fine dei cambi fissi negoziati a Bretton Woods – che sconvolsero gli assetti e gli equilibri dell'economia mondiale.**

Per chi come il sottoscritto, “c'era” la lettura di queste pagine dà il senso di riavvolgere la moviola della propria vita e rivedere dall'angolo di visuale di un protagonista di primo piano le vicende di cui si è stati partecipi, magari combattendo in trincea. Credo però che, **in un Paese che ha perso la memoria, si debba avere la mia età per comprendere quella fase ed apprezzare compiutamente lo scritto di Carniti.**

**La ricostruzione storica parte dall'ultimo anno (il 1973) in cui Carniti rimase alla guida della Fim** (per amministrare al meglio il rimpallo che i gruppi dirigenti metalmeccanici avevano subito con il **blocco del processo di riunificazione** e la costituzione della c.d. Federazione unitaria) e per concludere la stesura dell'**importante ed innovativo contratto del 1972**. L'anno dopo entrò in Confederazione come segretario generale aggiunto di Luigi Macario a cui subentrò nel 1979. Pierre **continuò**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 gennaio 2020, n. 1.](#)

**a guidare la Cisl fino al 1985**, quando si ritirò spontaneamente dopo il successo nel referendum (e la sconfitta del Pci che l'aveva promosso), per l'abrogazione del decreto Craxi dell'anno precedente che aveva rallentato gli effetti inflazionistici della scala mobile e che era stato condiviso da Cisl, Uil e corrente socialista (non da quella comunista) della Cgil.

In quegli anni sono tanti gli avvenimenti che sconvolsero lo scenario politico e sindacale. A partire dal terrorismo: **la Cisl assistette all'assassinio di Ezio Tarantelli, l'economista che aveva persuaso Carniti della necessità di rivedere l'istituto dell'indennità di contingenza**, che consolidava l'inflazione e gonfiava apparentemente le retribuzioni, avvelenando le fonti dell'economia. L'evento centrale di quel periodo fu – come abbiamo ricordato prima – il nuovo quadro politico che condusse ai governi della solidarietà nazionale. **Aldo Moro pagò con la vita la sua attenzione per coinvolgimento del Pci; il suo omicidio – tuttora avvolto da aspetti non chiariti – per mano delle BR mutò il corso della storia del Paese.**

**Se dovessi trovare un filo conduttore di quel “Passato prossimo” penso che andrei a cercarlo nel rapporto tra sindacato unitario e politica, che ebbe il suo epicentro nel 1978 con il varo della c.d. Piattaforma dell'Eur**, un documento che, in fondo, proponeva ai governi di solidarietà nazionale uno scambio tra una politica di moderazione salariale e l'avvio di riforme che (allora si chiamavano) di struttura. Non sorprese e non sorprende tuttora che la Cgil di Luciano Lama portasse avanti quella linea, nei fatti fiancheggiando la scelta del “compromesso storico” in cui era impegnato il Pci.

**Ma perché – mentre la Uil di Giorgio Benvenuto faceva il gioco di Bettino Craxi che non vedeva di buon occhio *l'embrassons nous* tra Dc e Pci – la Cisl di Carniti aveva aderito a quella impostazione e condiviso la c.d. strategia dell'Eur?** Non era certo venuto meno uno dei cardini della cultura originaria della Confederazione di Via Po: l'autonomia dai partiti. **In quella scelta c'era invece l'originalità del pensiero di Pierre: il sindacato “soggetto politico” che affronta come tale i problemi del Paese, assumendosi una diretta responsabilità. Una cosa diversa dal pansindacalismo della prima ora, proprio perché la nuova impostazione non era ostile alla politica, ma intendeva promuovere l'azione autonoma del sindacato senza alcuna delega ai partiti.**

Paradossalmente, Pierre Carniti fu coerente con tale approccio culturale e pratico fino alla fine. Mentre la Cgil visse un periodo di doppia personalità dopo che il Pci aveva denunciato la politica di austerità portata avanti durante la solidarietà nazionale – nel senso che il Partito aveva deciso di intervenire direttamente sulle scelte a cui i lavoratori erano chiamati unitariamente dai sindacati – la Cisl rimase coerente non tanto con la piattaforma dell'Eur, quanto piuttosto con la difesa e l'affermazione del ruolo politico ed autonomo del sindacato, in quanto protagonista del destino di un Paese che era poi coincidente con l'interesse dei lavoratori. **Fu questo l'orientamento che portò alla clamorosa rottura con la Cgil (e al suo isolamento) dopo il decreto**

**del 14 febbraio 1984 e all'ulteriore competizione, l'anno successivo, nel referendum.**

Dopo quella vicenda Carniti decise di lasciare la guida della Cisl, rivendicando nell'indirizzo di salute, di "aver combattuto la buona battaglia". Ma da uomo dell'unità non volle essere lui a gestire il ritorno del "tempo degli Unni". Ma durante la vertenza sulla scala mobile fu irremovibile. **Carniti, venuto a conoscenza del fatto che Bettino Craxi, per non inimicarsi troppo la maggioranza della Cgil (era grande la sua stima per Lama) e il Pci, aveva intenzione di ammorbidire il decreto, scrisse una lettera al premier in cui precisava che la Cisl era impegnata solo per quanto era stato concordato.**

Pierre ricorda, poi, un episodio (peraltro confermato da Giorgio Benvenuto) che dimostra di che pasta fossero formati i leader della generazione di sindacalisti che subentrò a quella dei fondatori a cui la politica impose di rompere il fragile Patto (di Roma) stipulato nel 1943 dai risorti partiti democratici ed antifascisti. **Il giorno che precedeva una grande manifestazione contro il decreto Craxi (la questione che aveva diviso profondamente il sindacato) il leader della Cgil, il comunista Luciano Lama, che ne sarebbe stato l'oratore ufficiale, si premurò di mandare a Carniti e a Benvenuto la scaletta del comizio che intendeva svolgere.** Era questo lo stile; al tempo dei giganti.

Una particolare sottolineatura merita il capitolo dedicato alla **vertenza Fiat dell'autunno del 1980** (con i suoi 35 giorni di sciopero ad oltranza): **una vertenza chiusa con la sensazione di una sconfitta di quelle che costringevano il sindacato ad interrogarsi sugli errori compiuti e a cambiare linea di condotta.**

## I sindacati sulla linea del contenimento dell'età pensionabile\*

*di Giuliano Cazzola*

**Cgil, Cisl e Uil hanno reso noto, in termini generali, le proposte con cui andranno al confronto con il ministro Nunzia Catalfo** e siederanno, con i loro rappresentanti, ai tavoli tecnici che saranno convocati. I dirigenti sindacali sono persone competenti e sono in grado di usare questa loro prerogativa non a casaccio (come fece col dl n.4 del 2019 il governo Conti 1), ma per sfasciare la riforma Fornero in modo scientifico, senza porsi il problema di come finanziare un riordino assai più “generoso” ed irresponsabile di quello ereditato dalla passata legislatura, ad opera del governo Gentiloni (d’intesa con i sindacati stessi). **L’aspetto più discutibile della piattaforma sindacale è quella** (una sorta di “mal francese”) **di arroccarsi nel contenimento dell’età pensionabile** (a dispetto di scenari insostenibili per quanto riguarda l’aspettativa di vita, l’invecchiamento della popolazione combinato con il crollo della natalità).

**La preoccupazione vera, al di là dei gargarismi sul futuro delle nuove generazioni, resta quella di tutelare i lavoratori** (il maschile ha un significato specifico) **che sono prossimi ad andare in quiescenza e che, per la loro storia lavorativa, possono disporre di una anzianità contributiva lunga, stabile e continuativa.** In sostanza, se queste proposte saranno accolte, la fuoriuscita dal periodo di sperimentabilità (quota 100 fino a tutto il 2021 e blocco dei requisiti per il trattamento di anzianità a prescindere dall’età anagrafica – 42 anni e 10 mesi per gli uomini un anno in meno per le donne, fino a tutto il 2026) camminerà in retromarcia. Si andrebbe in pensione attraverso due canali: a partire da almeno 62 anni di età con almeno 20 anni di contributi oppure facendo valere 41 anni di versamenti in assenza di qualunque requisito anagrafico. Rimane il sistema misto: le quote regolate dal calcolo retributivo rimangono pro rata in quel regime. Per quanti continuassero a lavorare oltre l’età di 62 anni opererebbe una scala di coefficienti di trasformazione garanti di un importo più elevato dell’assegno. L’adeguamento automatico all’incremento dell’attesa di vita (la cui introduzione risale, sia pure limitatamente al requisito anagrafico, all’ultimo governo Berlusconi) sarebbe abolito, salvo operare – stando alle dichiarazioni di alcuni esponenti sindacali – a livello dei coefficienti. Sembra di capire, in sostanza, che a fronte di un incremento dell’attesa di vita non si chiederebbe di andare in pensione più tardi, ma, in proporzione, sarebbe corretto al ribasso il moltiplicatore. **La solita storia: meglio andare in pensione, il più presto possibile, anche con un**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 gennaio 2020, n. 2.](#)

**trattamento ridotto.** Tanto prima o poi ci sarà una telecamera che raccoglierà il grido di dolore dei pensionati che percepiscono, suscitando il solito pubblico scandalo, assegni troppo modesti.

Alla luce di questa linea rivendicativa, pure Alberto Brambilla (a cui si attribuisce il ruolo di esperto della Lega anche se il patron di Itinerari previdenziali ragiona in autonomia sulla base della sua indiscutibile competenza) sembra divenuto un implacabile rigorista. In recenti articoli ed interviste **Brambilla ha proposto lo schema seguente: per scongiurare il rischio-scalone, alla fine del 2021, quando avrà termine quota 100, sarebbe necessario un pensionamento agevolato a 64 anni di età, con adeguamento alla speranza di vita e facendo valere 37/38 anni di contributi. Quindi: quota 101 o, più probabilmente, 102** con calcolo interamente “contributivo” come nel caso di Opzione Donna. Inoltre sarebbero ammessi nella determinazione della anzianità, al massimo, due o tre anni di contribuzione figurativa; sarebbero poi istituiti dei fondi di solidarietà per anticipi fino a 5 anni. Quanto al trattamento anticipato, secondo Brambilla bisognerebbe bloccare “l’anzianità contributiva a 42 anni e 10 mesi per i maschi e un anno in meno per le femmine, eliminando l’adeguamento alla speranza di vita”, con sconti contributivi per le madri pari a 8 mesi per ogni figlio, fino a un massimo di tre anni, e una riduzione di un quarto di anno per ogni anno lavorato prima dei 20 anni per i precoci.

Con tutta la stima per Alberto Brambilla chi scrive, leggendo le sue proposte, stava già cominciando a preoccuparsi. Adesso, **dopo la sortita delle Confederazioni, temo che le cose andranno di male in peggio, per la sostenibilità del sistema pensionistico. Ad ulteriore conferma del fatto che il populismo politico è parente di quello sindacale.**

## I liberi professionisti dopo il Jobs Act sul lavoro autonomo\*

di Giuliano Cazzola

Nel 2011 il Centro studi Ires della Cgil pubblicò **una ricerca, molto ampia e articolata, sulla condizione dei liberi professionisti**. Nella introduzione di Davide Imola (allora responsabile di quel settore di attività) erano contenuti dei dati a testimonianza dell'importanza che un sindacato di lavoratori attribuiva a questa parte del mondo del lavoro, peraltro in espansione, sia in Italia che in Europa, in parallelo con lo sviluppo della società dei servizi. “Le libere professioni – scriveva Imola – si dividono in regolamentate e non regolamentate. Un’ulteriore suddivisione avviene a seconda della modalità di lavoro utilizzata dal professionista. Infatti, la maggioranza dei professionisti iscritti ad ordini, albi o non regolamentati opera come lavoratore subordinato, **il 65,4% tra i non regolamentati (Censis-Colap 2004), ma anche con Partita Iva individuale, attraverso una società, con collaborazione a progetto, con prestazione occasionale oppure attraverso il diritto d’autore. Secondo il Censis il totale degli iscritti ad Ordini e Collegi, nell’anno 2009, è pari a 2.006.015, mentre i professionisti non regolati si aggirano attorno ai 3/3,5 milioni**”. Pertanto esortava il sindacalista: “Dopo anni di silenzio o di disattenzione recentemente si è cominciato, sia da parte della politica sia da parte delle grandi organizzazioni sociali, ad entrare in contatto con il mondo dei professionisti cercando di cogliere le aspettative di riforma e di maggiore riconoscimento e valorizzazione professionale che da questi venivano, ma anche di orientarsi sul tipo di azioni di tutela e di sostegno sociale ed economico da mettere in campo”.

**In sostanza, l’obiettivo da conseguire è quello della sussidiarietà.** Come è stato scritto, “L’eccesso di burocrazia si combatte, infatti, anche restituendo alla società civile funzioni oggi svolte dagli apparati pubblici”. Ma ad un primo intervento di carattere normativo si è arrivati anni dopo con la legge n.81 del 2017 recante *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*. Come è noto la legge è composta da due Titoli distinti: il primo riferito al lavoro autonomo “non imprenditoriale”; il secondo al c.d. lavoro agile dei prestatori alle dipendenze. A suo tempo si malignò sul fatto che il Parlamento non sarebbe stato in grado, sul piano politico, di legiferare solo sulle libere professioni (la legge venne definita il jobs act del lavoro autonomo) senza occuparsi contemporaneamente del lavoro subordinato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2020, n. 3.](#)

**Il Titolo I prefigura, in materia, una vera e propria disciplina organica (uno statuto?) consistente nell'introduzione di talune forme di tutela** (maternità, congedi parentali, malattia, sicurezza, nullità delle clausole vessatorie per il prestatore, garanzia temporale per la corresponsione del compenso pattuito, applicazione del rito processuale del lavoro, bonus formativi e diritto alla formazione permanente, possibilità di concorrere ad appalti pubblici, ecc.) per quelle tipologie di lavoro autonomo che non rientrano nella fattispecie tipica della piccola e media impresa. Il legislatore ha ritoccato, altresì, il perimetro delle collaborazioni coordinate e continuative (“La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente la propria attività lavorativa”) rispetto a quanto definito nel dlgs n.81/2015 (uno dei provvedimenti di attuazione del jobs act primogenito).

Queste innovazioni legislative sono intervenute quando il ciclo della crisi economica volgeva al termine, ma il “mondo” delle libere professioni ha dovuto, come tutte le attività economiche e le realtà occupazionali, attraversare il deserto. Ma, come vedremo, è riuscito a cavarsela all’ombra delle oasi. **Il IV Rapporto sulle libere professioni in Italia (2019), a cura di Confprofessioni**, l’associazione rappresentativa di tutti i soggetti collettivi ordinistici e non, ha tratto un bilancio, grazie al relativo Osservatorio, dei trend riguardanti il **lavoro indipendente** (ovvero anche quello “imprenditoriale”) **nell’arco temporale compreso tra il 2009 e il 2017. Il ridimensionamento dell’occupazione è rilevante. Si è passati da 5 milioni di lavoratori indipendenti a 4,7 milioni ovvero da 86 a 77 unità per ogni 1000 abitanti** (-10%, con una diminuzione media annua dell’1,2%). In Europa, la diminuzione complessiva, nel periodo considerato, è stata significativamente inferiore (-3,5%).

**I liberi professionisti, al pari dei salmoni, hanno invece nuotato controcorrente. In Italia sono rimasti sostanzialmente stabili dal 2009** (si segnala nel rapporto che le statistiche presentano delle esclusioni) al 2018 (dove i valori riportati sono puntuali) più o meno intorno a un milione (5,7 milioni sono i liberi professionisti in Europa). Il numero di 1,08 milioni nel 2018, in Italia, è il più elevato di tutti i Paesi europei (seguono il Regno Unito, la Germania e la Francia, che stanno nettamente al di sotto di un milione di occupati) ed ha raggiunto quello standard a partire dal 2012 (11 professionisti per ogni 1.000 abitanti).

**Merita una sottolineatura particolare l’incidenza del lavoro femminile** (per questo è importante che la legge n.81/2017 abbia esteso in parte i diritti di cui godono le lavoratrici dipendenti) che dal 2009 al 2018 è passato dal 37% al 42% (in Europa sono il 48%).

Date le caratteristiche delle professioni la quota degli over 55 anni è pari al 28% del totale. Le associazioni dei liberi professionisti lamentano l’inadeguatezza delle normative sull’equo compenso (che avrebbe dovuto porre riparo alla derogabilità del sistema tariffario). **In particolare viene segnalata l’esigenza del rispetto del principio dell’equo compenso da parte delle amministrazioni pubbliche e nei contratti**

**pubblici, nei quali continua a prevalere, anche per le prestazioni professionali, la logica del ribasso.**

Si sa che gli avvocati sono i “metalmecchanici” (così si diceva un tempo quando questa categoria primeggiava nella contrattazione collettiva) delle libere professioni. Infatti, **il 2 luglio del 2019, è stato sottoscritto un Protocollo tra il Ministero della Giustizia e il Consiglio Nazionale Forense che istituisce un Nucleo centrale di monitoraggio** (con articolazioni territoriali) **della corretta applicazione dell’equo compenso**. Sebbene la materia delle professioni sia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, almeno dieci di quest’ultime hanno varato delle **leggi regionali, il cui principale obiettivo è quello di vincolare le amministrazioni pubbliche al rispetto del principio dell’equo compenso nelle prestazioni professionali commissionate**. Mentre per le professioni ordinistiche vi sono delle norme nazionali a cui fare riferimento, la questione è più complessa per quelle non regolamentate, per le quali si assumono, ove compatibili ed equiparabili, i trattamenti riconosciuti per prestazioni affini.

**Va ricordata poi la questione previdenziale:** le professioni ordinistiche hanno le loro Casse, in regime di privatizzazione: le altre non regolamentate sono iscritte alla Gestione separata presso l’Inps (sostenendo così un carico contributivo più elevato).

## Pensioni: scalone che va, scalone che viene\*

di Giuliano Cazza

“Come è duro calle lo scendere e ‘l salir per l’altrui scale”. Quando il Divino poeta scriveva questi versi non si riferiva certo agli “scaloni” che, secoli dopo, avrebbero ossessionato gli italiani in prossimità della pensione. Che cosa rappresenta l’accrescitivo maschile della parola “scalino” nel linguaggio metaforico della previdenza? Diciamo subito che, come i vini d’annata, **vi sono diverse fattispecie di “scaloni”, identificate con il nome del ministro che ne è stato il promotore.** L’effetto comune consiste in un brusco innalzamento dell’età pensionabile (mentre di solito si usa una prudente gradualità per andare – come si dice in proposito – a regime).

Limitandoci alla cronaca recente del caso Italia, il primo “scalone” molesto venne inserito dal ministro dell’Economia **Giulio Tremonti** nella legge di riforma (si fa per dire) delle pensioni proposta dal titolare del Lavoro Roberto Maroni (ambedue appartenenti al secondo governo Berlusconi). In sostanza, mentre l’esecutivo tergiversava nel dare avvio ad un necessario e graduale innalzamento del requisito anagrafico previsto per il trattamento di anzianità, veniva disposto un salto da 57 a 60 anni a partire dal 1° gennaio del 2008 (a legislatura già terminata). **In una sola notte l’età pensionabile sarebbe aumentata di tre anni.**

Allora, ben più di adesso, le pensioni di anzianità erano strenuamente difese dai sindacati e quindi dai partiti di sinistra che si coalizzarono (in 17) nell’Unione di **Romano Prodi**, che, nel 2006, vinse le elezioni politiche. Il governo del professore si trovò, quindi, a dover onorare l’impegno assunto a chiare lettere nel programma elettorale: “eliminare l’inaccettabile gradino e la riduzione del numero delle finestre che innalzano bruscamente e in modo del tutto iniquo l’età pensionabile”. **Il genio italico condusse all’invenzione delle c.d. quote:** ovvero ad un criterio per cui era consentito di accedere al pensionamento di anzianità facendo valere un numero, crescente nel tempo, che fosse la somma tra l’età anagrafica e l’anzianità contributiva, secondo quanto indicato dalla tabella che segue.

**Nuovo requisito minimo per l’accesso al pensionamento (con 35 anni di contributi versati)**

| Data     | Dipendenti anni | Dipendenti quota | Autonomi anni | Autonomi quota |
|----------|-----------------|------------------|---------------|----------------|
| 1.1.2008 | 58              |                  | 59            |                |
| 1.7.2009 | 59              | 95               | 60            | 96             |

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 gennaio 2020, n. 4.](#)

## 5. Politically (in)correct

|          |    |    |    |    |
|----------|----|----|----|----|
| 1.1.2011 | 60 | 96 | 61 | 97 |
| 1.1.2013 | 61 | 97 | 62 | 98 |

In sostanza, lo “scalone” venne – come si disse allora – “spalmato”, con maggiori oneri per i conti pubblici di circa 7,5 miliardi in un decennio. **È bene ricordare che le “quote” erano una delle vie d’uscita; la seconda richiedeva i classici 40 anni di versamenti a prescindere dall’età anagrafica.** Riassumendo:

|             |                            |                            |                            |
|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 2008-6/2009 | 35+59 (40)                 | 35+59 (40)                 | 35+60 (40)                 |
| 7/2009-2010 | 35+60 (40)<br>36+59        | 35+60 (40)<br>36+59        | 35+61 (40)<br>36+60        |
| 2011        | 35+61<br>oppure 36+60 (40) | 35+61<br>oppure 36+60 (40) | 35+62<br>oppure 36+61 (40) |

Dopo le elezioni anticipate del 2008, il governo **Berlusconi** nella XVI Legislatura introdusse due modifiche: a) le **“finestre mobili”** di cui all’articolo 12 decreto legge 78/2010 convertito con la legge 122/2010. Questa disposizione, ai commi 1 e 2, aveva previsto, che, a partire dal 2011, le pensioni di vecchiaia e di anzianità dovessero essere liquidate, per i lavoratori dipendenti, trascorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti vigenti e per i lavoratori autonomi e gli iscritti alla c.d. [gestione separata](#), trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei requisiti medesimi; b) l’aggancio automatico periodico dell’età pensionabile all’incremento dell’attesa di vita.

Così, alla fine del 2011, la riforma **Fornero** decise di abolire il sistema delle quote e, per quanto riguarda il trattamento di anzianità, di assorbire nel requisito sia il periodo della finestra sia i mesi corrispondenti all’attesa di vita nel frattempo maturata. **In sostanza, vi fu un’accelerazione dell’andata a regime del sistema che produsse il fenomeno dei c.d. esodati, per risolvere il quale furono predisposte dai governi ben 8 provvedimenti di salvaguardia destinati ad una platea di circa 200mila lavoratori.** Si partì dal 1° gennaio del 2012 da 42 anni e un mese di anzianità contributiva (41 e un mese donne), per arrivare nel 2018 – quando il requisito fu bloccato dal governo Conte 1 fino a tutto il 2026 – a 42 anni e dieci mesi per gli uomini e a un anno in meno per le donne.

C’è da precisare che l’aggancio all’attesa di vita, prima della riforma Fornero, era previsto solo per il requisito anagrafico non anche per quello contributivo. **Perché si riparla di scalone? Il decreto n.4 del 2019 ha introdotto nel sistema due deroghe sperimentali: di una (il blocco dei requisiti di anzianità) abbiamo già parlato; l’altra è quella riguardate la c.d. quota 100 (ovvero la possibilità di andare in quiescenza facendo valere almeno 62 anni di età e 38 di contributi): un’opzione che resterà in vigore fino a tutto il 2021. Al termine del periodo di sperimentazione – *rebus sic stantibus* – torneranno ad essere applicate le regole della riforma del 2011 (con uno scalone di cinque anni).**

Ecco perché è iniziato il confronto con le confederazioni sindacali allo scopo di riordinare la materia. Le proposte emerse nel dibattito sono parecchie, tutte rivolte ad una brusca conversione al ribasso dei requisiti disposti dalla riforma Fornero. Le varie proposte sono state riassunte con una sintesi efficace da PMI.it del 23 gennaio scorso. Pertanto è il caso di riprendere e citare quel testo.

- **Proposta Tridico.** Abbassare il tetto di età attualmente previsto per la pensione di vecchiaia (67 anni) ma calcolare l'assegno interamente con il metodo contributivo. Si tratta di un'opzione simile all'attuale Opzione Donna, destinata esclusivamente alle lavoratrici e che prevede un'età più bassa (59 o 60 anni), con almeno 35 anni di contributi. Il calcolo interamente contributivo può abbassare l'assegno previdenziale fino al 30%.
- **Proposta Brambilla.** La cosiddetta Quota 102, che rappresenta anche una delle ipotesi allo studio dei tecnici dell'esecutivo. Prevede una nuova possibilità di pensione anticipata con 64 anni di età e 38 anni di contributi. In pratica, alza di due anni il requisito di età della Quota 100. Ma introduce anche una penalizzazione sul calcolo, che anche in questo caso sarebbe interamente contributivo.
- **Quota 100.** Ci sono componenti della maggioranza favorevoli a rendere strutturale l'attuale meccanismo della Quota 100, consentendo quindi di andare in pensione con 62 anni di età e 38 di contributi, senza penalizzazioni sul calcolo.
- **Quota 99.** È un'altra proposta che arriva dalla maggioranza di Governo, in particolare dal sottosegretario al Lavoro, Francesca Puglisi, che prevede anche un bonus per le lavoratrici mamme. Pensione a 64, anni, con 35 anni di contributi. Niente ricalcolo contributivo (quindi, niente penalizzazioni sulla parte retributiva), e bonus mamma, ovvero un anno di contributi in più per ogni figlio alle lavoratrici.
- **Proposta sindacati.** Prevede 62 anni di età e 20 anni di contributi, senza penalizzazioni. In pratica, si tratterebbe di un abbassamento dell'età anagrafica attualmente prevista per la pensione di vecchiaia (che richiede 67 anni di età, e 20 anni di contributi). Anche qui, la proposta non prevede ricalcolo contributivo. Oppure, 41 anni di contributi, indipendentemente dall'età: questo è invece un abbassamento dei requisiti attualmente previsto per la pensione anticipata, pari a 42 anni e 10 mesi di contributi (un anno in meno per le donne).
- **Proposta Nannicini.** Un disegno di legge presentato dal senatore del Pd prevede la pensione a 64 anni di età e 20 anni di contributi, ma con il ricalcolo contributivo.

**Tranne quella di Cgil, Cisl e Uil che è un vero e proprio ritorno al passato, a prima della riforma del 2011, le altre proposte presentano tutte la medesima caratteristica: viene privilegiato l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto alla adeguatezza della prestazione** (che è sottoposta interamente al calcolo contributivo). Prima o poi, sarà necessario anche porsi il problema dei maggiori oneri, certamente occorrenti se si confrontano le diverse proposte sul tappeto con il percorso previsto dalla riforma Fornero (si veda la sottostante tabella).

## 5. Politically (in)correct

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>2016-2018</b> | <b>42 anni e 10 mesi (41 anni 10 mesi le donne)</b> |
| 2019-2020*       | 43 anni e 2 mesi (42 anni 2 mesi le donne)          |
| 2021-2022*       | 43 anni e 5 mesi (42 anni 5 mesi le donne)          |
| 2023-2024*       | 43 anni e 8 mesi (42 anni 8 mesi le donne)          |
| 2025-2026*       | 43 anni e 11 mesi (42 anni 11 mesi le donne)        |
| 2027-2028*       | 44 anni e 2 mesi (43 anni 2 mesi le donne)          |
| 2029-2030*       | 44 anni e 4 mesi (43 anni 4 mesi le donne)          |
| 2035*            | 44 anni e 10 mesi (43 anni 10 mesi le donne)        |
| 2040*            | 45 anni e 2 mesi (44 anni 2 mesi le donne)          |
| 2045*            | 45 anni e 8 mesi (44 anni 8 mesi le donne)          |
| 2050*            | 46 anni (45 anni le donne)                          |

*\* I valori indicati dal 2019 in poi sono adeguati alla speranza di vita sulla base delle stime fornite dall'ISTAT.*

## **Pensioni: il culto “animista” del pensionamento anticipato\***

*di Giuliano Cazzola*

**Nei prossimi giorni governo e sindacati apriranno i tavoli tecnici** incaricati di approfondire i temi che sono stati indicati come passaggi necessari **per (contro)riformare la disciplina introdotta, nel 2011, nel decreto Salva Italia dal ministro Elsa Fornero**. Ormai le posizioni in campo sembrano chiare almeno nelle linee generali. La posizione del governo è, grosso modo, quella espressa, in una intervista, dal presidente dell’Inps Pasquale Tridico: **“La flessibilità rispetto ai 67 anni va garantita, soprattutto se ragioniamo in termini di logica contributiva**. Si fissa una linea di età per l’uscita, poi il lavoratore deve essere libero di scegliere quando andare in pensione. Ovviamente, con ricalcolo contributivo, come avverrà per tutti dal 2036. È, poi, necessario prevedere pensioni di garanzia per i giovani, coprendo i vuoti contributivi dovuti al lavoro precario”.

**Le conferme sindacali** – oltre a riproporre il “gioco delle tre carte” che loro chiamano separazione tra previdenza ed assistenza e ad aggiungere nella loro piattaforma sconti e benefici per la maternità e il lavoro “disagiato” (caratteristica inedita rispetto alla tipologia dell’ “usurante”) – **non condividono un punto centrale di quelli proposti in ambienti governativi: che il calcolo contributivo, in caso di pensionamento anticipato, debba essere applicato anche ai periodi sottoposti, pro rata, al regime retributivo**. Noi sappiamo che, dal 2012, il calcolo contributivo si applica pro quota a tutti i lavoratori italiani la cui posizione previdenziale è stata ricondotta al c.d. sistema misto (chi ne aveva diritto conserva il “retributivo” fino al 31.12.2011). I sindacati vorrebbero mantenere questa disciplina anche nel nuovo ordinamento che sarà definito con un forte anticipo dell’età di pensionamento.

Il culto “animista” delle pensioni di anzianità è così radicato in Italia che anche l’arcigno Fondo monetario internazionale (FMI) l’ha presa persa. “Volete la bicicletta? – hanno chiesto i tecnici del Fondo – volete andare in pensione il più possibile in anticipo, nonostante gli scenari drammatici che sono previsti sul piano demografico e del mercato del lavoro? Va bene, ma solo col metodo di calcolo contributivo”. Pertanto, **le intenzioni del governo di introdurre un sistema pensionistico anticipato con penalizzazione va quindi nella direzione di preservare risorse per rilanciare l’occupazione giovanile**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 febbraio 2020, n. 5](#).

“È inoltre importante – dice il FMI nel rapporto– mantenere l’indicizzazione dell’età pensionabile rispetto all’aspettativa di vita, assicurare l’equità anche per i pensionamenti anticipati (per esempio collegando strettamente l’indennità con i contributi) e adattare i parametri pensionistici per assicurare la sostenibilità del sistema. L’Italia – prosegue il FMI – ha fatto più di molti altri Paesi per riformare il sistema pensionistico, generando risparmi sul lungo termine. Tuttavia, nei prossimi decenni la spesa dovrebbe aumentare notevolmente. La misura sperimentale quota 100 ha ulteriormente aumentato la spesa creando una discontinuità nell’età pensionabile”. **In sostanza – è l’opinione del Fondo – chi vuole andare in pensione prima (da noi si ipotizzano i seguenti requisiti: almeno 62 anni di età e 20 anni di versamenti contributivi) si accontenti di un assegno più ridotto** (perché collegato ai contributi versati).

Certo, prosegue il FMI, **deve restare un collegamento automatico tra i requisiti e l’incremento dell’attesa di vita** (criterio accolto in Italia con le classiche “orecchie da mercante”, anche perché i sindacati intendono liberarsi di questo vincolo). Ammesso e non concesso che la linea, suggerita (meglio: tollerata) dal FMI e approssimativamente condivisa dal governo, diventi l’ossatura della revisione della riforma Fornero, nessuno potrà mai sostenere che il sistema è in equilibrio. Questo stato di grazia, infatti, in un sistema finanziato a ripartizione (i contributi versati dai lavoratori attivi sono utilizzati per pagare le pensioni in essere) non basta che il trattamento erogato sia “collegato strettamente” ai contributi versati perché il sistema sia sostenibile. Infatti, i diritti maturati ora dagli attivi (sia pure secondo un modello più equo e privo dell’effetto premiale implicito nel calcolo retributivo) verranno onorati dalle generazioni future, se saranno in condizione di farlo in base ai dati demografici, economici, retributivi e dell’occupazione.

La capitalizzazione simulata, può essere, appunto, solo simulata. È pacifico che se si riducono gli importi dei trattamenti diminuisce anche la spesa caricata sulle spalle dei figli e dei nipoti, (sempre che non si rinunci all’adeguamento dei requisiti in relazione all’attesa di vita). Ma nel complesso è **sbagliata una scelta politica in base alla quale – in un contesto demografico in declino sul versante delle nascite e a fronte di un crescente invecchiamento della popolazione – ci si priva di chi avrebbe la possibilità di continuare a lavorare purchè *volontariamente* scelga il pensionamento anticipato**, anche a costo di incassare un assegno povero che non gli garantisca un reddito adeguato per i tanti anni che gli rimangono da vivere.

## I coefficienti di trasformazione del montante contributivo (sistema contributivo)

| Età del lavoratore<br>alla decorrenza<br>(anni) | Anni di decorrenza della pensione |           |           |           |           |
|---|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | 1996-2009                         | 2010-2012 | 2013-2015 | 2016-2018 | 2019-2020 |
| 57  | 4,720%                            | 4,419%    | 4,304%    | 4,246%    | 4,200%    |
| 58  | 4,860%                            | 4,538%    | 4,416%    | 4,354%    | 4,304%    |
| 59  | 5,006%                            | 4,664%    | 4,535%    | 4,447%    | 4,414%    |
| 60  | 5,163%                            | 4,798%    | 4,661%    | 4,589%    | 4,532%    |
| 61  | 5,330%                            | 4,940%    | 4,796%    | 4,719%    | 4,657%    |
| 62  | 5,514%                            | 5,093%    | 4,940%    | 4,856%    | 4,790%    |
| 63  | 5,706%                            | 5,297%    | 5,094%    | 5,002%    | 4,932%    |
| 64  | 5,911%                            | 5,432%    | 5,259%    | 5,159%    | 5,083%    |
| 65  | 6,136%                            | 5,620%    | 5,435%    | 5,326%    | 5,245%    |
| 66  | 6,136%                            | 5,620%    | 5,624%    | 5,506%    | 5,419%    |
| 67  | 6,136%                            | 5,620%    | 5,826%    | 5,700%    | 5,604%    |
| 68  | 6,136%                            | 5,620%    | 6,046%    | 5,910%    | 5,804%    |
| 69  | 6,136%                            | 5,620%    | 6,283%    | 6,135%    | 6,021%    |
| 70  | 6,136%                            | 5,620%    | 6,541%    | 6,378%    | 6,257%    |
| 71  | 6,136%                            | 5,620%    | 6,541%    | 6,378%    | 6,513%    |

Fonte: *PensioniOggi.it*

La tabella mette in evidenza l'evoluzione dei coefficienti di trasformazione che fungono da moltiplicatore del montante contributivo. È persino banale dimostrare che **una breve anzianità lavorativa (di 20 anni o poco più), interamente calcolata sulla base dei contributi versati e moltiplicata per un coefficiente corrispondente ad un'età anagrafica di 62 anni, non può che fornire una prestazione modesta, la quale finirà per essere integrata, fino ad un minimo legale, a carico dello Stato.** E poi i nostri “furbetti” continuano a parlare di separazione tra assistenza e previdenza. E trovano anche qualcuno che li sta ad ascoltare.

## L'economia della terza età\*

di Giuliano Cazzola

“Nel 2018 la popolazione mondiale ha raggiunto i 7,6 miliardi di persone. L'**80% degli over 65 vive nelle 20 economie maggiormente sviluppate che producono l'85% del PIL mondiale**. Entro il 2030 ci saranno circa 8,5 miliardi di persone e l'età mediana raggiungerà i 33 anni, dai 30 anni del 2018 (24 anni nel 1950, stime Banca mondiale). Il numero degli over 65 da 674 milioni nel 2018 raggiungerà nel 2030 il miliardo, vale a dire oltre 1 over 65 ogni 10 abitanti”.

Questo brano è l'incipit di una nota del Centro Studi Confindustria a cura di **Massimo Rodà e Francesca G.M. Sica: *L'economia della terza età: consumi, ricchezza e nuove opportunità per le imprese***. Lo studio è particolarmente interessante perché “dà vita agli anni”, nel senso che affronta **il tema epocale dell'invecchiamento** (che è una caratteristica dell'emisfero sviluppato) non solo sul terreno consueto del pensionamento – dove l'opinione pubblica e con essa la politica, prigioniera del presente, si ostina a non tener conto dei vincoli demografici – ma su quello di un'**esistenza ancora attiva, in grado di creare ricchezza attraverso standard di lavoro e di vita compatibili con l'età**, senza rassegnarsi a dedicarsi al volontariato, nel migliore dei casi, o ad accompagnare il cane a passeggio nei giardini pubblici, se si invecchia non solo nel fisico ma anche nell'anima.

In premessa, tuttavia, chi scrive non può esimersi – per quelli che sono i suoi interessi – dal **sottolineare le trasformazioni profonde nella struttura della popolazione che i trend demografici già determinano e ancor più determineranno nei prossimi decenni**. Senza considerare questi aspetti si rimane prigionieri – per quanto riguarda i grandi sistemi di welfare che “fanno la differenza” tra le diverse aree del mondo – di una visione della società che non esiste più. Come se si volesse indossare il vestito da marinaretto usato da bambini anche quando saremo accomodati nella bara.

“L'Italia – prosegue la nota – si caratterizza per avere una popolazione **mediamente molto longeva** (81 anni gli uomini e 85 le donne) e con una quota di over 65 tra le più alte al mondo: nel 2018 erano 13,6 milioni (22,8% del totale), in aumento dell'11% dal 2012. Sono previsti crescere ininterrottamente fino al 2047, quando – prosegue la nota – saranno quasi 20 milioni (34%). Nel 2018 l'indice di vecchiaia ha raggiunto il suo massimo storico di 173,1: **ogni 100 giovani ci sono dunque 173 anziani; erano 130 nel 2000 e 58 nel 1980** (nota bene: sono triplicati in 40 anni, ndr).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 febbraio 2020, n. 6.](#)

L'indice di dipendenza degli anziani ha raggiunto il 35,7%, ciò significa che in Italia ogni tre persone attive ve n'è una over 65. Si tratta del valore più elevato in Europa (31%) e il secondo al mondo dopo il Giappone (46%)”.

Vi è poi, soprattutto in Italia, **una narrazione infondata della condizione dell'anziano che viene comunemente declinata insieme all'idea di povertà**. Tanto che – come abbiamo già accennato – tradizionalmente il perimetro della cosiddetta Silver Economy è identificato dalla quota di spesa pubblica per il capitolo “vecchiaia” (che vale circa il 27% del totale). Ma non si tiene conto della spesa privata per domanda di servizi domestici di assistenza e cura che è a carico delle famiglie e che da occupazione a circa 1,6 milioni di persone (nella veste di badanti e personale domestico).

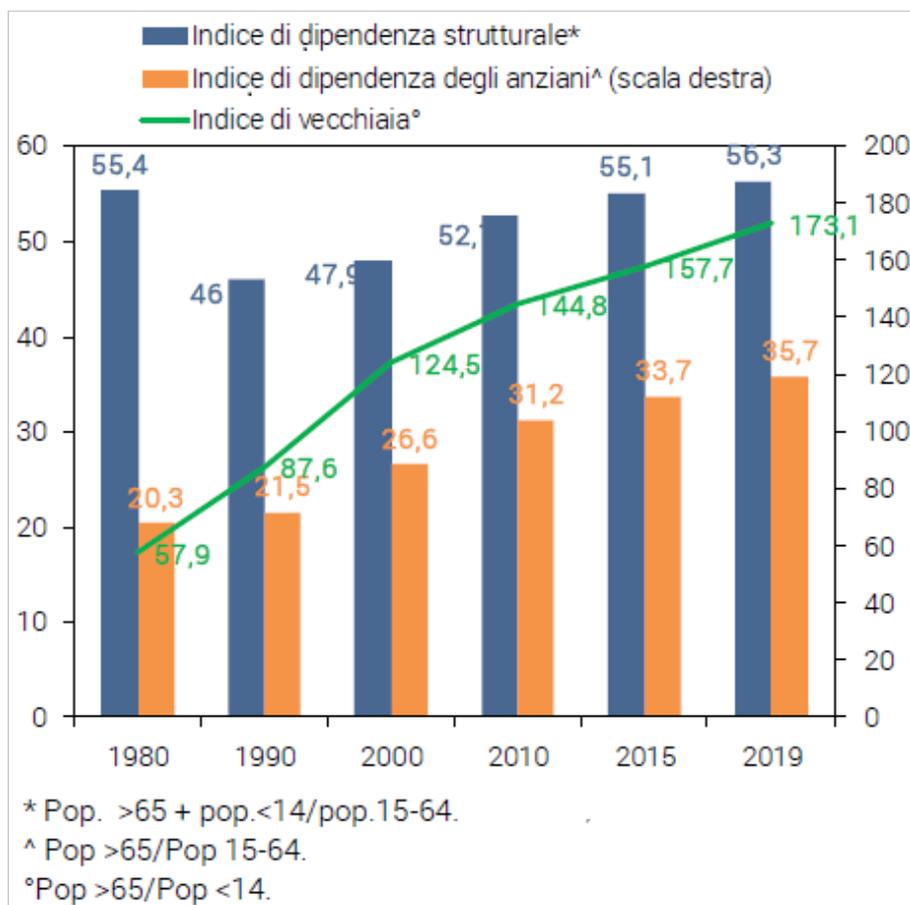
**In realtà gli ambiti che compongono l'economia della terza età sono più numerosi e rappresentano una fonte importante di domanda potenziale e quindi un'opportunità per il sistema economico.** Secondo la nota del CSC, gli over 65 si caratterizzano per: un consumo pro-capite medio annuo più elevato, 15,7mila euro (contro i 12,5 per gli under 35); un reddito medio più alto, 20mila euro (a fronte di 16mila degli under 35); una maggiore ricchezza reale pro-capite, 232mila euro (vs 110mila); una solidità finanziaria superiore, con 1 anziano su 10 indebitato (a fronte di quasi 1 su 3 tra gli under 40); un'incidenza della povertà inferiore della metà rispetto agli under 35 (13% vs 30%); una resilienza al ciclo economico in quanto il reddito medio annuo degli over 65, tra le diverse fasce d'età, è l'unico ad avere superato i livelli pre-crisi. **La domanda generata direttamente dagli over 65 in Italia è rilevante: in euro correnti, il valore complessivo della spesa realizzata da questa fascia della popolazione è di circa 200 miliardi di euro, quasi un quinto dell'intero ammontare dei consumi delle famiglie residenti.** Si stima che nel 2030 la quota varrà circa il 25% del totale e nel 2050 il 30%. Gli anziani in salute rappresentano un segmento di consumatori appetibile per le imprese. Diverse aziende stanno ritarando i propri prodotti, beni o servizi, a misura di anziano.

**Il punto cruciale, dunque, non è tanto invecchiare, ma invecchiare “bene”.** In Italia, da questo punto di vista la situazione è favorevole: l'indicatore “speranza di vita a 65 anni” è di 21 anni, mentre secondo quello “senza limitazioni nelle attività”, un sessantacinquenne avrebbe in media davanti a sé 9,9 anni di vita in salute. Il profilo dell'italiano ultrasessantacinquenne – segnala la nota – è quello di una persona che vive in una casa di proprietà, ha mezzi economici e tempo a disposizione per aiutare anche economicamente i familiari (30% dei casi), ha una vita sociale più ricca e frequenta più spesso gli amici, fa sport (il 14,4% tra i 65 e i 74 anni), va in vacanza e si dedica sempre di più ad attività di volontariato. Genera una domanda di beni e servizi crescente, diversificata e sempre più significativa, differente da quella che le statistiche coglievano solo un decennio fa.

**Eppure i talk show pensano di “fare notizia” quando intervistano persone che dichiarano di vivere avendo a disposizione poche centinaia di euro di una magra pensione.** Sono purtroppo casi reali. Ma non costituiscono una rappresentazione esaustiva. Anzi. I dati relativi al consumo, alla ricchezza e al reddito per tipologia

familiare identificata dall'età del capofamiglia indicano che i rispettivi livelli aumentano al crescere dell'età (consumi) per poi decrescere (ricchezza) o stabilizzarsi (reddito) in corrispondenza della fascia di età più avanzata. Anche gli indicatori di povertà e fragilità finanziaria mostrano una maggiore solidità delle famiglie over 65 rispetto alle altre tipologie familiari.

### Le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione in Italia (%)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Istat

## Il Libro Nero sulle pensioni\*

di Giuliano Cazola

Dal 1995 al 2018, **nei soli settori privati dell’Inps**, sono state erogate, cumulativamente, **3,9 milioni di pensioni anticipate/anzianità** (il dato comprende uomini e donne, anche se il numero di lavoratori è sempre largamente superiore a quello delle lavoratrici) ad **un’età media alla decorrenza inizialmente pari 56 anni per arrivare, alla fine del periodo considerato, a 61 anni**. È quanto si ricava da una tabella, con numeri microscopici (immaginiamo per ragioni editoriali) del Rapporto n.7 (2020) del Centro studi della Fondazione Itinerari previdenziali, presentato a Roma, la settimana scorsa.

Come di consueto, il Rapporto è una miniera di preziosi dati statistici e meriterebbe di diventare, dapprima, materia di esame per l’accesso alla professione, poi di formazione periodica per i giornalisti, i quali, troppe volte, diffondono notizie inconsistenti, tali da raccontare una condizione inesistente, fallace e luogocomunista della condizione dei pensionati italiani.

Va da sé che **regole generose sul piano dell’età pensionabile riconosciute a coorti entrate molto presto e in modo stabile nel mercato del lavoro ed applicate quando l’attesa di vita spiccava il suo “grande balzo” in avanti, hanno determinato l’effetto di un lungo periodo di godimento della prestazione. Con punte davvero eccezionali fino a rendere l’esistenza da pensionato più o meno uguale a quella trascorsa lavorando.**

Il 1° gennaio 2019 risultavano in pagamento, da parte dell’Inps, oltre 650 mila pensioni IVS ((Invalidità, Vecchiaia, Superstiti *n.d.r*) percepite da 38 anni e più. Di queste, 585mila circa nei settori privati, dipendenti e autonomi, e 67mila in quelli pubblici. Per via della maggiore longevità i due terzi dei percettori sono donne. La durata delle pensioni, erogate dal 1980 o prima nel settore privato ed ancora oggi vigenti, è in media di circa 44 anni e nel settore pubblico di 44,4 anni per gli uomini e di 43,3 per le donne. Si tenga conto che, **ad oggi, per un 65enne la durata media della prestazione pensionistica** (valore attuale medio per maschi e femmine della pensione diretta e di reversibilità) **è calcolata a poco più di 19 anni. Attualmente sono in pagamento 5.926.341 prestazioni IVS** che – sostiene il Rapporto – hanno una durata di **20 anni e più, pari al 35,3%** del totale delle pensioni IVS (circa 16,05 milioni). Le donne, più longeve, fanno la parte del leone, con il 79% del totale di prestazioni IVS in pagamento da 38 anni e più e con il 67,3% sul totale per genere di quelle con

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

durata da oltre 25 anni; si tratta prevalentemente di pensioni di invalidità, superstiti e vecchiaia.

Ma la “pacchia” non finisce qui. Come direbbe il grande Totò: “è la somma che fa il totale”. Se si considera, infatti, non solo il settore privato ma anche quello pubblico (ex Inpdap) e il settore dello spettacolo (ex Enpals), escludendo solo le Casse “privatizzate” dei liberi professionisti, emergono dati abbastanza clamorosi che non sono percepiti come tali dall’opinione pubblica. **Al 31 dicembre 2018 le pensioni di anzianità erano più di 6 milioni (il 36,1% del totale), quelle di vecchiaia 5,2 milioni (il 31,4%), quelle di invalidità previdenziale 1,1 milioni (6,8%), quelle ai superstiti 4,3 milioni (25,7%). Una situazione analoga non esiste in nessun altro Paese, anche laddove (quasi ovunque) è prevista una forma di trattamento anticipato.**

E su questo punto il Rapporto compie nuovamente un atto di trasparenza (alcuni giornali nei giorni scorsi avevano scritto che, in Italia, vige l’età pensionabile più elevata d’Europa. Ma chi osserva l’età legale fa la figura della persona che concentra la sua attenzione sul dito che indica la Luna, perché è l’età effettiva alla decorrenza il dato rilevante da prendere in esame). Così Itinerari previdenziali cita gli ultimi dati OCSE, disponibili al 2017, i quali stimano *l’età media effettiva* di uscita dalle forze lavoro per pensionamento (vecchiaia, anzianità e invalidità) dei paesi europei ed evidenziano che in molti Stati della UE l’età media effettiva è più elevata di quella italiana. Il Portogallo con un’età legale unica di 66,3 anni registra l’età effettiva di pensionamento più elevata della UE con 69,6 anni per gli uomini, che restano attivi per altri 3,3 anni oltre l’età legale, e 65,6 anni per le donne. Seguono: la Svezia che, rispetto all’età legale unica di 65 anni, ha età effettive di pensionamento superiori (66,0 anni gli uomini e 65,1 anni le donne); l’Irlanda (età legale 66 anni) con età effettive maschili di 66,0 anni e di 64,2 anni per le donne e l’Estonia che nonostante un’età legale di 63 anni registra un’età effettiva di uscita per gli uomini di 65,8 anni e di 65,2 anni per le donne.

Al contrario, **l’OCSE per l’Italia** (considerando ancora l’età legale differenziata nel 2017 di 66,6 anni per gli uomini e di 65,6 anni per le donne) con una popolazione che sta rapidamente invecchiando e il debito pubblico in rapporto al PIL più alto d’Europa, **vanta età medie effettive di uscita nettamente inferiori alle età legali di oltre 4 anni per il settore privato e pubblico: 62,4 anni per gli uomini e 61,0 anni per le donne.** La Francia (età legale unica di 62 anni), che ha però una situazione demografica migliore di quella italiana, registra età effettive di uscita di 60,5 anni per gli uomini e 60,6 anni per le donne. Per la Germania (età legale unica di 65 anni), con una popolazione che invecchia ma con un debito pubblico sul PIL di oltre la metà di quello italiano (che quindi può garantire la sostenibilità a lungo termine del suo sistema previdenziale), l’OCSE registra età effettive di uscita di 63,6 anni per gli uomini e 63,4 anni per le donne.

Eppure, chi si occupa della materia sa che **nel confronto tra governo e sindacati si potrebbe realizzare una convergenza intorno ad un sostanziale abbassamento dell’età pensionabile anticipata, magari sottoponendo la prestazione ad un**

**calcolo contributivo integrale.** Nonostante che le discussioni si svolgano su più tavoli è presumibile che non si arrivi a capo di nulla, vista la precarietà del quadro politico. Ma prima o poi qualcuno si dovrà porre il problema di quali saranno le regole del sistema pensionistico al termine del periodo di sperimentazione (per quota 100 e altre misure) introdotto dal decreto n. 4/2019.

## Pensione: perché negare l'evidenza?\*

*di Giuliano Cazzola*

**Se fossero diffusi e spiegati correttamente i dati statistici dell'età effettiva alla decorrenza del pensionamento, l'opinione pubblica capirebbe di essere stata ingannata;** ma terrebbe la scoperta per sé perché in questa materia le bugie sono più confortevoli, nell'immediato, della verità. È la solita storia: lo spettacolo deve continuare. E gli italiani devono continuare a credere in quello che raccontano i talk show e a votare, perché chi accusa le riforme pensionistiche – ed in particolare quella del 2011 – di aver abrogato nei fatti il diritto di andare in quiescenza prima di poter vantare una età veneranda.

La figura sottostante è tratta dalla relazione svolta da Antonietta Mundo, nel quadro delle iniziative riguardanti la presentazione, il 12 febbraio scorso, a Roma, del Settimo Rapporto (2020) sul bilancio del sistema previdenziale italiano della Fondazione Itinerari previdenziali. In un solo colpo d'occhio si possono osservare le **variazioni dell'età media effettiva dei pensionamenti di vecchiaia e di anzianità** in un arco temporale che va dal 1997 al 2018.

Prima di compiere ulteriori valutazioni è opportuno tener presente che, prima del 1997, era entrata in vigore la riforma Dini (legge n.335/1995) che aveva introdotto un requisito anagrafico in graduale aumento per il trattamento anticipato (mentre sulla vecchiaia era già operante il dlgs n. 502 del 1992). Da segnalare poi le correzioni apportate nel 1998 dal governo Prodi; la riforma Maroni del 2004, modificata nel 2007 con una rimodulazione del c.d. scalone; l'accelerazione della parificazione di genere dell'età di vecchiaia; l'aggancio automatico all'attesa di vita; e infine la riforma Fornero del 2011 con le successive modifiche apportate.

Poiché il grafico si ferma al 2018 non vengono considerati gli effetti delle deroghe sperimentali contenute nel decreto n.4 del 2019 (ovvero quota 100 e il congelamento fino al 2026 del requisito contributivo per accedere all'anticipo a prescindere dall'età anagrafica).

Seguendo il diagramma si trova la traccia di queste modifiche, ma nel complesso il trend è riassumibile anche in termini complessivi. **La linea dell'età media di vecchiaia, per esempio, ha una crescita sostenuta ma graduale,** mentre quella delle donne subisce non solo delle accelerazioni più nette, accentuate nell'ultimo decennio, ma anche un aumento importante (circa 10 anni) del requisito anagrafico necessario.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

Per quanto riguarda invece il **trattamento anticipato di anzianità sono evidenti i percorsi di crescita sia per gli uomini che per le donne**: percorsi che all'inizio del periodo considerato presentano andamenti più irregolari, dipendenti dalle normative che regolano la materia, quasi sempre oggetto di controversie e conflitti, essendo l'istituto dell'anzianità quello più difeso a livello sindacale.

Emerge con chiarezza, tuttavia, che **l'età media effettiva alla decorrenza** – anche dopo alcuni anni di entrata in vigore della riforma Fornero – **si attesta, nel 2018, a poco più di 61 e di 60 anni**, rispettivamente per uomini e donne.

Il testo del Rapporto, che riportiamo di seguito, chiarisce quali relazioni siano intercorse tra le normative di volta in volta in vigore e l'andamento del requisito anagrafico. Nel 1997, per ottenere **la pensione di anzianità** era sufficiente avere 35 anni di contribuzione e un'età di almeno 52 anni oppure 36 anni di anzianità con qualsiasi età; l'età media alla decorrenza era di 56,5 anni per i maschi e di 54,4 anni per le donne. Nel 2018, con i requisiti di anzianità richiesti per **la pensione anticipata** di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, l'età media alla decorrenza si attesta a 61,2 anni per gli uomini e a 60,4 anni per le donne, in media **61,0 anni**.

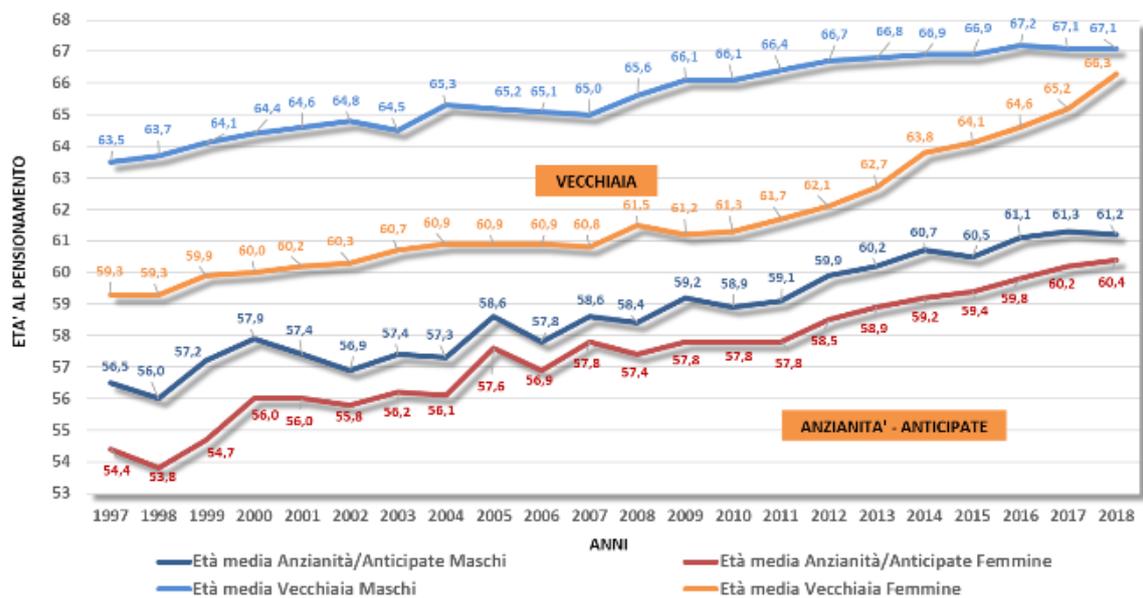
Se si considera il **complesso della vecchiaia** (*anzianità, vecchiaia e prepensionamenti*) si osserva che nel 2018 *l'età media effettiva* del pensionamento è di **63,7 anni**; nel calcolo di tale età media pesa di più **l'età degli uomini, pari a 63,9 anni** che quella **delle donne di 62,9 anni**; quest'ultima età media femminile apparentemente bassa deriva da un graduale innalzamento dei requisiti anagrafici iniziato in modo più incisivo dal 2014, che ha provocato una brusca frenata nel numero delle pensioni di vecchiaia delle donne e il prevalere come via di uscita del canale anzianità (nel 2018 l'età legale delle donne è passata dai 65 anni e 7 mesi del 2017 a 66 anni e 7 mesi e nel 2019 per tutti è diventata 67 anni).

**Potendo contare quindi su un doppio canale di uscita: la vecchiaia e la pensione anticipata è ovvio che soprattutto gli uomini, che hanno anzianità più elevate e carriere continue, hanno potuto approfittare di questa seconda opportunità, mentre le donne che in genere hanno anzianità basse ed escono per vecchiaia, sono obbligate a lavorare più a lungo in attesa di maturare l'età legale.** Nel 2018, il 74,5% del complesso delle pensioni nuove liquidate di vecchiaia e anticipate sono maschili e solo il 25,5% appartengono a donne; nel 1997 il rapporto tra i generi rispetto al totale delle stesse categorie di pensioni era formato dal 69,1% di pensioni nuove liquidate a uomini e dal 30,9% di uscite femminili.

Se poi consideriamo insieme all'età media effettiva di **pensionamento per vecchiaia o anzianità/anticipata** anche quella per **invalidità previdenziale**, ossia l'età media effettiva di tutte le uscite per pensionamento previdenziale diretto, l'età effettiva di uscita per pensionamento nel 2018 è di **62,6 anni per gli uomini e di 61,0 anni per le donne**, con una media dei due generi di 62,2 anni (nel 2017 erano 62,5 anni per gli uomini e 60,8 anni per le donne e una media totale di 62,0 anni).

## 5. Politically (in)correct

Età media effettiva alla decorrenza delle pensioni INPS di anzianità/anticipata e vecchiaia, per sesso – Serie storica 1997-2018



## Il lavoro al tempo del Coronavirus\*

*di Giuliano Cazola*

Vogliamo chiamarla legge del contrappasso? Ma c'era da aspettarselo. **Quando una società ed un sistema politico e sociale elevano a guida suprema dei propri atti la “percezione”, al posto dei duri dati della realtà, è normale che si affidino alla medesima linea di condotta in presenza di un’epidemia dal ceppo ancora sconosciuto.** Il contagio dal Covid-19 (familiarmente definito Coronavirus) è stato “percepito” come particolarmente grave senza esserlo, almeno più di altre patologie infettive, a cominciare da quella “influenza di stagione” che, come dice la canzone, uccide “di folle tenerezza” e quindi viene accettata senza essere accompagnata da un panico tanto diffuso quanto irrazionale.

Chi scrive non è convinto della necessità di fare tanto “baccano” (è il termine usato da un medico in una lettera su Il Foglio) per una patologia che – per quanto sconosciuta – risulta essere curabile con le terapie che sono a disposizione delle strutture sanitarie dei paesi sviluppati (verrebbe da chiedersi quali siano gli effetti del virus in India e in Africa, visto che non se ne parla).

Ma da errori come quelli compiuti nell’approccio alla malattia non si torna indietro, anche adesso i talk show hanno innestato la retromarcia. Dobbiamo aspettarci un inasprimento del “sovranoismo” sanitario in parallelo con il diffondersi dei casi di contagio. Almeno questa esperienza servirà a far capire ad una opinione pubblica sobillata dall’Internazionale del populismo, che **chiudere i confini non serve a nulla, perché anche gli altri paesi lo faranno dopo di noi.** In questi giorni sperimentiamo sulla nostra pelle le conseguenze del “no, tu no!”, del suscitare la paura negli altri senza capirne il motivo.

**Anche il lavoro è colpito dal virus, non sappiamo ancora quanto e per quanto. Le forze dell’economia e le loro rappresentanze se ne sono rese conto in pochi giorni** ed hanno proiettato in un futuro prossimo le conseguenze che potrebbero determinarsi – entro un tempo molto breve – se il panico diventasse virale. “Dopo i primi giorni di emergenza, è ora importante valutare con equilibrio la situazione per procedere a una rapida normalizzazione, consentendo di **riavviare tutte le attività ora bloccate e mettere in condizione le imprese e i lavoratori di tutti i territori di lavorare in modo proficuo e sicuro a beneficio del Paese,** evitando di diffondere sui mezzi di informazione una immagine e una percezione, soprattutto nei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9.](#)

confronti dei partner internazionali, che rischia di danneggiare durevolmente il nostro Made in Italy e il turismo”.

Lo affermano in una nota congiunta Cgil, Cisl, Uil, Confindustria, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Abi e Rete Imprese Italia: praticamente tutto il mondo del lavoro e dell'impresa. Ed essendo organizzazioni serie dirette da persone altrettanto serie e responsabili, esse si rifiutano di “sparare sulla Croce rossa:” “Nei giorni scorsi – è scritto nel documento – sono state tempestivamente assunte diverse misure per contenere il rischio sanitario a beneficio di tutti i cittadini. Gli esperti e le organizzazioni internazionali, a partire dall’OMS, ci hanno rassicurato sui rischi del virus e sulle corrette prassi per gestire questa situazione, che tutti noi siamo chiamati a rispettare”. Le imprese più avvedute, ritenendosi responsabili della sicurezza e della salute delle maestranze, hanno disposto persino delle regole di comportamento. E si sono avvalse, nella misura del possibile, di rapporti di lavoro (come il telelavoro e lo smart working) pensati per conciliare altre esigenze, ma divenuti convertibili al fine di poter prestare la propria opera al riparo dal contagio.

Con la prontezza che lo contraddistingue, **Adapt ha messo a disposizione, in un breve lasso di tempo, una sorta di codice del lavoro ai tempi del Coronavirus**, allo scopo – come afferma Michele Tiraboschi nell’editoriale di presentazione – di trovare soluzioni di buon senso e tecnicamente compatibili con le reali esigenze di imprese e lavoratori. Questo tenendo presente che le esigenze sono variegata perché si passa dai settori e dalle professioni in prima linea nel contenere il virus (medici, infermieri, personale di pubblica sicurezza, ma anche giornalisti e addetti alla informazione che sono oggi impegnati ben oltre i normali orari di lavoro ecc.), ai settori più colpiti o sensibili vuoi per intervento della pubblica autorità (esercizi pubblici, teatri, musei, scuole, università), vuoi per la situazione di allarme che si è creata fuori e dentro il Paese (turismo, agenzie di viaggi, alberghi, ristoranti, attrazioni) vuoi per l’esposizione alle situazioni di rischio (trasporti, mobilità), vuoi per la pressione esercitata dalla situazione di preoccupazione creata nella opinione pubblica e nei consumatori (il settore alimentare), vuoi infine per l’estrema vulnerabilità delle catene globali del valore (il settore automotive e dell’elettronica in particolare e tutte quelle attività che ruotano attorno a forniture provenienti dalla Cina). E questo anche senza dimenticare settori destrutturati o di difficile regolazione giuridica, come i servizi di cura e assistenza alla persona e alle famiglie, che si svolgono spesso in forme non regolari e comunque con alto tasso di informalità, o anche le catene degli appalti e dei subappalti che spostano e scaricano inesorabilmente il rischio sull’anello debole della catena.

**Si tratta di “vasto programma”, che cammina tuttavia sul ripristino di rapporti commerciali internazionali aperti. Fino a quando il mondo sarà vittima di una crisi di nervi come l’attuale è assai improbabile che un paese si salvi da solo.** In queste giornate dominate dalla paura del presente e dall’incertezza del futuro mi sono ricordato di alcune considerazioni contenute nel saggio di Enrico Moretti (La nuova geografia del lavoro). Moretti cita il caso dell’iPhone, un prodotto ad altissimo livello di tecnologia, costituito da centinaia di componenti elettronici sofisticati, unici e delicati. Eppure – scrive Moretti – i lavoratori americani entrano in gioco solo nella

fase iniziale dell'innovazione. Il resto del processo, compresa la fabbricazione dei componenti elettronici più complessi, è stato completamente delocalizzato all'estero.

L'iPhone viene concepito e progettato da ingegneri della Apple a Copertino in California. Questa è la sola fase “americana” nella fabbricazione del prodotto e consiste nel desing, nello sviluppo del software e dell'hardware, nella gestione commerciale e nelle altre operazioni ad alto valore aggiunto. In questo stadio, il costo del lavoro è un problema secondario. Gli elementi-chiave sono la creatività e l'inventiva degli ingegneri e dei designer. I componenti e i circuiti elettronici sono fabbricati oltreoceano a Singapore o a Taiwan. Arriva poi la fase dell'assemblaggio e della produzione vera e propria.

È questa la tappa che richiede più alta intensità di manodopera, in cui, pertanto, la componente costo del lavoro assume un qualche rilievo. Proprio per ridurre questo costo, la lavorazione dell'iPhone sbarca in Cina, in una fabbrica alla periferia di Shenzhen che è forse la più grande al mondo con i suoi 400mila dipendenti. Così a chi compra il prodotto on line, esso viene spedito da questo kombinat che, più che ad una fabbrica, somiglia ad una città, con supermercati, cinema, dormitori, campi sportivi. L'iPhone è formato da 634 componenti, ma la maggior parte del valore aggiunto proviene dalla originalità dell'idea, dalla progettazione ingegneristica e dal desing. La Apple ha un utile di 321 dollari per ogni iPhone venduto, pari al 65% del totale e ben più di qualsiasi fornitore di componenti. Eppure – ricorda Enrico Moretti – l'unico lavoratore americano che tocca il prodotto finale è l'addetto alle consegne dell'UPS.

Ecco come viene spiegato il modello di divisione internazionale del lavoro nell'economia della globalizzazione. **La Cina non è solo il “grande mercato”, ma anche la “grande fabbrica” del mondo. È il più importante acquirente e il più grande produttore.** Se dura l'attuale crisi (e non si vede come possa uscire dal tunnel) si corre allora un rischio doppio: che crollino gli acquisti, ma anche i prodotti. Se la grande fabbrica cinese chiude a causa dell'epidemia, l'iPhone rimane un'idea disseminata in 634 componenti che non servono a nulla.

## Le pensioni al tempo del coronavirus\*

di Giuliano Cazzola

È assai difficile trovare qualche aspetto positivo nel virus “venuto dal freddo” che sta producendo gli effetti di una Bomba N (l’ordigno nucleare allo studio delle grandi potenze, negli anni ‘80, che si limitava ad uccidere le persone risparmiando l’ambiente circostante) in Italia e in gran parte del mondo. Eppure, almeno un piccolo vantaggio ci sarà: non si parlerà più di pensioni e di “superamento” della riforma Fornero, nei termini “garibaldini” che stavano al centro del confronto tra governo ed organizzazioni sindacali, sui tanti tavoli tecnici aperti nelle settimane scorse. *Mala tempora currunt*: per gli anziani è in vigore il domicilio coatto; le manifestazioni promosse dai sindacati dei pensionati sarebbero considerate adunate sediziose a scopo di contagio. Così almeno agli scampati dal virus sarà assicurata la possibilità di ottenere una pensione, ammesso e non concesso che le risorse non siano tutte impiegate per contenere il contagio e per assicurare un minimo vitale a chi è costretto a chiudersi in casa, a mettere in cassa integrazione i propri dipendenti, a chiudere alberghi e ristoranti, a sospendere ogni attività produttiva ed amministrativa. Sono riflessioni, le mie, sicuramente esagerate in giornate in cui viene posta in apnea la parte più vitale del Paese, in un crescendo *ad horas* che induce “a lasciare ogni speranza”. E soprattutto ad osservare increduli e spaesati quanto succede sotto i nostri occhi e percepiamo con le nostre orecchie. In queste ore i media hanno scoperto e denunciano – come al solito per sentito dire – i tagli alla sanità perpetrati, negli ultimi anni, in obbedienza alla cultura dell’austerità.

Nel DEF 2014, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l’arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 al 6,8 nel 2018, ma su livelli assoluti di circa 121,3 miliardi. Nonostante il più lento aumento del Pil rispetto alle previsioni, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2018 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di 6 miliardi. Anche contando i maggiori apporti previsti per il 2020, vi è stata una spesa in valore assoluto inferiore alle previsioni. A nessuno viene il dubbio, però, che maggiori risorse sarebbero state disponibili, se i governi (e le opinioni pubbliche) non avessero privilegiato altre priorità nel campo delle politiche sociali, a partire dalle pensioni, con il cruccio dell’età pensionabile e con politiche che ignoravano non solo le questioni di sostenibilità economica del sistema, ma anche gli inequivocabili andamenti demografici, sottoposti alla destabilizzazione prodotta dall’effetto congiunto dell’invecchiamento e della denatalità. In verità, molte cose sono cambiate.

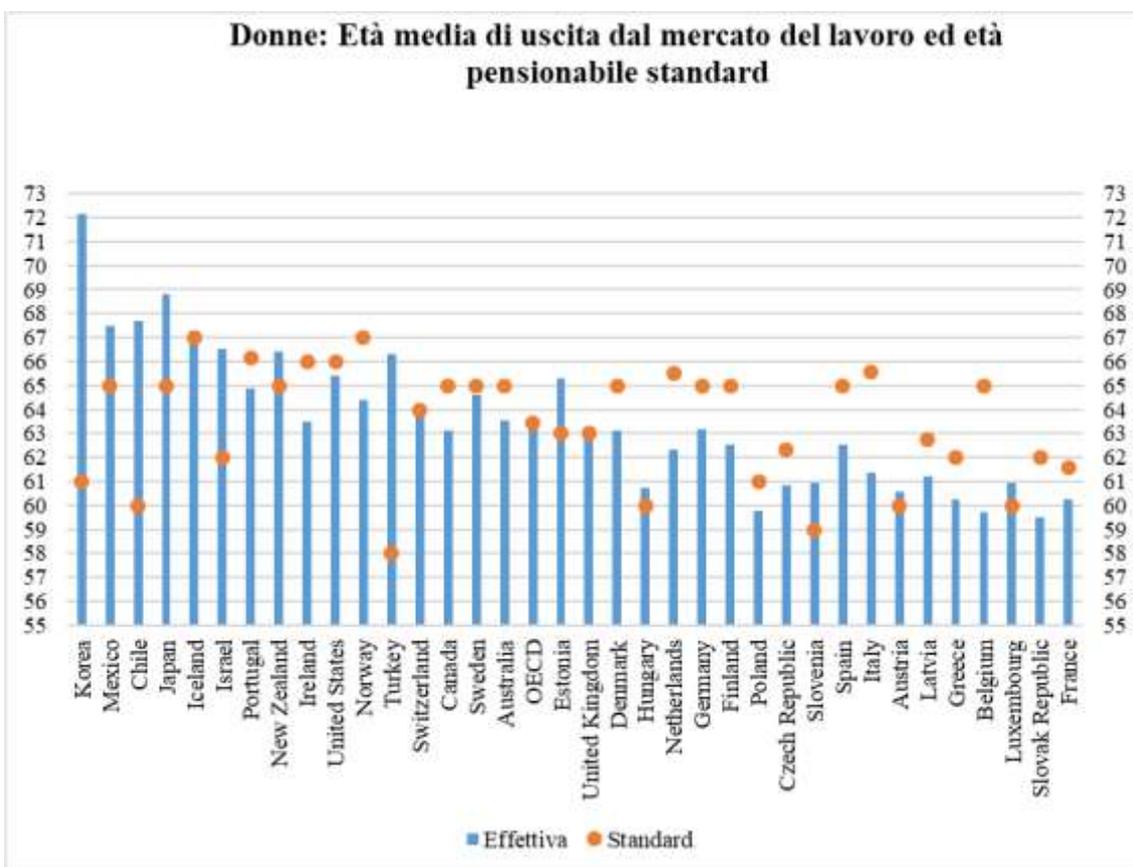
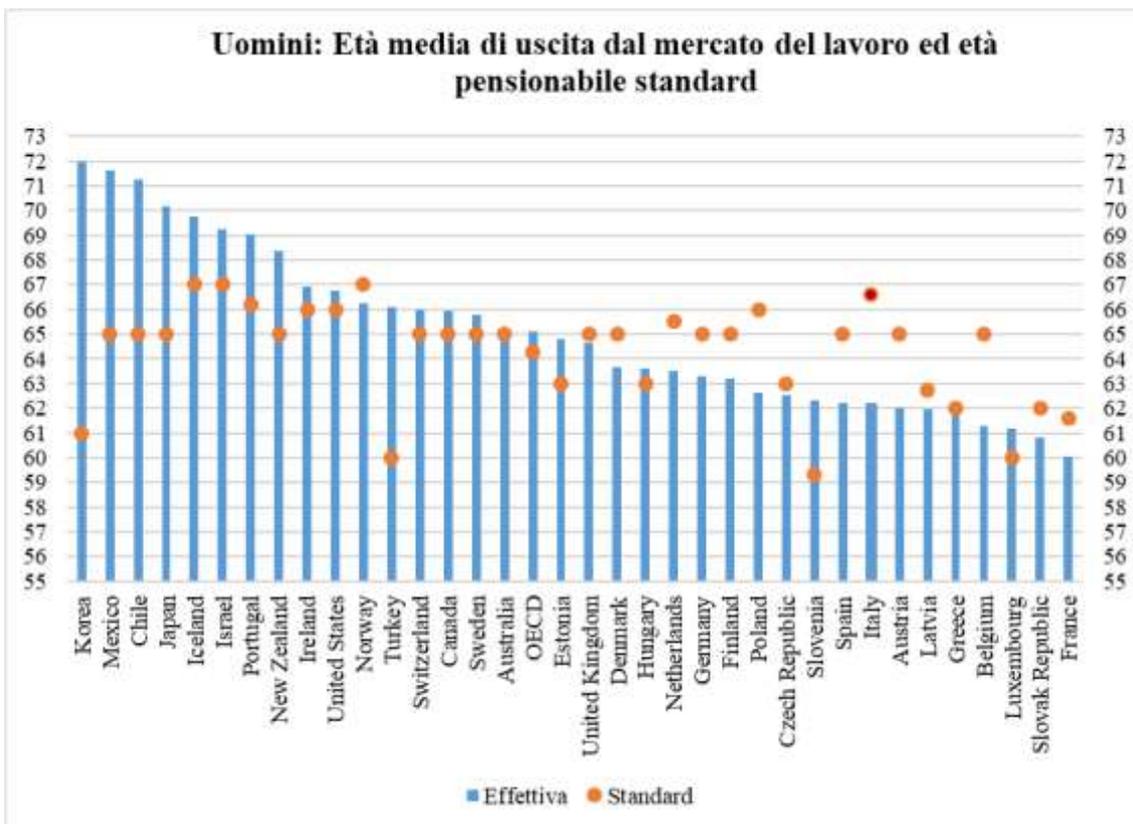
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

Seppure con il passo del gambero le riforme sono state fatte. Ma vengono messe in discussione. La Corte dei Conti – in sede di monitoraggio della finanza pubblica – ha tratto anche delle valutazioni in merito alle conseguenze delle politiche previdenziali degli ultimi anni sull'età media alla decorrenza delle pensioni liquidate a partire dal 2011 e fino al 2018. Si può osservare innanzitutto – certifica il documento – che l'incremento dei requisiti anagrafici ha ovviamente, e per definizione, comportato un innalzamento dell'età per i pensionati di vecchiaia, ma ha comportato anche un aumento dell'età per le pensioni anticipate. Tra il 2011 ed il 2018 (la riforma Fornero è entrata in vigore nel 2012), per il complesso dei lavoratori del settore privato assicurati presso l'INPS, si è registrata una crescita media di 3,3 anni nel caso delle liquidazioni per vecchiaia (da 63,6 a 66,9 anni) e di 2,2 anni nel caso delle liquidazioni per anzianità/anticipo (da 58,8 a 61 anni).

Nel comparto del lavoro autonomo l'incremento dell'età media è stato leggermente inferiore a quello registrato per il lavoro alle dipendenze nel caso di uscita per vecchiaia (3,5 contro 3,7 anni). Tra gli autonomi l'incremento, nel caso della vecchiaia, è abbastanza differenziato nell'ambito dei tre comparti (coltivatori diretti, artigiani e commercianti), con l'incremento maggiore osservato per i commercianti (3,9 anni). Nel caso della gestione dei dipendenti pubblici, per la quale i dati disponibili si fermano al 2017, si riscontrano incrementi dell'età media rispetto al 2011 complessivamente inferiori e che vanno da 1,2 anni per gli iscritti alla Cassa dipendenti dello Stato a 2,8 anni nel caso dei pensionamenti per vecchiaia degli insegnanti. Se, tra il 2011 e il 2018, l'età effettiva di pensionamento è passata, per le nuove pensioni liquidate nel settore privato, da 61,5 a 63,9 anni nel caso degli uomini e da 60,6 a 62,9 anni nel caso delle donne per quel che riguarda il requisito anagrafico, "Quota 100" viene dunque a ridurre di circa 1 anno e mezzo l'età di pensionamento per gli uomini e di quasi 1 anno per le donne e lo fa nel contesto di un confronto internazionale, in termini di età di uscita dal mondo del lavoro, che non vede l'Italia penalizzata. A tal riguardo, una comparazione su base tendenzialmente omogenea è possibile facendo riferimento ai dati OCSE, analizzati nell'ambito della pubblicazione *Pensions at glance*. Secondo le evidenze di tale studio, il quale presenta accanto all'età standard di pensionamento (intesa come età legale) una stima dell'età effettiva di uscita dal lavoro, nel 2016 l'Italia consentiva l'uscita a 62,1 anni per gli uomini e 61,3 anni per le donne, valori che si confrontavano con i 65,1 e 63,6 anni nella media dei Paesi OCSE. I Grafici seguenti, contenuti nel Rapporto della Corte dei Conti, mostrano che nella realtà internazionale la distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre l'età standard) in 18 dei 35 Paesi dell'OCSE. L'Italia è, con Germania e Francia, nel gruppo dei Paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).

5. Politically (in)correct



C'è un caso specifico che denuncia – se ce ne fosse ancora il bisogno – i danni provocati dalle deroghe sperimentali previste nel decreto n.4/2019 in tema di pensioni (in particolare quota 100 fino a tutto il 2021 e il blocco dei requisiti del trattamento ordinario di anzianità fino a tutto il 2026). Nella tragedia provocata dal Covid-19 la principale preoccupazione riguarda la tenuta delle strutture ospedaliere, in prima linea nella crisi. Il governo ha deciso di ricorrere a nuove assunzioni e a stanziare maggiori risorse al settore. I media, sempre alla caccia delle responsabilità, hanno steso un velo di omertà sugli effetti dei provvedimenti adottati dal governo giallo-verde in tema di anticipo del pensionamento.

A suo tempo furono espresse molte perplessità sull'introduzione di misure di anticipo dell'età di pensionamento perché avrebbero creato, nel pubblico impiego, dei seri problemi in alcuni settori strategici come la scuola, la giustizia e soprattutto la sanità. Ovviamente le preoccupazioni non tenevano nel minimo conto un disastro come quello in cui siamo incorsi. Una rivista specializzata *Quotidianosanità.it* pubblicò una tabella (vedi di seguito) in cui venivano indicati quanti sarebbero stati gli aventi diritto ad accedere a quota 100 e ipotizzato il numero dei possibili aderenti, ripartiti per categoria.

#### La situazione con quota 100 (stima delle possibili richieste di pensionamento a fine 2018)

| Professioni  | Quanti hanno raggiunto Quota 100 | Possibili adesioni a pensionamenti Quota 100 | % su totale possibili uscite | % possibili uscite su forza lavoro singole categorie 2016 |
|--|----------------------------------|--|------------------------------|---|
| MEDICI   | 17.705                           | 4.426  | 10,83                        | 4,21  |
| ODONTOIATRI  | 8                                | 3  | 0,01                         | 2,91  |
| VETERINARI   | 1.224                            | 306  | 0,75                         | 5,76  |
| DIRIGENTI SANITARI NON MEDICI                      | 4.944                            | 1.236  | 3,02                         | 9,13  |
| RUOLO SANITARIO - PERSONALE INFERMIERISTICO        | 74.505                           | 22.352                                       | 54,67                        | 8,45  |
| RUOLO SANITARIO - PERSONALE TECNICO SANITARIO      | 11.179                           | 3.464  | 8,47                         | 9,75  |
| RUOLO SANITARIO - PERSONALE VIGILANZA E ISPEZIONE  | 4.409                            | 1.323  | 3,24                         | 11,75   |
| RUOLO SANITARIO - PERSONALE FUNZIONI RIABILITATIVE | 6.527                            | 1.958  | 4,79                         | 9,89  |
| RUOLO TECNICO (operatori con funzione sanitarie)   | 19.380                           | 5.814  | 14,22                        | 7,83  |
| <b>Totale</b>                                      | <b>139.881</b>                   | <b>40.882</b>                                | <b>100,00</b>                | <b>7,72</b>   |

Fonte: elaborazione *Quotidiano Sanità*

Pare che questa previsione si sia rivelata troppo pessimista (oppure troppo ottimista se osservata da un diverso punto di vista). Ma i vuoti nei ranghi vi sono stati, con danni importanti, in una situazione di crisi gravissima.

## Diciotto anni fa in via Valdonica\*

di Giuliano Cazola

Mi piace pensare che, **se fosse ancora tra noi, oggi Marco Biagi starebbe preparando una pubblicazione** (magari coinvolgendo – come era sua abitudine – più autori) su *Il diritto del lavoro in tempi di calamità*, nella quale cercherebbe di individuare i confini tra i diritti indisponibili dei lavoratori e le deroghe consentite in nome dell’interesse pubblico; con particolare riguardo agli obblighi dei datori di lavoro, ai sensi dell’articolo 2087 c.c., quando i problemi di sicurezza provengono da condizioni esterne al posto di lavoro.

Ma le mie sono considerazioni scritte sull’acqua, perché la quarantena imposta dalle autorità per resistere e difendersi dal “virus venuto dal freddo” ha impedito agli amici, ai colleghi, alle istituzioni e alle comunità scientifiche e civili, di ricordare, con iniziative pubbliche e partecipate, l’anniversario (sono trascorsi 18 anni) dell’uccisione di Marco, sotto casa, nella sera di quel maledetto 19 marzo, una giornata che restava pur sempre (ancorchè contrassegnata nel calendario senza il “rosso” delle festività) dedicata al papà e da festeggiare in famiglia.

Condannati ad una sorta di confino *chez nous*, **ci è rimasto un solo modo per ricordare un amico scomparso: leggere le sue opere e quanto è stato scritto di lui.** Non solo per riannodare i fili di un pensiero giuridico che, a fatica, si è aperto una breccia nella cultura dominante che lo respingeva come un’eresia, ma che è stato in grado di ispirare profondamente la nuova legislazione del lavoro.

Il primo brano incontrato in questa rimpatriata è stato scritto da Marco nel 2001, eppure sembra ancora fresco di stampa: “Il mercato e l’organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità: non altrettanto avviene per la regolamentazione dei rapporti di lavoro. In Europa stiamo vivendo una trasformazione epocale che in alcuni paesi di altri continenti (America, Asia, Oceania) conosce stadi di sviluppo più avanzati: il passaggio definitivo dalla ‘vecchia’ alla nuova ‘economia’, la transizione tra un sistema economico ‘industrialista’ ad uno nuovo, fondato sulle ‘conoscenze’. Il sistema regolativo dei rapporti di lavoro ancor oggi utilizzato in Italia e, seppur con diversi adattamenti, in Europa, non è più in grado di cogliere – e governare – la trasformazione in atto”.

**Intendiamoci, non è nostra intenzione sostenere che lo sguardo di Biagi, quando scriveva queste parole, arrivasse a prefigurare i problemi di oggi.** Da allora le trasformazioni, in un arco di venti anni, sono state diverse. **Ciò che va**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 marzo 2020, n. 11.](#)

**sottolineato non riguarda solo i contenuti, ma il metodo**, l'approccio culturale, il superamento della concezione tolemaica del diritto del lavoro per metterlo in relazione con le trasformazioni dell'economia, dei mercati e dell'organizzazione del lavoro.

**A pensarci bene si tratta di una svolta radicale, se non rivoluzionaria addirittura. Il lavoratore non è più il centro di un sistema che è tenuto ad adattarsi ai suoi diritti, ma sono questi ultimi che devono adeguarsi ai cambiamenti**, non per svanire nella nebbia della globalizzazione, ma per continuare a vivere e a salvaguardare la dignità del prestatore d'opera nelle nuove condizioni. Tutto sommato, la "vecchia" cultura del diritto del lavoro restava prigioniera di un broccardo che, tuttora, caposaldo del diritto penale ha fatto di esso un "diritto assoluto": *pereat mundus iustitia fit*.

**Biagi fu tra i primi a rompere questa sfera di cristallo e a teorizzare che le nuove forme di lavoro, convalidate da esigenze effettive, non dovevano essere forzatamente ricondotte, con la spada del diritto e della giustizia, all'interno degli ordinamenti tradizionali, ma toccava al legislatore, e quindi al diritto, varcare i confini *dell'hic sunt leones*, per fornire delle regole pertinenti alle nuove realtà. Le leggi devono servire alle persone, non le persone alle leggi.** È questo il filo rosso della ricerca a cui Marco si atterrà con coerenza, quasi con intransigenza fino a quella sera in cui non fece più ritorno. Nel saggio *Giuristi del lavoro del Novecento italiano*.

Ha scritto di lui un suo Maestro, Umberto Romagnoli, uno degli ultimi grandi giuslavoristi della scuola di Federico Mancini (a cui anche Biagi apparteneva): "Così, **a quanti rimpiangono il tempo in cui il diritto del lavoro legava la sua popolarità all'ascesa della logica concessivo-acquisitiva che ha presieduto alla sua evoluzione, Marco (ma non solo lui) obietta che il diritto del lavoro è rimasto vittima del suo successo nella misura in cui ha prodotto effetti controfattuali.** A causa di un costo del lavoro troppo alto, gli *outsider* stentano a trovare occasioni di lavoro regolare e la crescita delle tutele degli occupati crea difficoltà alle imprese, le incentiva a delocalizzarsi e, al limite, a tuffarsi nell'illegalità, fino a scomparire nell'economia sommersa". E ancora: "Il diritto del lavoro era abituato più a redistribuire la ricchezza prodotta che a produrne, ma Marco comincia a persuadersi che i profitti d'impresa non sono che gli investimenti di domani e saranno i posti di lavoro di dopodomani. Per questo Marco assegna la priorità all'esigenza di migliorare il contesto nel quale opera l'impresa, incoraggiandone lo sviluppo al livello di competitività più elevato possibile".

Ma è la conclusione di Romagnoli del Profilo dedicato a Marco che merita di essere ricordata, perché proviene da un giurista che non ne condivide fino in fondo il pensiero ma riconosce al suo allievo martire l'onestà e la coerenza. "Nondimeno, **lo spunto costruttivo di Marco rappresenta sicuramente il punto alto della sua instancabile ricerca di ciò in cui credeva fermamente: l'esistenza, come scrive nel 2001, di 'un percorso innovatore che andasse ben al di là delle appartenenze politiche'**". Per questo, in un'epoca in cui si celebra l'apologia del relativismo dei

## 5. Politically (in)correct

valori, a ragione può dirsi che Marco Biagi è stato un simbolo e un alfiere della schiera sempre più esile di quanti uniscono all'etica della responsabilità l'intransigenza delle convinzioni assolute.

## Covid-19: la vera pandemia è la psicosi\*

*di Giuliano Caszola*

Come durante la crisi del 2008-2009 la cassa integrazione in deroga consentirà di dare una copertura a tutto il mondo del lavoro, anche di quei settori che sono rimasti esclusi dall'estensioni del diritto introdotte dalla legge n.92/2012 e dal jobs act. Peraltro sarebbe il caso che il Governo riattivasse quegli accorgimenti, apparentemente di carattere amministrativo (Circolare Inps n.58 del 2009), ma che produssero effetti sostanziali per l'uso della cig: la possibilità di mettere in linea di continuità le varie tipologie di cig, allo scopo di poterne sommare i periodi di erogazione, a prescindere dalle diverse motivazioni previste dalla legge per la cigo e la cigs. Ma anche al "primum vivere" c'è un limite. Non si può passare ad un RdC generalizzato e perenne, trasformando il senso della lettera "C" dell'acronimo: invece che "Cittadinanza", "Contagio". L'altra formidabile protezione per i lavoratori riguarda il blocco delle procedure per i licenziamenti collettivi e di quelli individuali per motivi oggettivi (economici). Fino a quando sarà consentito paralizzare il Paese e le aziende, proprio in nome del primum vivere? Abbiamo inventato il "patriottismo del divano": la Patria, l'interesse pubblico si difendono stando a casa. I nemici del popolo sono i nostri vicini che pretendono di portare, troppe volte, il cane a soddisfare i suoi bisogni fisiologici, mentre sarebbe necessario metterne in quarantena anche la vescica. Poi c'è l'ossessione dei "furbetti" che, nell'odio collettivo, stanno prendendo il posto che fu degli appartenenti alla Casta, dei privilegiati, dei parlamentari e dei pensionati d'oro; per non parlare ovviamente di quanti venivano a cercare la "pacchia". La vera pandemia non è quella portata dal Covid-19, ma quella di una psicosi ormai divenuta planetaria, fomentata da opinioni pubbliche in balia di un'informazione distorta dei media. Incamminarsi lungo questo percorso è insidioso perché si rischia di apparire cinici fino al disprezzo della via umana. Ma non si può andare avanti così, con provvedimenti che limitano la libertà personale dei cittadini e con un crescente blocco delle attività produttive. Si deve pretendere un'informazione più equilibrata e corretta su almeno alcuni punti che, ad avviso di chi scrive, non sono affatto risolti con le quarantene generalizzate: 1) il coronavirus non si sconfigge perché è entrato come tanti altri virus, prima di lui, nella nostra quotidianità; il problema da risolvere – come ha spiegato Ilaria Capua – è quello di imparare a convivere con questo nuovo virus come con i tanti suoi predecessori, certo rafforzando, nel tempo, i nostri strumenti di difesa (vaccinazioni e terapie). Tanto più se ne potrà venire a capo mediante la chiusura pressoché totale per un paio di settimane, che finirà per essere prolungata (quante volte?) trascorso il termine fissato, una misura che sta facendo saltare tutti i programmi produttivi, anche minimi, già predisposti. 2) La serrata "rafforzata", poi, aprirà numerose contraddizioni anche

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

nel garantire i prodotti necessari perché è impossibile individuare, in una economia interconnessa, filiere omogenee. Se si spezzano le filiere di carattere trasversale, vedremo le persone che non stanno più distanziati, in fila davanti ai supermarket, ma che li saccheggiano. E chi erogherà i c.d. servizi essenziali che non si possono organizzare via Skype se gli uffici pubblici chiudono i battenti? 3) L'aspetto più inquietante di questa crisi – e in tale caso è grave la responsabilità della comunicazione – è lo smarrimento di ogni ragionevole relazione tra gli esseri umani con la malattia. Qui sta la vera pandemia della psicosi.

Senza togliere nulla alla gravità del virus “venuto dal freddo”, agli effetti del contagio sul Servizio Sanitario Nazionale, all'eroismo degli operatori nonostante le grandi condizioni di difficoltà e di rischio personale (a proposito: quanti sono stati mandati in pensione grazie a quota 100?), al dolore per le vittime e le loro famiglie, sarebbe più onesta una comunicazione dei media (quella istituzionale dell'ISS e della Protezione civile è corretta: basterebbe solo diffonderla) capace di trasmettere all'opinione pubblica il senso delle proporzioni e della misura. Non si muore soltanto di Coronavirus. In Italia, in totale, vi sono stati 647mila decessi nel 2017, 636mila nel 2018, 647mila nel 2019 (di cui 302mila al Nord così ripartiti: Nord Ovest, 179mila, Nord Est, 123mila). Poi c'è l'influenza c.d. stagionale che non è un “giro di valzer”. Secondo l'Istituto Superiore della Sanità (si veda il Portale dove viene pubblicato il relativo monitoraggio), dall'inizio della sorveglianza (fissata al 14 ottobre 2019), fino alla settima settimana del 2020, sono stati stimati circa 5.632.000 casi di sindrome simil-influenzale in tutto il Paese. Al termine della stagione influenzale 2018-2019, i casi [erano stati 8.104.000](#), tra il 2017 e il 2018, [8.677.000](#) e tra il 2016 e il 2017, [5.441.000](#). I morti per l'influenza “di famiglia” sono, mediamente, in Italia, 8mila all'anno. L'82% dei casi gravi e il 97% dei decessi presentano almeno una patologia cronica preesistente. Non si deve dimenticare poi che la principale causa di morte in assoluto sono le malattie del sistema cardiocircolatorio: 638 persone in media ogni giorno. Il sovrappeso e l'obesità sono i principali fattori di rischio per le patologie non trasmissibili, quali le malattie ischemiche del cuore, l'ictus, l'ipertensione arteriosa, il diabete tipo 2, le osteoartriti ed alcuni tipi di cancro. La loro diffusione, sempre più in crescita, ha un grosso impatto sui sistemi sanitari nazionali. Siamo arrivati al punto, tuttavia, di considerare chi fa una corsetta intorno a casa (il runner) un pericoloso “untore” passibile di denuncia all'autorità giudiziaria (vi sono, in proposito, delle Circolari delle amministrazioni pubbliche che fanno accapponare la pelle). Se poi, passeggiando, si incontrano degli amici e si scambia con loro, a debita distanza, qualche convenevole, si corre il rischio di essere accusati di “concorso esterno in associazione a scopo di contagio”.

Eppure basta sfogliare il Rapporto dell'Osservatorio sulla salute degli italiani (2018) per leggersi: “L'evidenza scientifica parla chiaro: svolgere una regolare attività fisica, ossia qualsiasi attività muscolo-scheletrica che comporti un dispendio energetico, per circa 30 minuti al giorno, per almeno cinque volte a settimana, favorisce uno stile di vita sano, con notevoli benefici per la persona. L'attività fisica, infatti, concorre a migliorare la qualità della vita: aumenta il benessere psicologico attraverso lo sviluppo dei rapporti sociali ed il rafforzamento di valori importanti come lo spirito di gruppo,

la solidarietà e la correttezza, ed è associata positivamente allo stato di salute”. In particolare, oltre a quanto ricordato prima, l’attività fisica è di ausilio nel caso di alcuni tipi di cancro (soprattutto tumore del colon-retto e della mammella), prevenendo la morte prematura (sic!). C’è poi il problema del concorso di patologie. L’Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha provveduto a pubblicare (tabella 1) la casistica delle patologie preesistenti da cui risulta che i decessi riguardano persone che ne erano sofferenti (e si tratta di patologie di per sé mortali).

### 3. Patologie pre-esistenti

La tabella 1 presenta le più comuni patologie croniche pre-esistenti (diagnosticate prima di contrarre l’infezione) nei pazienti deceduti. Questo dato è stato ottenuto in 355/2003 deceduti (17,7% del campione complessivo). Il numero medio di patologie osservate in questa popolazione è di 2.7 (mediana 2, Deviazione Standard 1.6). Complessivamente, 3 pazienti (0,8% del campione) presentavano 0 patologie, 89 (25,1%) presentavano 1 patologia, 91 presentavano 2 patologie (25.6%) e 172 (48,5%) presentavano 3 o più patologie.

**Tabella 1.** Patologie più comuni osservate nei pazienti deceduti a seguito di infezione da COVID-2019

| <b>Patologie</b>                  | <b>N</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------------|----------|----------|
| Cardiopatía ischemica             | 117      | 33.0     |
| Fibrillazione atriale             | 87       | 24.5     |
| Ictus                             | 34       | 9.6      |
| Ipertensione arteriosa            | 270      | 76.1     |
| Diabete mellito                   | 126      | 35.5     |
| Demenza                           | 24       | 6.8      |
| BPCO                              | 47       | 13.2     |
| Cancro attivo negli ultimi 5 anni | 72       | 20.3     |
| Epatopatía cronica                | 11       | 3.1      |
| Insufficienza renale cronica      | 64       | 18.0     |
| <b>Numero di patologie</b>        |          |          |
| 0 patologie                       | 3        | 0.8      |
| 1 patologia                       | 89       | 25.1     |
| 2 patologie                       | 91       | 25.6     |
| 3 o più patologie                 | 172      | 48.5     |

Come sottolinea il già citato Rapporto dell’Osservatorio sulla salute degli italiani l’utilizzo di un indicatore che considera tutte le condizioni morbose riportate sul certificato di morte (cause multiple) permette di ridurre l’eventuale sottostima della mortalità che si potrebbe verificare per una determinata causa conteggiandone i decessi soltanto in base alla causa iniziale. Tale indicatore consente di sfruttare tutte le informazioni riportate sul certificato di morte, risultando particolarmente utile in presenza di un quadro patologico complesso come quello dei decessi riguardanti la popolazione anziana. L’età media dei pazienti deceduti e positivi a COVID-19 è 79.5 anni. Le donne sono 601 (30.0%). L’età mediana dei pazienti deceduti positivi a COVID-19 è

più alta di oltre 15 anni rispetto a quella dei pazienti che hanno contratto l'infezione (età mediane: pazienti deceduti 80.5 anni – pazienti con infezione 63 anni). Le donne decedute dopo aver contratto infezione da COVID-19 hanno un'età più alta rispetto agli uomini (età mediane: donne 83.7 – uomini 79.5).

Un altro aspetto che desta non poche perplessità è la denuncia della mancanza di farmaci dedicati al coronavirus. Se così fosse non si capirebbe come potrebbero guarire tanti contagiati. Infine, una considerazione di Ilaria Capua, in occasione di un dibattito televisivo, ha rafforzato un dubbio che chi scrive aveva avuto fin dall'inizio della epidemia, sia pur da profano. Capua ha affermato che, a suo parere, se in Italia ci fosse stata una copertura antinfluenzale più vasta (il vaccino esiste da decenni e ha tipologie con un livello di copertura più profonda nei casi più a rischio) probabilmente gli effetti del coronavirus sarebbero stati meno gravi. Da qui nasce una domanda: esistono dati statistici utili ad accertare quanti dei contagiati si erano sottoposti (oppure no) alla vaccinazione contro l'influenza di stagione? D'accordo, il Covid-19 è tutta un'altra cosa. Ma la legge dei grandi numeri assume un'importanza particolare in medicina. È evidente che non essendo in possesso dei dati non siamo in grado di trarre delle conclusioni quanto meno statistiche. Ma, ammesso e non concesso che la grande maggioranza dei contagiati e dei deceduti fosse risultata non sottoposta alla vaccinazione ordinaria, non sarebbe stata utile l'indicazione di uscire di casa per provvedere? Tutto sommato, una misura di prevenzione siffatta è un po' più "scientifica" di quella di lavarsi le mani. Anche generazioni di nonne lo dicono da sempre a generazioni di nipoti.

## L'epidemia blocca i licenziamenti\*

*di Giuliano Cazza*

Nei commenti concernenti le misure del governo a tutela dei lavoratori non hanno ricevuto – ad avviso di chi scrive – adeguata attenzione una norma (Articolo 46: Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti) contenuta nel dl n.18/2020 definito “Cura Italia”. Il comma 1, a decorrere dal 17 marzo 2020, preclude per 60 giorni l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge n. 223 del 1991 (le procedure per la mobilità e la riduzione di personale), e sospende per il medesimo periodo le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 604 del 1966. In sostanza, per il periodo previsto, sono bloccati sia i licenziamenti collettivi che quelli individuali di carattere economico. È una misura impegnativa che certamente sarà rinnovata alla scadenza dei 60 giorni previsti, almeno fino a quando non sarà superata l'attuale emergenza. Del resto, il governo ha mantenuto la parola: nessun lavoratore perderà il posto a causa del coronavirus, a meno che – è implicito – non si verifichi un motivo soggettivo (giusta causa e giustificato motivo).

Sul piano giuridico, il “blocco” cessa trascorsi 60 giorni dalla sua decorrenza, ma chi si incammina su questa via sa come si entra ma non come e quando si esce. Occorre andare all'immediato dopoguerra per trovare una norma di tale portata, sia pure caratterizzata da una maggiore durata. La drammatica crisi occupazionale del dopoguerra e la necessità di mantenere ad ogni costo i posti di lavoro esistenti, resero evidente la problematica dei licenziamenti ed impellente una sua risoluzione, di cui si fecero carico le parti sociali. Il blocco dei licenziamenti fu decretato nel 1945 e 1946 per salvaguardare i livelli occupazionali dell'epoca. E fu la fine di queste misure di emergenza a dare impulso alla contrattazione collettiva interconfederale (prevalente in quella fase fino all'accordo sul conglobamento del 1954), nel predisporre per la prima volta una disciplina più specifica e ricca di quella codicistica, dando vita alla distinzione tra licenziamenti individuali e licenziamenti per riduzione del personale, i primi da giustificare o indennizzare se privi di giustificazione, i secondi da sottoporre a procedure negoziali con i sindacati.

Con gli accordi interconfederali del 1947, poi del 1950, rinnovato nel 1965, applicabili al solo settore industriale, l'autonomia collettiva introdusse per la prima volta il principio della necessaria giustificazione del licenziamento, dando al lavoratore la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13.](#)

possibilità di impugnarlo mediante il ricorso a procedure conciliative o arbitrali, all'esito delle quali poteva, in caso di accoglimento della domanda, essere emanata una pronuncia, secondo equità, che imponeva al datore la riassunzione ovvero, in alternativa, il pagamento di una penale risarcitoria commisurata ad un certo numero di mensilità di retribuzione e alle dimensioni dell'impresa. La regolamentazione di natura contrattuale – che assicurava nella sostanza una tutela solo di carattere obbligatorio – trovò uno sbocco legislativo, dapprima, nella legge n. 604 del 1966 per sfociare poi in un regime di tutela reale contro il licenziamento ingiustificato (con la sanzione della reintegra nel posto di lavoro) nell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori del 1970. È appena il caso di ricordare quanta parte del diritto sindacale e del conflitto sociale sia stata monopolizzata dal dibattito e dalle iniziative riguardanti la modifica della disciplina instaurata da questo articolo e come la questione rimanga aperta anche dopo gli interventi modificativi introdotti: sul versante dell'impugnazione dell'atto di recesso dal c.d. Collegato lavoro (l.n.183 del 2010), poi, in maniera sostanziale, dalla legge n.92 del 2012 (che intervenne direttamente a modificare l'intera disciplina del licenziamento individuale) e dal c.d. Jobs act che introdusse, nel d.lgs. n.23 del 2015, una forma di licenziamento specifico (detto a tutele crescenti) per gli assunti dopo l'entrata in vigore del decreto stesso (7 marzo di quell'anno). In ambedue i provvedimenti, il licenziamento per motivi oggettivi è la fattispecie a cui sono state apportate le maggiori innovazioni.

Mentre nella legge n. 92 – pur lasciando la possibilità di ricorso al giudice (secondo un rito *ad hoc*) il quale *può* ordinare la reintegra – è introdotto, col un tentativo obbligatorio di conciliazione obbligatoria, con esplicito riguardo al “licenziamento per giustificato motivo oggettivo di cui all'articolo 3, seconda parte della legge 15 luglio 1966, n. 604”. Tale tentativo – come ha scritto Franco Carinci – è posto a carico di un datore di lavoro ricadente nell'ambito applicativo dell'art. 18 St. lav. e dovrebbe costituire un micro-procedimento preventivo, riecheggianti quello macro previsto per il licenziamento collettivo.

Nel caso del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (d.lgs. n.23 del 2015) il decreto non sostituisce, per i “vecchi assunti” (prima del 7 marzo 2015), l'articolo 18 della legge n.300/1970 come “novellato” dalla legge n. 92/2012. In sostanza si tratta di un nuovo regime di licenziamento per i “nuovi assunti” dopo l'entrata in vigore del decreto stesso. Secondo la dottrina anche per costoro non è obbligatorio essere assunti secondo le nuove regole, essendo possibile applicare (come è avvenuto) anche a loro quelle previgenti sulla base di una specifica intesa contrattuale. Nel caso di licenziamento per motivo oggettivo, non solo non si applica la procedura conciliativa preliminare (dalla cui applicazione sono esclusi i soggetti destinatari del d.lgs. n.23), ma il reintegro non è previsto. Vi sono poi dei limiti riguardanti le dimensioni delle aziende, che vengono a mancare nel blocco di 60 giorni attualmente in vigore. Alla prima scadenza del termine si capirà lo sviluppo di una linea di tendenza. Sembra evidente che questo regime sarà prorogato insieme a tutti gli altri provvedimenti. Si vedrà poi se, quando e come si tornerà ad un regime ri-stabilizzato.

## Coronavirus: moriremo guariti?\*

di Giuliano Caszola

Da bambino ricordo che mio padre, reduce dalla Seconda guerra mondiale, era rimasto tanto colpito da quella esperienza che, a mattino, quando si radeva, recitava a memoria interi pezzi di “bollettini di guerra” che davano conto delle sconfitte subite dall’esercito italiano. Nel declamarle usava lo stesso tono che a suo tempo aveva sentito dal lettore dell’EIAR. Ricordo soprattutto un incipit: “Un’intera Armata, la X, è stata travolta, con uomini e munizioni...”. Queste parole mi sono tornate in mente leggendo l’ultimo commento del Centro Studi della Confindustria (CSC) del 2 aprile scorso. “L’impatto del Covid-19 si è abbattuto sul sistema produttivo italiano e internazionale in maniera improvvisa, con una forza distruttiva e in maniera diffusa. In Italia la caduta dell’attività stimata per marzo (-16,6%), se confermata dall’Istat, rappresenterebbe il più ampio calo mensile da quando sono disponibili le serie storiche di produzione industriale (1960) e porterebbe i livelli su quelli di marzo 1978. L’arretramento stimato nel primo trimestre 2020 (-5,4% sul quarto 2019) sarebbe il più forte dal primo trimestre del 2009, quando l’attività era scesa dell’11,1% congiunturale, nel pieno della grande crisi finanziaria internazionale indotta dallo scoppio della bolla dei mutui subprime in USA. Oggi siamo nel pieno di una crisi sanitaria – prosegue la nota- che sta provocando sull’economia reale un impatto drammatico, non solo in Italia. Le misure di contenimento e contrasto introdotte per limitare la diffusione del Covid-19, hanno determinato un doppio shock negativo: dal lato della domanda, con il rinvio delle decisioni di spesa dei consumatori, la chiusura di numerose attività commerciali (nei settori della ristorazione, alloggi, trasporti, attività culturali e di intrattenimento) e l’azzeramento dei flussi turistici; dal lato dell’offerta, con il blocco di numerose attività produttive, sia per decreto sia per consentire la sanificazione dei luoghi di lavoro delle imprese funzionanti. Questa combinazione di fattori ha realizzato lo scenario peggiore possibile, facendo avvitare l’economia italiana in una recessione che sarà profonda e la cui durata dipenderà dai tempi di uscita dall’emergenza”. La questione si riduce alla combinazione di due parole che si congiungono alla parola crisi: domanda e offerta. E proprio qui sta il grande interrogativo di questa fase drammatica.

Itinerari previdenziali ha previsto uno scenario nel quale saranno verosimilmente sacrificati soprattutto i rapporti di lavoro più elastici, regolamentati mediante contratti a tempo determinato, *part-time* e in somministrazione, piuttosto diffusi peraltro proprio nelle filiere più indiziate come a rischio di *default*, come ad esempio turismo, ricezione, ristorazione, *automotive* o trasporto aereo: vale a dire, un totale di almeno 1,5 milioni di posti di lavoro a rischio molto concreto. Da molte parti – soprattutto dal

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 aprile 2020, n. 14.](#)

mondo imprenditoriale (si veda la bella intervista di Carlo Bonomi al Foglio) – si insiste per avviare al più presto una “ripartenza”, certamente graduale, con adeguate misure di sicurezza per i lavoratori e con la messa a disposizione della liquidità di cui le imprese hanno bisogno. Secondo il CSC, il 57% delle attività industriali è in quarantena a partire dal 23 marzo (48% della produzione); il restante 43% di imprese ha continuato a lavorare a un ritmo molto ridotto, con poche eccezioni (alimentari e farmaceutico), a causa della più bassa domanda, delle difficoltà della logistica e del parziale blocco delle attività nei principali partner commerciali dove, con ritardo rispetto all’Italia, sono state introdotte misure di contrasto al Covid-19. Ciò si sarebbe tradotto in cancellazioni di ordini e in blocco ulteriore delle filiere internazionali.

Se è vero che occorre rompere al più presto il *cupio dissolvi* in cui si dibatte l’Italia (in anticipo sul resto del mondo), è altrettanto vero che la transizione è condizionata da un miglioramento della crisi sanitaria e dall’accelerazione di un quadro più adeguato di terapie. Ma soprattutto occorre una svolta sul piano politico e culturale, un vero e proprio cambio di linea: passare dalla strategia del contenimento a quella della convivenza con il nuovo virus, sia pure la con le misure il più possibile garantite sul piano sanitario. È lo stesso passaggio cruciale descritto da Alessandro Manzoni nella metafora del naufrago che esita a lasciare i rami e le frasche a cui è precariamente attaccato per affidarsi ad un ausilio più stabile e sicuro. Tuttavia, sia pure auspicando che l’economia riparta al traino dell’industria manifatturiera, magari a scartamento ridotto, è troppo semplice pensare che basti la “mano invisibile” del mercato a rimettere le cose a posto. Per un motivo molto banale: esiste ancora un mercato, senza frontiere, in cui i beni prodotti possono essere venduti? Esiste ancora una competizione internazionale? È vero, molti Paesi non hanno seguito la via dell’Italia e hanno fatto il possibile per non fermare la produzione, ma la domanda non dà segni di ripresa (si pensi al vorticoso crollo dell’*automotive*), le filiere produttive sono sconvolte e non è semplice ricostruirne di nuove. I grandi mercati o non sono ancora ripartiti (come la Cina) o sono travolti dalla recessione (gli Usa). L’Unione europea e la Bce hanno reagito tempestivamente nel fronteggiare il *primum vivere*, sia con la sospensione delle regole di bilancio, sia con la messa a disposizione di ingenti risorse (al punto da lasciare a bocca aperta e senza argomenti plausibili i “sovrannisti”). Se la ripartenza ci deve essere, nessun Paese può farcela da solo, con proprie scelte autonome. Si è evocato da molte parti un nuovo Piano Marshall. Ma a rimettere in piedi in pochi anni l’Italia e l’Europa furono scelte molto nette sul versante della riconversione di un apparato produttivo impigliato nell’economia di guerra. La strategia che ci portò fuori della crisi fu un ri-orientamento delle scelte produttive sui beni di consumo durevoli che “tiravano” sui mercati internazionali nell’immediato dopoguerra. Ebbe origine da quelle scelte (che erano poi il risvolto economico della collocazione politica nel sistema occidentale) il primato delle esportazioni nella tenuta del Paese anche nei momenti difficili.

La nuova Europa non è stata concepita a Ventotene in base ad un ideale politico, ma con la scelta lungimirante della Ceca ovvero di mettere in comune quelle risorse del carbone e dell’acciaio che erano state le cause di due sanguinose guerre mondiali. I passi in avanti delle istituzioni politiche hanno camminato sull’onda dei processi economici, facendosi strada nei momenti di crescita (si prenda ad esempio il trattato di

Maastricht e Lisbona 2000) e trovandosi in difficoltà nelle fasi di crisi. Senza un progetto di rinascita del Continente, non si andrà da nessuna parte. Faremo la fine delle grandi civiltà del passato (gli Inca e i Maya) che si estinsero quando gli invasori europei diffusero tra di loro dei virus sconosciuti.

## Quota 100 e Covid-19: l'eterogenesi dei fini\*

*di Giuliano Cazzaola*

**L'eterogenesi dei fini** è il principio filosofico secondo il quale le azioni umane possono riuscire a fini diversi da quelli che sono perseguiti dal soggetto che compie l'azione; in particolare, ciò avverrebbe per il sommarsi delle conseguenze e degli effetti secondari dell'agire, che modificherebbe gli scopi originari, o farebbero nascere nuove motivazioni, di carattere non intenzionale. Mettendo tutto in prosa – come quel personaggio di Molière – è bene che le opinioni si formino su dati di fatto e che, se cambiano questi ultimi, anche le prime si sforzino di non restare immutate. E se questi adeguamenti alle nuove realtà non si verificano, vuol dire che il pensiero è fortemente condizionato, non già da convinzioni coerenti, ma da una vera e propria ideologia.

**Venendo al dunque – in materia di pensioni – da anni si discute, ai fini della sostenibilità e dell'equità del sistema, sulla questione centrale dell'età effettiva di pensionamento** (in rapporto al costante incremento della aspettativa di vita e al conseguente beneficio che riceve la generazione dei baby boomers – che ha potuto accumulare una appropriata anzianità di servizio già in età non particolarmente anziana – dalla possibilità di poter accedere alla quiescenza in anticipo di alcuni anni senza dover subire un taglio consistente della prestazione maturata.

**La partita si gioca da decenni sul campo del c.d. pensionamento di anzianità** (per conseguire il quale occorre aver maturato un elevato requisito contributivo a prescindere dall'età anagrafica). Per tante ragioni questo istituto è stato difeso strenuamente dalle organizzazioni sindacali contro i tentativi dei vari governi di rendere più severi i requisiti di un'uscita dal lavoro che ha consentito – come vedremo – a milioni di lavoratori di varcare la soglia del pensionamento ad un'età effettiva inversamente proporzionale al periodo crescente in cui l'incremento dell'attesa di vita avrebbe consentito loro di percepire l'agognata prestazione.

**In sostanza si andava in pensione prima e ci si rimaneva più a lungo senza dover subire penalizzazioni economiche.** Tanto che, come ha certificato la Corte dei Conti, le pensioni anticipate di anzianità vigenti il 1° gennaio 2019 (comprendendo tutti i settori del lavoro privato e pubblico) superavano di circa un milione di unità i trattamenti di vecchiaia (6.065.445 contro 5.026.394). A fare una differenza netta era il settore pubblico (1.663.069 pensioni anticipate contro 400.543 di vecchiaia); ma anche i settori privati (Inps) reggevano gagliardamente il confronto (4,4 milioni di prestazioni di anzianità contro 4,6 milioni di vecchiaia). I provvedimenti anticipatori

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 aprile 2020, n. 15.](#)

del pensionamento di cui al dl n.4/2019 (ovvero quota 100 – 62 +38 – fino a tutto il 2021 e il blocco dei requisiti per il trattamento ordinario di anzianità a prescindere dall'età anagrafica fino a tutto il 2026) sono stati pensati per agevolare ancor di più l'esodo.

**Va subito detto che gli aderenti sono stati in numero inferiore del previsto** (anche se nel pubblico impiego si sono prodotti disservizi in taluni settori critici come la scuola e soprattutto nella sanità alla luce di quanto è accaduto quest'anno). Anche gli effetti del ricambio generazionale sono risultati modesti (si stima che su 100 anziani usciti siano entrati 42 giovani). Il governo Conti 2 – nonostante alcune sollecitazioni in tal senso all'interno della nuova maggioranza – non ha ritenuto di modificare le deroghe sperimentali ereditate dal precedente esecutivo.

Nel frattempo, **il ministro del Lavoro aveva avviato un negoziato con le organizzazioni sindacali per definire la disciplina che avrebbe dovuto “superare” in modo strutturale la riforma Fornero.** Il negoziato si era incamminato lungo un percorso che avrebbe riportato il sistema pensionistico a prima del 2011. Ovviamente, il Coronavirus ha spazzato via la trattativa come ogni altro problema.

**Ma ad avviso di chi scrive – ecco l'eterogenesi dei fini – l'epidemia ha rivalutato quota 100 e dintorni. Questi provvedimenti non hanno mantenuto la promessa di creare nuova occupazione, ma in vista della terribile crisi che si è aperta, potranno offrire un approdo facilitato al conseguimento della pensione,** a tanti lavoratori che altrimenti finirebbero a far parte delle liste di riduzione di personale. Meglio quindi prendere tempo e proseguire con le deroghe che, con una sorta di staffetta tra le diverse misure, portano il regime transitorio fino a conclusione del 2026. La transizione può essere diversamente modulata in rapporto all'evolversi della situazione. Ma per adesso è meglio che si accantonino le proposte che erano state depositate sui tavoli tecnici del negoziato. Di virus basta già quello che abbiamo.

## È in arrivo un taylorismo sanitario?\*

*di Giuliano Caszola*

“C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole”. Col suo solito modo di parlare concitato, ad alta voce e fluente, Maurizio Landini, in una delle sue ultime apparizioni televisive, non ha esitato a prendersela con **il profitto**, che, a suo avviso, **non può avere la precedenza rispetto alla salute dei lavoratori**; ma poi, quando si è trattato di passare al concreto non ha esitato ad indicare il Protocollo FCA-OOSS – sottoscritto il 9 aprile nella prospettiva della riapertura degli stabilimenti – come buon esempio da seguire per ripartire al più presto e in sicurezza.

**Il negoziato si è svolto con l'essenzialità richiesta dalla gravità dei problemi.** A Nunzia Penelope – che in una intervista sul Diario del lavoro chiedeva a Pietro De Biasi, come fosse stato possibile trovare un'intesa con un avversario storico come Landini – il responsabile delle relazioni esterne di FCA rispondeva: **“Ci siamo trovati, tutti, in una situazione di straordinaria emergenza. Per questo abbiamo deciso che i nostri contrasti sulle tematiche sindacali, che pure ci sono e restano, andavano al momento messi da parte**, perché non sarebbe stato ragionevole farli pesare in questa circostanza. Esattamente come si dice che governo e opposizione, nelle emergenze, devono collaborare, nello stesso modo, in piccolo, noi abbiamo messo da parte le divergenze con la Fiom per collaborare. E lo stesso ha fatto la Fiom. Landini ha riconosciuto questo reciproco sforzo”.

Il caso FCA non è il solo; in molte aziende (si veda anche l'accordo Luxottica) sono stati trovate intese (di certo non facili anche nella fase successiva della gestione) per amministrare questo passaggio critico in sicurezza, ma sul posto di lavoro; non in quarantena nel tinello di casa. **Se il governo facesse tesoro di queste esperienze e affidasse alla responsabilità delle parti sociali un ruolo importante nella definizione delle procedure di ri-partenza, il Paese potrebbe risparmiarsi qualche commissione nazionale o regionale di troppo** e le “baruffe chiozzotte” tra governo e regioni.

Ma veniamo al merito dell'intesa recante “linee guida per la regolamentazione condivisa delle misure atte a consentire la progressiva ripresa delle attività del Gruppo FCA in Italia, anche cosiddette non essenziali, nei tempi e nei limiti che saranno fissati dal Governo”, sottolineando, innanzi tutto, **l'impegno a prepararsi per tempo**. È prevista una fase preliminare all'apertura dell'attività consistente in attività di pulizia, igienizzazione, sanificazione e di formazione dei lavoratori per l'adozione di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

comportamenti conformi alle esigenze di sicurezza. Quando si arriverà alla riapertura (i tempi e i limiti li definirà il legislatore) vi sarà un'ulteriore fase di formazione con particolare riferimento alla preparazione del materiale informativo e formativo, alla formazione dei formatori e di specifici reparti di lavorazione (es. addetti all'emergenza).

**Vi sono poi indicazioni sull'uso degli spazi comuni (le mense per esempio) garantendo la necessaria distanza interpersonale (con la prevenzione di code e assembramenti in mense, caffetterie e aree relax) e un'accurata pulizia di tutti gli ambienti.** È prevista la misurazione della temperatura corporea agli ingressi aziendali e la gestione dell'esito relativo. A tal fine saranno adottate alcune tecnologie di rilevamento atte a garantire un corretto flusso di accesso nel rispetto della sicurezza e della privacy delle persone.

Ci siamo brevemente soffermati su alcune procedure tra le tante disposte nelle linee guida. Balza subito in evidenza che il modello di azienda in cui queste prescrizioni possono essere assicurate, non può che essere di dimensioni medio-grandi; ciò in un contesto produttivo, come quello nostrano, in cui sono assolutamente prevalenti le PMI. **Anche nella grande impresa, tuttavia, la gestione dell'emergenza Covid-19 richiede un salto di qualità nell'ambito delle relazioni industriali, un livello di corresponsabilità tra il management e i lavoratori e le loro rappresentanze che va ben oltre la partecipazione per spingersi fino alla collaborazione.** È evidente che questi processi non si gestiscono con i classici poteri del datore di lavoro combinati con gli obblighi del lavoratore come previsti dal codice civile. **È necessaria una visione che diventi comune e che conduca il lavoratore a considerare l'azienda come un bene che è anche suo.** Insomma, uno spirito da trincea. Altrimenti si corrono alcuni rischi: di trasformare la giornata di lavoro, spigolando tra le regole e gli adempimenti, in un'occasione di sciopero bianco o, al limite opposto, in una sorta di Cajenna (peraltro nessun autoritarismo potrebbe avere ragione della paura del contagio).

**Uno della mia generazione non può fare a meno di richiamare alla mente il cottimo ovvero il lavoro con ritmi predeterminati dell'epoca del taylorismo.** La gravosità di quel tipo di lavoro risiedeva particolarmente nel dover seguire una serie di operazioni studiate a tavolino, che rispondevano ad una logica astrattamente razionale per eseguire il lavoro in un tempo inferiore, ma spesso contrastavano con la naturale gestualità dell'uomo-lavoratore. **Pensiamo al lavoro ai tempi del Coronavirus: ritorneranno le rigorose prescrizioni, i percorsi guidati, gli orari rigidi, i turni spezzettati.** A stare addosso al lavoratore non sarà l'esperto di tempi e metodi che cronometra ogni singola azione, ma il sorvegliante sanitario che accorrerà ad ogni colpo di tosse. E soprattutto il compagno di lavoro non sembrerà più un amico, un sodale, un collega, ma un possibile attentatore alla tua sicurezza.

## Gli effetti della pandemia sulle imprese e l'occupazione\*

*di Giuliano Cazzola*

Quali saranno gli effetti dei provvedimenti varati dal Governo come reazione (sarebbe meglio dire difesa) alla pandemia? **Le stime sul crollo del Pil fanno accapponare la pelle** (si va da una previsione di -9 punti a valori più altri). La Confindustria ha espresso, attraverso il suo Centro Studi, una valutazione più articolata, sul presupposto che la quarantena termini a maggio (- 6% su base annua) a cui potrebbe aggiungersi (in decrescita) un ulteriore 0,75% per ogni mese in più di chiusura. Va da sé che molto dipenderà da quando e da come sarà disposta la c.d. fase 2.

E l'occupazione? Per ora si fanno delle previsioni catastrofiche, ma è doveroso attendere i dati. Al momento, ha scritto l'UPB, in una Nota sulla congiuntura pubblicata il 21 aprile scorso, non si dispone di informazioni sul mercato del lavoro relative al periodo dell'emergenza sanitaria, la quale potrebbe rendere più complicata la stessa produzione delle statistiche ufficiali. Ad esempio, fa notare l'UPB, le misure di distanziamento sociale potrebbero incidere sulla raccolta dei dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro, per la parte relativa alle prime interviste, effettuate presso il domicilio della famiglia. **Intanto, è bene ricordare che l'occupazione era in frenata e il ricorso alla Cassa integrazione guadagni in forte crescita già prima della emergenza sanitaria da COVID-19.** Il numero delle persone occupate nel secondo semestre del 2019 aveva rallentato fortemente (+0,2 per cento, da + 0,5 nei precedenti sei mesi), per la riduzione della componente relativa agli autonomi e la frenata dell'occupazione a tempo indeterminato, a fronte della graduale espansione della componente a termine. Nei mesi iniziali dell'anno in corso, prima che l'emergenza sanitaria dilagasse, gli occupati erano diminuiti (-0,4 per cento nel bimestre gennaio-febbraio rispetto al quarto trimestre del 2019), per effetto della caduta sia del numero dei dipendenti permanenti (-0,3 per cento, per la prima volta dal terzo trimestre del 2018) sia degli autonomi.

**Ma è attendibile che il blocco di una quota significativa della base produttiva, disposto fino al 3 maggio, si rifletta in una eccezionale riduzione delle ore lavorate nei mesi primaverili.** Secondo stime dell'Istat, i provvedimenti di sospensione o riduzione dell'attività produttiva riguarderebbero il 51,3 per cento delle imprese e il 42,9 per cento degli addetti. Le imprese attuerebbero forme di riduzione dell'orario di lavoro sia attraverso lo smaltimento di ferie e di congedi parentali sia, in maggior misura, mediante il ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG), estesa dal

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2020, n. 17.](#)

decreto legge “Cura Italia” a tutte le imprese, indipendentemente dal settore produttivo e dal numero di addetti.

**Secondo le informazioni diffuse dall’INPS, le richieste per la CIG con causale “COVID-19” pervenute fino al 10 aprile riguardano circa 2,9 milioni di lavoratori mentre le istanze relative all’assegno ordinario coinvolgono circa 1,7 milioni di beneficiari;** nessuna informazione è disponibile sulle domande pervenute per la CIG in deroga con causale COVID-19 che in prima battuta sono raccolte dalle Regioni e poi inviate all’INPS. Si stima, in base alla struttura dell’occupazione nei comparti interessati dalla sospensione o riduzione dell’attività produttiva, che il numero complessivo di ore autorizzate possa attestarsi su livelli ampiamente superiori rispetto ai valori massimi storicamente osservati su base mensile dalla crisi finanziaria del 2009 (per inciso, non si riesce a comprendere dove il presidente dell’INPS, Pasquale Tridico, abbia ricavato il dato di 6,7 milioni di lavoratori in CIG). **L’utilizzo della CIG consente alle imprese di preservare la base occupazionale e quindi il suo potenziale,** in modo da disporre delle risorse per la ripresa dell’attività quando i vincoli alla produzione saranno rimossi. **È la medesima strategia portata avanti dal governo Berlusconi all’inizio della crisi del 2008:** quella di potenziare con l’apporto di risorse e semplificare nelle procedure il ricorso alla CIG, anche in deroga, anziché implementare l’indennità di disoccupazione come chiedeva allora l’opposizione di sinistra (una strategia, quella del governo, che, secondo valutazioni di quei tempi, consentì di salvare almeno 700mila posti di lavoro).

La minore reattività dell’occupazione alla perdita di PIL risentirebbe – ricorda l’UPB – anche di effetti istituzionali, connessi al divieto (per due mesi a partire dal 17 marzo) per i datori di lavoro di avviare procedure di licenziamenti collettivi o individuali. Ma c’è un passaggio delicato: **l’occupazione potrebbe risentire dell’elevata utilizzazione di contratti a termine in scadenza nei mesi della crisi.** Secondo studi compiuti nell’ambito di Bankitalia ricavati da informazioni riguardanti le Comunicazioni Obbligatorie si stima che il numero dei contratti a termine in scadenza nel primo semestre dell’anno in corso sia circa la metà di quelli mediamente attivati nel secondo semestre del 2019; è più che probabile che soltanto in misura estremamente limitata saranno trasformati in posizioni a tempo indeterminato. Pertanto scatterà la tagliola dell’obbligo di inserire una causale per il rinnovo dopo i primi 12 mesi. Essendo questa tipologia contrattuale prevalentemente diffusa nei settori dei servizi, del commercio e del turismo – che sono quelli più duramente colpiti dalle misure di restrizione – è purtroppo normale pensare che l’attacco all’occupazione si concentrerà in prima battuta sul lavoro a termine, soprattutto se non saranno modificate – come sarebbe urgente fare – le norme capestro del c.d. decreto Dignità in tema di condizionalità. **Nel periodo contrassegnato dall’emergenza sanitaria – riferisce l’UPB – il calo della partecipazione al mercato del lavoro sarebbe accentuato dai provvedimenti di distanziamento sociale poiché riducendo la mobilità rendono più costosa la ricerca attiva del lavoro,** determinando un aumento del numero degli inattivi che potrebbe moderare l’aumento del tasso di disoccupazione.

Anche l'INAPP nel Policy Brief di aprile conferma, sia pure da un altro angolo di visuale, le stime dell'UPB (che del resto hanno una comune radice in quelle dell'Istat): le imprese dei settori privati, esclusa l'agricoltura, per le quali le misure di restrizione consentono la prosecuzione delle attività, assommano a circa 2 milioni 320 mila unità, corrispondenti a poco più della metà delle imprese attive (52,7%). Il comparto alimentare e i servizi di pubblica utilità (energia, elettricità, rifiuti ecc.) non hanno subito restrizioni, al pari dei servizi di trasporto, di informazione, dell'istruzione e della sanità e delle attività finanziarie e assicurative. **Più drammatico è il focus sulle Pmi. “Le imprese artigiane, che hanno caratteristiche dimensionali e settoriali specifiche (previste per legge), risultano sospese – scrive l'INAPP – in misura superiore al totale (55,3%)**. La quota elevata di micro e di piccole imprese interessate dal fermo delle attività è preoccupante, dal momento che le aziende di dimensioni minori hanno generalmente una più bassa capacità di fronteggiare shock esogeni e inattesi che incidono in misura elevata sulla dinamica della domanda e sul fatturato. La quota di imprese sospese decresce quasi sistematicamente con la dimensione aziendale: a fronte di un'incidenza complessiva delle aziende la cui attività è stata interrotta pari al 47,3%, le imprese senza addetti risultano sospese in ragione del 66,7%, mentre solo il 33,8% delle grandi imprese, con oltre 250 addetti, risultano interessate dalle misure di restrizione. Il segmento delle piccole imprese dovrà quindi fronteggiare problemi maggiori rispetto al resto del sistema produttivo fino alla fase di riapertura, pur graduale, delle attività”. Il dato più confortante è quello di conferma che la quarantena ha consentito delle deroghe significative, allo scopo di garantire ai cittadini i beni e i servizi necessari.

Secondo l'INAPP gli **addetti** delle imprese che operano nei settori rimasti attivi sono 9 milioni 817 mila, pari al 57,5% del totale degli addetti (poco più di 17 milioni); la quota di **dipendenti attivi** è lievemente superiore (59,7%) e raggiunge i 7 milioni 285 mila su un totale di 12 milioni 200 mila circa. La quota di addetti e dipendenti attivi nei diversi settori considerati si sovrappone solo parzialmente a quella delle imprese attive. Dei quasi 10 milioni di addetti attivi, 1 milione 337 mila operano nella manifattura, di cui 446 mila nel solo comparto alimentare. Nel commercio sono rimasti attivi circa 1 milione 800 mila addetti e circa 1 milione 150 mila nei trasporti. I dipendenti a tempo determinato coinvolti dalle misure di contenimento del contagio sono poco meno di 600 mila unità, occupati in prevalenza nel settore terziario (419 mila).

**Come aveva sottolineato anche la Nota dell'UPB questi lavoratori sono impiegati in imprese che operano in settori per i quali è stata disposta la sospensione e risultano più di altri a rischio di perdita dell'occupazione.** Inoltre circa 225 mila dipendenti a termine interessati dalla restrizione sono occupati nel settore alberghiero e della ristorazione, dove il 92,9% delle imprese risulta sospeso e dove generalmente i rapporti di lavoro a termine hanno una durata estremamente ridotta. È verosimile che, in presenza del fermo dell'attività, una quota non indifferente di contratti a termine non sia rinnovata. Tanto più alla luce delle disposizioni del decreto Dignità per quanto riguarda l'obbligo delle causali.

## Il lavoro irregolare nel 2019\*

di Giuliano Cazola

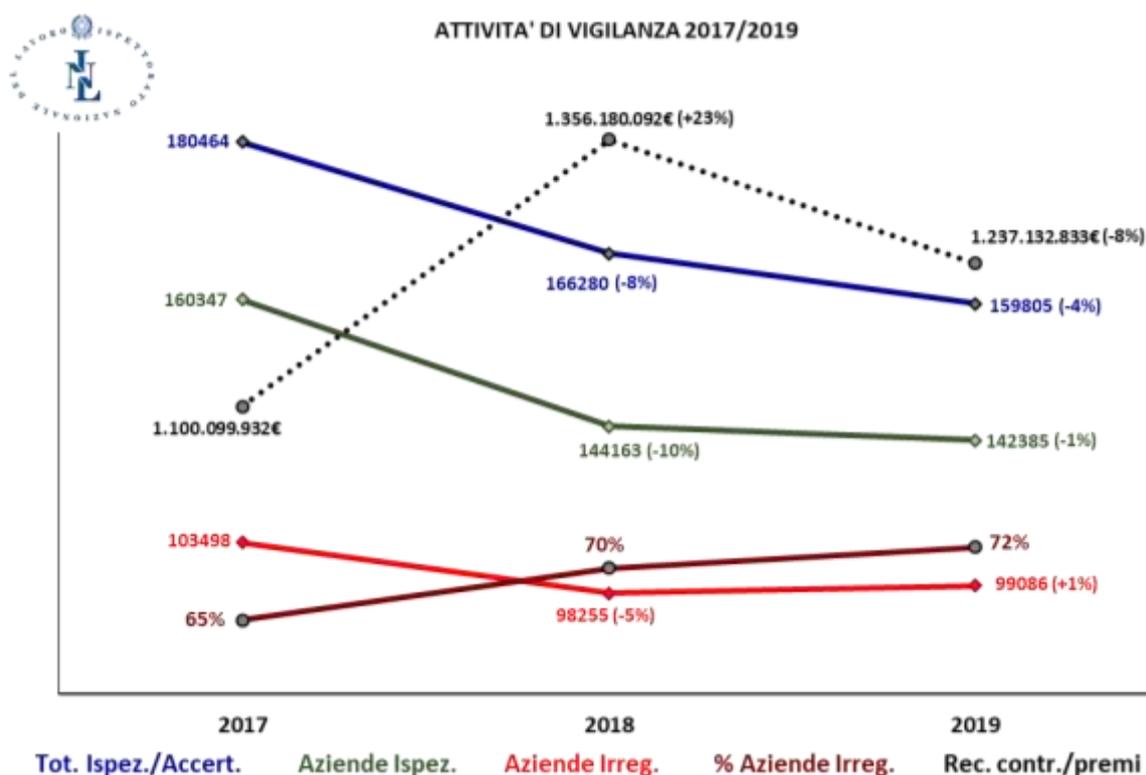
Quando gli accertamenti ispettivi sulla regolarità contributiva rilevano una percentuale elevata di aziende inadempienti in rapporto al numero degli interventi effettuati sarebbe sbagliato attribuire un valore generale alla quota di aziende irregolari rispetto al numero complessivo di esse. Anzi, se tutti gli accertamenti compiuti in arco temporale definito individuassero dei datori e dei lavoratori che non rispettano le leggi, bisognerebbe fare i complimenti ai servizi ispettivi per aver fatto una programmazione efficace e, nello stesso tempo, aver risparmiato il disagio di un accertamento ad aziende in regola. Il sistema dà il peggio di sé quando, pur non avendo nulla da rimproverarsi, ricevono in successione nell'arco di pochi mesi, la visita degli ispettori del lavoro, dell'Inps e dell'Inail. E magari anche un'ispezione fiscale. In conclusione una campagna ispettiva che porti a sanzionare reali inadempienze è il segnale di un'amministrazione che sa fare il suo mestiere.

Se paradossalmente le aziende ispezionate risultassero tutte in ordine, ci troveremmo in presenza di una struttura burocratica che perde il suo tempo ed ostacola l'attività di chi lavora. Per razionalizzare l'attività di vigilanza, renderla più efficace ed evitare il ripetersi delle incursioni ispettive ad opera dei servizi di ciascun ente, nell'ambito del jobs act è stato istituito **l'Ispettorato nazionale del Lavoro (INL)**, una struttura unica che esercita il coordinamento funzionale dei diversi ispettorati (le cui strutture restano all'interno degli enti di appartenenza a cui si aggiunge il Comando della tutela del lavoro dei Carabinieri) attraverso l'inserimento dei dati in una piattaforma informativa unica (che tuttavia non è ancora stata costituita). Comunque l'INL, nell'aprile scorso, ha presentato la relazione dell'attività di vigilanza relativa al 2019. Le **159.805** verifiche complessivamente effettuate lo scorso anno – risultanti da **142.385** ispezioni in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza sul lavoro e da **17.420** accertamenti ispettivi concernenti cassa integrazione, patronati e contratti di solidarietà – hanno in ogni caso **superato dell'8% l'obiettivo quantitativo** (147.445) prefissato nella *Convenzione concernente gli obiettivi assegnati all'Ispettorato nazionale del lavoro* stipulata tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'INL. Circa l'**80%** del totale degli accessi ispettivi effettuati (**113.786**) ha riguardato la **vigilanza in materia di lavoro**, con una percentuale di irregolarità rilevate pari al **68%**, **superiore di 3 punti percentuali rispetto a quella dell'anno precedente**. Gli accessi afferenti alla **vigilanza in materia previdenziale** sono stati complessivamente **16.456** (l'11,5% circa del totale) con una percentuale dell'**81%** di irregolarità rilevate, allineata al dato del 2018.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.](#)

Gli accertamenti ispettivi definiti nell'anno hanno consentito il recupero di **contributi e premi evasi per un importo complessivo di 1.237.132.833 euro** e portato a riscontrare illeciti nei confronti di **99.086** aziende, equivalenti ad un tasso di irregolarità pari al **72%** (di **2 punti percentuali superiore a quello rilevato nel 2018**); il che sta a confermare – la valutazione è contenuta nel rapporto INL – l'efficacia della funzione dell'INL di pianificazione e di orientamento degli accessi verso i settori merceologici e le aree geografiche in cui si ha motivo di ritenere che maggiore sia l'incidenza di violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale. Dalle verifiche effettuate è altresì emersa l'occupazione di **356.145 lavoratori irregolari** e tra questi, sul fronte del contrasto del lavoro sommerso, di **41.544 lavoratori "in nero"** (pari al **12%** del totale degli irregolari). Dall'interpolazione dei suddetti dati si ricava che in media, nelle realtà economiche indagate, su 9 lavoratori irregolari 1 è risultato totalmente "in nero" e che quasi la metà delle aziende irregolari ha occupato un lavoratore "in nero". Il che non esclude che vi siano sostanziali differenze tra il lavoro sommerso e il lavoro irregolare che potrebbe riguardare un'omissione contributiva o un problema di carattere amministrativo oppure una controversia sulla corretta applicazione dell'inquadramento professionale, in particolare per quanto riguarda il lavoro dipendente o autonomo o parasubordinato. Non a caso l'INL vanta che l'attività di contrasto all'utilizzo elusivo delle fattispecie contrattuali flessibili ha portato alla **riqualificazione di 5.827 rapporti di lavoro**.



Un particolare rilievo assumono i controlli in materia di **intermediazione illecita della manodopera e sfruttamento del lavoro** (*art. 603-bis c.p.*) e **riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù** (*art. 600 c.p.*). Benché il fenomeno tenda a manifestarsi trasversalmente in diversi settori economici (ed in particolare in edilizia,

nell'industria e nel comparto manifatturiero) prevalente attenzione si è continuato a rivolgere al settore agricolo, anche con **iniziative straordinarie di vigilanza a livello interregionale** condotte, soprattutto nel periodo estivo, con la costituzione di apposite *task forces* di ispettori in ambito interprovinciale e con il più ampio coinvolgimento di altri organi di vigilanza, a partire dai reparti territoriali dell'Arma dei Carabinieri, in attuazione del *Protocollo di cooperazione per il contrasto al caporalato ed al lavoro sommerso e irregolare in agricoltura* siglato il 12 luglio 2016. In tale contesto, particolarmente incisiva – secondo l'INL – è stata l'attività di contrasto posta in essere sul piano info-investigativo dal **Comando Carabinieri per la tutela del lavoro**, artefice delle 263 operazioni di polizia giudiziaria che hanno portato al **deferimento all'Autorità Giudiziarica di 570 persone** (+190% rispetto alle 299 del 2018), **154 delle quali in stato di arresto**. Dei **3.247** lavoratori interessati alle operazioni “anti caporalato” (888 dei quali di nazionalità italiana) **1.266** (circa il 39%) sono risultati **totalmente “in nero”**. I lavoratori agricoli coinvolti nelle anzidette operazioni sono stati complessivamente **1.488**, **751** dei quali occupati “in nero”. Tra questi ultimi si sono contati **533** stranieri, **205** clandestini e solamente 13 cittadini italiani. All'esito di controlli effettuati nei confronti di **44** aziende, gli ispettori civili dell'INL hanno altresì emesso **93** notizie di reato per **intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro**. Se, come ormai è consueto, si fa riferimento alla c.d. percezione del fenomeno del “caporalato” non sembra che l'azione di contrasto sia stata risolutiva.

## Covid-19: la tutela del lavoratore non deve comportare l'accanimento sulle imprese\*

*di Giuliano Cazzola*

**Si è avviata la riapertura delle attività produttive dopo un lungo e devastante lockdown.** Per tutelare i lavoratori sono stati predisposti protocolli che cercano di adattare nella specificità dell'organizzazione aziendale le regole anti-contagio che hanno interessato tutte le comunità (distanziamento interpersonale, uso degli strumenti di protezione, misurazione della temperatura, divieto di affollamento negli spazi comuni, ecc.), la cui corretta applicazione sarà oggetto di un'accurata attività di vigilanza.

**Nella prima settimana non sono state avvertite criticità particolari, anche per quanto riguarda l'utilizzo dei trasporti pubblici per recarsi e fare ritorno dal lavoro.** Sarebbe comunque necessario monitorare, con un'adeguata frequenza, la situazione, per valutarne puntualmente le criticità. Tanto più che nelle aziende più grandi e sindacalizzate sono in corso d'adozione provvedimenti concordati che non si limitano ad affiggere sulle pareti e i pavimenti indicazioni operative per la sicurezza, ma che prevedono la riorganizzazione delle presenze negli stabilimenti attraverso i regimi dei turni e degli orari di lavoro. Sarà questo un tema cruciale della contrattazione di prossimità, nel tentativo di coniugare al meglio (o almeno per quanto possibile) le esigenze della integrità fisica dei lavoratori (in rapporto alla loro specifica posizione lavorativa) e quelle della produzione. In sostanza, la questione degli orari di lavoro avrà una particolare priorità nella gestione della fabbrica convalescente (che si sottopone a terapie riabilitative dopo l'ictus del Covid-19) alla ricerca delle soluzioni opportune, senza veti e preclusioni. Ma sarebbe esiziale – come ha proposto il ministro del Lavoro, Nunzia Catalfo – una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro a parità di salario. È veramente singolare che nel governo la mano destra non conosca quello che fa la sinistra. Si promette (anche se per adesso vi sono notevoli ritardi nel mantenere) di affogare le imprese nella liquidità, non solo con prestiti a tassi agevolati, ma anche a fondo perduto (in proposito si annuncia lo stanziamento di 10 miliardi nel decreto già aprile), poi si ipotizza una misura che – come ha sostenuto Tito Boeri – sarebbe una “tassa sulle imprese”, del tutto ingiustificata. “Lavorare di meno per lavorare tutti” è un'antica suggestione del movimento operaio (se 8 ore vi sembrano poche provate voi a lavorar). Anche ammesso e non concesso che vi sia un fondamento di verità, ridurre oggi l'orario di lavoro a parità di salario sarebbe come chiedere ad una persona che si riprende da una grave malattia, ma che è a rischio di ricaduta,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19.](#)

di partecipare ad una maratona stracittadina. Per farla breve: il sistema produttivo è ripartito, ma non è detto che faccia molta strada; non è certo un'idea geniale caricagli sulle spalle la riduzione d'orario a cui pensa Nunzia Catalfo.

**Nel campo delle politiche del lavoro (incluse quelle previdenziali e assistenziali) il governo non sembra avere un'idea delle difficoltà in cui versano le imprese.** Abbiamo già avuto modo di ricordare – *vox clamans in deserto* – come sia rischioso mettersi nella logica di prolungare la sospensione dei licenziamenti economici e di bloccare le procedure per quelli collettivi. Nessuno, poi, si è posto il problema di rivedere le norme del c.d. decreto dignità per quanto riguarda l'obbligo di specificare le causali dopo i primi 12 mesi di un contratto a termine. È talmente ovvio che una regola siffatta provocherà una vera e propria ecatombe dei rapporti a tempo determinato (e dei relativi posti di lavoro), proprio nel momento in cui le aziende non saranno in grado di trasformare, a tempo indeterminato, quei contratti. Poi, a chi scrive non sembra che si sia riflettuto abbastanza nell'equiparare il contagio di coronavirus sul posto di lavoro (compreso se contratto *in itinere*) all'infortunio. Va da sé che questa omologazione è giusta e corretta per il personale sanitario e per i lavoratori le cui mansioni comportano una relazione ravvicinata con il pubblico. Ed è altrettanto vero che il legislatore stabilisce che la tutela assicurativa si estenda anche ai casi in cui l'identificazione delle precise cause e modalità lavorative del contagio si presenti più difficile, sia pure senza automatismi. Ma l'Inail ha precisato che, secondo l'indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, tali affezioni morbose sono tutelate inquadrando, per l'aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro: in questi casi, afferma l'Istituto, la causa virulenta è equiparata a quella violenta. È appena il caso di ricordare le responsabilità in sede civile e penale che potrebbero ricadere sul datore di lavoro, in caso di infortunio invece che di malattia.

## Lo Statuto ha cinquant'anni\*

di Giuliano Cazza

Lo Statuto dei lavoratori varca la soglia del mezzo secolo. Purtroppo la ricorrenza avviene nell'anno della pestilenza e subisce le nuove regole imposte al vivere civile: il distanziamento personale e il divieto di assembramenti. Si parlerà, da remoto, di questa **legge importantissima, che ha cambiato la storia delle relazioni industriali**. E sarà sempre meglio che riunirsi in qualche Aula Magna occupando i posti non interdetti e prenotandosi in anticipo. Tuttavia, diversamente da Antonio sul cadavere di Cesare, a noi è ancora consentito di onorare questa legge e non di procedere alla sua sepoltura (anche perché ai funerali non possono partecipare più di 15 persone).

In questi 50 anni lo Statuto ha conosciuto delle modifiche legislative; alcune norme di rilievo sono state sottoposte a referendum abrogativo; **ha atteso invano la sua “rifondazione” nel contesto di uno Statuto dei lavori**, auspicata da tanti (anche in queste ore) ma rimasto nel novero delle “speranze deluse”. Cominciando dalle modifiche più attestate l'attenzione si rivolge alla **disciplina del collocamento**, che, negli articoli 33 e 34 (Titolo V), riconosceva lo Stato come unico intermediario tra domanda e offerta di lavoro che operava secondo le graduatorie incluse in liste numeriche, mentre la chiamata nominativa era ammessa in pochi e limitati casi. Un'impostazione statalista barocca, inapplicata ed inefficiente, per fortuna travolta dalle direttive europee.

È toccato poi al **jobs act** di cambiare alcune disposizioni divenute superate nel tempo: l'articolo 4 (Impianti audiovisivi) riferito ai **controlli a distanza**, messo in crisi dalle moderne tecnologie; l'articolo 13 (Mansioni del lavoratore) rendendo più flessibile lo **ius variandi** del datore di lavoro onde consentire una maggiore mobilità del personale nell'azienda che cambia. Infine, è mutato l'articolo 18 (Reintegrazione nel posto di lavoro) in tema di **disciplina dei licenziamenti ingiustificati**.

Si potrebbe dire che **tale modifica ha comportato una riedizione della guerra dei trent'anni** (caratterizzata da scioperi, manifestazioni, referendum e anche da qualche sacrificio di vite innocenti). Oggi l'articolo 18, nella sua applicazione generale, è stato ampiamente novellato dalla legge n.92/2012. *A latere*, il dglr n.23 del 2015 ha introdotto una differente disciplina del licenziamento individuale (con alcuni riferimenti ai licenziamenti collettivi) a valere per i lavoratori dipendenti assunti dal 7 marzo di quell'anno con un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20](#).

In questi anni **le norme del lavoro a termine** – non comprese nello Statuto – sono state modificate secondo un indirizzo permissivo rispetto al precedente orizzonte (legge n.1369/1960) contraddistinto da clausole particolarmente tipizzate e rigide.

**Ad avviso di chi scrive le modifiche più destabilizzanti della legge n.300 sono state prodotte dall' esito dei referendum abrogativi del 1995 riguardanti l'articolo 19** (Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali) e **l'articolo 36** (contributi sindacali). Cominciando da quest'ultimo, il referendum abrogò il seguente comma: “Le associazioni sindacali dei lavoratori hanno diritto di percepire, tramite ritenuta sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali, i contributi sindacali che i lavoratori intendono loro versare, con modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro, che garantiscono la segretezza del versamento effettuato dal lavoratore a ciascuna associazione sindacale”. Questa norma, introdotta dapprima nella contrattazione collettiva, poi recepita dallo Statuto con valore di legge, **aveva consentito un vero e proprio salto di qualità delle entrate finanziarie dei sindacati, che erano divenute stabili, garantite e prive di costi amministrativi.** Dopo l'abrogazione per via referendaria **il sistema di raccolta dei contributi associativi è rimasto intatto nella contrattazione collettiva** (peraltro mediante accordi con gli enti previdenziali, ora incorporati nell'Inps, è stato esteso anche alle ritenute associative sulle pensioni); **ma è evidente la differenza tra un obbligo derivante da una legge o da una norma privata, che può essere rimessa in discussione ad ogni rinnovo del contratto collettivo, anche se tale iniziativa da parte delle associazioni imprenditoriali sarebbe un atto contrario alle regole del *fair play*, ma non impossibile né vietato.** Va da sé che un eventuale venir meno di questo “servizio”, peraltro gratuito che le aziende (e gli enti pubblici) forniscono ai sindacati, costituirebbe un duro colpo per le organizzazioni sindacali.

**Le modifiche apportate all'articolo 19 tramite la medesima iniziativa referendaria rappresentano, ad avviso di chi scrive, una vera e propria destabilizzazione del sistema istituzionale previsto dallo Statuto.** Riportiamo l'articolo contrassegnando il comma abrogato:

**ART. 19. – Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.**

Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:

- a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale
- b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva;

Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento.

Per completare il ragionamento occorre risalire alla genesi dello Statuto e alle sue finalità di politica legislativa. E qui possiamo trovare una spiegazione del fatto che **il grande giurista Gino Giugni viene comunemente riconosciuto come “il padre**

**dello Statuto**”. L’attribuzione è insolita, perché è prassi ordinaria attribuire la titolarità di una legge ai ministri o ai parlamentari che ne furono promotori e protagonisti. Nel caso dello Statuto del 1970, a mettere in moto la procedura era stato il ministro socialista Giacomo Brodolini che costituì una commissione tecnica con l’incarico di predisporre un testo nominando Gino Giugni suo presidente. Dopo la prematura scomparsa di Brodolini (nel luglio del 1969), subentrò a capo del Dicastero del Lavoro il democristiano Carlo Donat Cattin, che portò il disegno di legge in Parlamento (nel frattempo molte norme erano state anticipate nel rinnovo del contratto dei metalmeccanici del 1969) fino all’approvazione definitiva. Il nuovo ministro si avvale della collaborazione di Giugni confermandolo nella direzione dell’ufficio legislativo del ministero.

Va da sé che una personalità come Giugni lasciò un segno indelebile in quella legge, seppure in un ruolo formalmente tecnico. Ma a pensarci bene in quella impostazione c’era un pensiero, si scorgeva una visione eccezionalmente innovativa per quegli anni (tanto da suscitare perplessità nella sinistra: il Pci si astenne nel voto finale): **si trattava di una legge che riconosceva dei diritti fondamentali ai lavoratori, ma lo faceva attraverso il sindacato con norme definite allora “promozionali”**.

C’è di più tuttavia; e sta lì l’impronta di Gino Giugni. In questo modo, attraverso la legge n.300, **l’ordinamento sindacale, cresciuto e sviluppato al di fuori di quanto prevedeva l’articolo 39 Cost., acquisiva un organico profilo giuridico, assurgeva ad un vero e proprio sistema di relazioni industriali sorretto da una legge che legittimava i principi sui quali il sistema stesso si era affermato: il reciproco riconoscimento delle parti e la libertà di organizzazione**. Erano queste le chiavi dell’ordinamento intersindacale che Giugni aveva intuito nel libro: “Introduzione allo studio dell’autonomia collettiva” scritto nel 1960.

Con lo Statuto il “diritto vivente” era approdato a **profilo giuridico formale basato sul criterio della maggiore rappresentatività in conseguenza di una vera e propria tautologia (appartenere al club che, attraverso un reciproco riconoscimento della rappresentanza e della rappresentatività dei propri interlocutori, stipulava i contratti di lavoro) prevista nel comma abrogato dell’articolo 19**.

Questa architettura istituzionale è stata destabilizzata dal **referendum del 1995** che ha messo in crisi il presupposto su cui si basava il sistema e **ha aperto la strada al moltiplicarsi dei contratti collettivi, spesso definiti “pirati”, ma applicati a livello aziendale**. Da allora l’ordinamento non è stato più in grado di ritrovare un assetto altrettanto stabile, quanto quello precedente prefigurato nello Statuto.

## Fca chiede un prestito: aux armes, citoyens!\*

di Giuliano Cazola

Ogni mezzo di comunicazione ha il suo linguaggio. Quello televisivo deve sfidare lo zapping ed esprimersi con concetti semplici, evitando i tecnicismi (altrimenti il conduttore toglie la parola all'ospite loquace "perché si va troppo sul piano tecnico") e liquidando questioni che comportano intrecci con varie discipline tutte complicate (si pensi ad un tema tra i più controversi come le pensioni) con quattro battute. Ma c'è una sostanziale differenza tra la semplificazione e la falsificazione delle notizie. Ormai le fake news sono la regola e non solo sui c.d. social, ma anche nelle trasmissioni più paludate. **Tutto è diventato un'opinione e come tale viene trattata anche quando qualcuno si permette di sostenere che gli asini volano.** Di solito, in casi analoghi, il conduttore si rivolge ad un altro interlocutore con queste parole: "Ha sentito come la pensa il suo contraddittore sugli asini? Lei come replica?".

Di questo andazzo – che ha contribuito a sfasciare il Paese e a concimare il populismo – **si potrebbero fare esempi a centinaia. Anche recenti. Prendiamo il caso del prestito, di 6,3 miliardi, che Fca ha chiesto a Banca Intesa,** col proposito di avvalersi della garanzia dello Stato attraverso la Sace, come previsto dal decreto Liquidità. Come viene spiegata questa operazione? Una multinazionale che ha sede in un Paradiso fiscale (in Olanda quella legale e a Londra quella fiscale), chiede un sacco di soldi dei contribuenti e pretende persino di pagare i dividendi agli azionisti. Poi se questa multinazionale fino a pochi anni or sono si chiamava Fiat scattano di riflesso gli odi pubblici (che si celano dietro gli amori privati) che gli italiani riservano al gruppo di Torino che li ha motorizzati nell'arco di un secolo.

In verità **questa rappresentazione della realtà è un falso grossolano.** Poiché non tutti i giornalisti hanno la vocazione di "*épater le bourgeois*" vediamo come ha commentato, correttamente, la vicenda Nunzia Penelope sul quotidiano on line Il Diario del Lavoro: "C'è qualcosa di vagamente surreale nella polemica infuocata che ha accolto la notizia del prestito chiesto da Fca. Ricapitolando in breve: il gruppo che fa capo alla famiglia Agnelli, ricorrendo alle norme previste dal decreto liquidità, ha chiesto a Banca Intesa un prestito da 6,3 miliardi di euro, utilizzando la garanzia pubblica offerta da Sace, società collegata a Cassa depositi e prestiti. La somma è necessaria, secondo Fca, a retribuire direttamente i propri fornitori, vale a dire altre 5.500 imprese del settore automotive, ma con le spalle un po' meno larghe di Fca e, dunque, affamate di denaro liquido. Il prestito verrebbe ripagato in tre anni, interessi compresi, e compresi anche gli interessi con quali si 'paga' la garanzia pubblica, che non è ovviamente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 maggio 2020, n. 21.](#)

gratuita. Nelle casse di Sace dovrebbero entrare quindi alcune centinaia di milioni di euro, in percentuale che oscilla, a seconda della durata dei prestiti, da circa 200 fino a un massimo di 500 milioni (se durasse tutti i sei anni previsti dal decreto Liquidità)”. Quest’ultima circostanza è confermata – ipse dixit – dal ministro Roberto Gualtieri, il quale, in un’intervista ha dichiarato: “Ogni garanzia” sui prestiti alle grandi imprese “viene remunerata. **Se si finalizzasse questa operazione, come immagino che avverrà, lo Stato guadagnerebbe 150 milioni di euro essendo una operazione di grandi dimensioni”**”.

Il ministro ha poi ribadito che **l’eventuale via libera alla garanzia sarà subordinata a condizioni stringenti**. “Per i grandi prestiti – ha spiegato Gualtieri – è possibile rafforzare le garanzie e chiedere condizioni aggiuntive, e noi intendiamo esercitare questa possibilità nel modo più efficace [...] La garanzia, dunque, sarà legata a condizioni molto stringenti sugli investimenti programmati e implica il no a ogni delocalizzazione produttiva. Un insieme di cose che è giusto un governo richieda quando dà una garanzia”.

**Occorre poi aggiungere che l’industria dell’auto è stata la più colpita dal crollo dei mercati e che ha un indotto di 300mila dipendenti, ma che nei provvedimenti del governo, nonostante lo svolazzare di miliardi promessi a destra e a manca, la parola auto pare scomparsa nelle quasi 500 pagine dell’opera *omnia* del governo Conte 2 con il titolo di “decreto Rilancio”**.

Non sembra aver valore che **il prestito è chiesto da Fca Italia per gli stabilimenti e l’indotto distribuiti nella Penisola e in particolare nel Mezzogiorno**. Torniamo nuovamente a quanto ha scritto Gualtieri su Facebook: “È bene a questo proposito ricordare che il soggetto richiedente il prestito garantito è Fca Italy, che rientra nei requisiti di legge del decreto liquidità e che ha sede e paga le tasse nel nostro paese (e grazie alla nuova direttiva europea Dac, le autorità fiscali italiane hanno accesso alle informazioni contenute nel country by country reporting della capogruppo Fca Nv). Fca – ha proseguito il ministro – si è impegnata a utilizzare le risorse per sostenere la liquidità della filiera automotive, il che è utile e apprezzabile. Tuttavia, nelle interlocuzioni informali che hanno preceduto la richiesta di finanziamento a Intesa San Paolo, il governo ha chiarito che sarebbero state necessarie condizioni aggiuntive: la conferma e il potenziamento del piano di investimenti anche nelle nuove condizioni determinate dal Coronavirus, l’impegno alla non delocalizzazione della produzione, la conferma dei livelli occupazionali, la puntuale rendicontazione degli investimenti concordati”.

C’è poi la questione dei dividendi agli azionisti, la cui sospensione costituisce una delle condizioni per ottenere la garanzia dello Stato sul prestito (con risorse che non sono pubbliche come quelle ulteriormente destinate ad Alitalia, ma provengono dalle casse di Banca Intesa e quindi dai risparmiatori). Nel caso specifico si tratta di un dividendo straordinario previsto in caso di fusione con Peugeot. È dubbio che la condizione di non distribuire dividendi riguardi anche una fattispecie come questa. **Fca non**

**distribuisce utili, restituisce capitale, per pareggiare i conti nella fusione con Peugeot.**

**Infine, che l'equivoco dei "soldi dello Stato" sia molto radicato lo conferma anche il leader della Cgil quando chiede che lo Stato entri nel capitale Fca, almeno fino alla completa restituzione del prestito. Mandiamo nel cda un generale della GdF?**

## Lo Smart (Home?) working ai tempi del Covid\*

*di Giuliano Caszola*

Già nel 2019 – per il secondo anno consecutivo – l’indagine della Confindustria sul lavoro ha approfondito il tema dell’organizzazione del lavoro, monitorando la diffusione di forme di lavoro agile, ovvero modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell’attività lavorativa in parte all’interno di locali aziendali e in parte all’esterno, senza postazione fissa.

**Sulla base della rilevazione effettuata nei primi mesi del 2019, si stima che l’8,9% delle imprese associate a Confindustria abbia introdotto forme di smart working (SW), una su 5 tra quelle con 100 o più addetti (20%).** La diffusione è mediamente più ampia nei servizi che nell’industria (11% rispetto a 7,3%). Si stima che un altro 10% di aziende, pur non avendolo ancora introdotto, consideri il lavoro agile un tema interessante da affrontare. Con riferimento alle modalità di disciplina, tre volte su quattro, se introdotto, lo smart working è regolato solo da accordi individuali (76,4%). Vi è un 19,5% di aziende che tuttavia ha introdotto anche una regolamentazione aziendale e un 8,6% che include il tema nella contrattazione collettiva aziendale. **Nelle imprese più grandi è più frequente che agli accordi individuali si affianchi anche una regolamentazione aziendale (29,8% dei casi) e/o la contrattazione aziendale (22,7%).**

Ne usciva pertanto un quadro incoraggiante come – dal canto suo – ha osservato un’indagine recente della Fondazione Di Vittorio (il think tank della Cgil), secondo la quale ancor prima dell’emergenza Covid, in Italia, lavoravano da remoto circa 500mila persone: un dato di per sé significativo, se si pensa ai limiti della legge istitutiva. Un dato che tuttavia sembra essere stato travolto in queste settimane di lockdown durante le quali **si stima che più di 8 milioni di lavoratori (a noi il dato sembra poco credibile)** abbiano fatto ricorso alla modalità di lavorazione prevista dalle legge n. 81/2017.

Come vedremo tuttavia del lavoro agile si è usata una “forma impura” meglio rispondente ad esigenze pratiche del lavoratore e della lavoratrice, tenendo altresì conto delle esigenze delle imprese, che hanno deciso di lavorare comunque sulla base delle possibilità consentite. La fondazione Di Vittorio ha chiarito immediatamente che l’indagine non aveva carattere scientifico. Il relativo questionario è stato compilato da **6170 persone**, un universo davvero robusto – secondo la Fondazione – che dimostra

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2020, n. 22.](#)

L'elevato interesse di lavoratrici e lavoratori ad esprimersi su questo tema, e con una buona distribuzione per **classi di età** (considerando la popolazione in età lavorativa), per **macroaree geografiche** e anche rispetto al **dove si vive** ossia i rispondenti si distribuiscono in modo uniforme tra città capoluogo di provincia, piccoli e medi centri di provincia, centro e periferia. I **titoli di studio** sono medio-elevati e questo dato è associato alle tipologie di lavoro che possono essere svolte da casa, in fase di lockdown. Nel 94% dei casi hanno risposto lavoratrici/lavoratori **dependenti a tempo indeterminato**, dei quali il 73% svolge un lavoro **impiegatizio**, 20% **quadro o funzionario**, 2% **dirigente**.

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>Il 66% di chi ha partecipato lavora nel <b>settore privato</b>, il <b>34% nel pubblico</b>. Prevalenza donne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• donne 65%</li> <li>• uomini 35%</li> </ul> | <p><b>Distribuzione per età</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• meno di 35 anni: 7%</li> <li>• tra 35 e 54 anni: 64%</li> <li>• tra 55 e 64 anni: 29%</li> <li>• più di 64 anni: 1%</li> </ul> | <p><b>Distribuzione per macro-aree geografiche</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nord-ovest 22%</li> <li>• nord-est 28%</li> <li>• centro 24%</li> <li>• sud 14%</li> <li>• isole 13%</li> </ul> | <p><b>Titoli di studio medio-elevati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fino alla licenza media 3%</li> <li>• diploma scuole superiori 52%</li> <li>• laurea e oltre 45%</li> </ul> |
|---|---|---|---|

Si può dire che si è trattato di un lavoro agile “fai da te” in larghissima misura. In sostanza si è fatto di necessità virtù. La Fondazione Di Vittorio ha accertato la “spontaneità” dell’avvio di questa modalità lavorativa.

**L’82% ha cominciato a lavorare da casa con l’emergenza**, di questi il 31,5% avrebbe desiderato farlo anche prima. Si registra una prevalenza delle donne nell’aver cominciato con le disposizioni di contenimento (+10% rispetto agli uomini) e una prevalenza del settore pubblico (+15% rispetto al privato), senza averlo desiderato.

**Il 18% ha cominciato prima**, 8% per scelta personale (soprattutto gli uomini +5% rispetto alle donne) e nel settore privato (+4% rispetto al pubblico); per scelta del datore 5%; per esigenze di conciliazione 5%. Una leggera prevalenza dell’inizio per scelta nei titoli di studio più alti (+3% rispetto a quelli più bassi).

- Nel 37% dei casi è stato attivato in modo concordato con il datore di lavoro
- Nel 36% dei casi in modo unilaterale dal datore di lavoro
- Nel 27% dei casi in modo negoziato attraverso intervento del sindacato

In pratica, anziché di Smart working si tratterebbe, secondo la FDV, di Home working. La stragrande maggioranza di coloro che hanno risposto al questionario si è detto “precipitato” nel lavoro agile in corrispondenza dell’avvio delle misure di contenimento del virus. Non c’è stata, molto probabilmente per ragioni di gestione dei tempi, in emergenza, una riflessione sull’organizzazione del lavoro, sugli spazi, sul lavorare per obiettivi, in gruppo, né un’adeguata preparazione. Un vuoto che ha condizionato la percezione complessiva del lavoro da casa.

Una forma di **HOME WORKING**, sarebbe confermata, secondo la FDV, dagli stessi dati sulla percezione del cambiamento. **Nel 45% dei casi infatti il lavoro è**

**percepito come non cambiato**, nel 32% cambiato solo parzialmente. Appare cambiato appena nel 23% dei casi. Ad incidere **sulla percezione o meno del cambiamento** giocano un ruolo importante alcuni fattori: il *rapporto con il diretto responsabile/capo*, i *carichi di lavoro*, la *diffusione dello Smart Working nell'azienda* in cui si lavora, le *condizioni logistiche-tecnologiche-organizzative* del lavoro da casa.

- Il lavoro è cambiato laddove il rapporto **con il diretto responsabile per l'organizzazione del lavoro** è diventato più complicato (+15% rispetto a chi non percepisce alcun cambiamento, +11% rispetto a chi percepisce un cambiamento parziale).
- Il lavoro è cambiato soprattutto laddove sono  **aumentati i carichi di lavoro** (+23% rispetto a chi afferma che il lavoro non è cambiato, +17% rispetto a chi afferma che è cambiato solo parzialmente).
- Il lavoro non è cambiato **se nella medesima azienda tutte o quasi tutte le persone** hanno iniziato a lavorare da casa.

Emerge quindi dalle considerazioni dell'indagine che lavorare da casa tout court – in larga misura per il solo fatto che l'azienda è chiusa d'autorità – non costituisce di per sé lavoro agile. Perché le due modalità vengano a sovrapporsi – per farla breve si svolga lavoro agile a casa propria – secondo la FDV devono essere accertate delle condizioni che durante il lockdown sono spesso mancate e cioè:

- Quando la **dimensione organizzativa del lavoro da casa** è gestibile e sostenibile (condizioni, spazi, strumenti/tecnologie, accesso documenti e modalità comunicazione);
- Quando la **conciliazione dei tempi di lavoro, cura, tempo libero** è davvero possibile (bilanciamento, separazione ambiti);
- Quando il **lavoro non cambia** (negli aspetti organizzativi, relazionali interni ed esterni e nei contenuti), per questo parliamo di home-working e non di smart-working;
- Quando **nell'attivazione e nell'informazione è intervenuto il sindacato**;
- Quando **l'apprendimento al lavoro da casa** si realizza (corsi, informazione, da soli o con colleghi);
- Quando **la dimensione collettiva e relazionale del lavoro** viene preservata (rapporti con colleghi, responsabili).

Le pubbliche amministrazioni si sono mosse rapidamente per mettere in atto la norma del decreto **“Cura Italia”** che prevede il lavoro agile quale modalità organizzativa ordinaria. La Funzione pubblica ha attivato il monitoraggio sullo smart working ed ha comunicato i dati provenienti dalle Regioni italiane: numeri ancora in divenire e tuttavia molto incoraggianti, perché danno conto dell'enorme sforzo profuso dalla macchina dello Stato per rispondere alle sfide imposte dall'emergenza sanitaria, costruendo al tempo stesso la PA che avremo nel futuro.

Ecco i dati in dettaglio (al 21 aprile 2020).

**Media Regioni con percentuali disponibili: 73,8% (incluse le unità di personale in telelavoro)**

|    |                                      |      |     |       |       |
|----|--------------------------------------|------|-----|-------|-------|
| 1  | <b>Abruzzo</b>                       | 1415 | –   | 1415  | 100%  |
| 2  | <b>Basilicata</b>                    | 711  | –   | 1253  | 56,7% |
| 3  | <b>Provincia autonoma di Bolzano</b> | 2800 | –   | 3845  | 72,8% |
| 4  | <b>Calabria</b>                      | 944  | –   | 2050  | 46%   |
| 5  | <b>Campania</b>                      | 2883 | –   | 4118  | 70%   |
| 6  | <b>Emilia Romagna</b>                | 2235 | 461 | 3420  | 78,8% |
| 7  | <b>Friuli Venezia Giulia</b>         | 2140 | 34  | 3680  | 59,1% |
| 8  | <b>Lazio</b>                         | 4340 | –   | 4493  | 96,6% |
| 9  | <b>Liguria</b>                       | 1010 | –   | 1281  | 78,8% |
| 10 | <b>Lombardia</b>                     | 2886 | 101 | 3034  | 98,4% |
| 11 | <b>Marche</b>                        | 1726 | 10  | 2079  | 83,5% |
| 12 | <b>Molise</b>                        | 395  | –   | 622   | 63,5% |
| 13 | <b>Piemonte</b>                      | 1973 | 305 | 2954  | 77,1% |
| 14 | <b>Puglia</b>                        | 2291 | –   | 2934  | 78,1% |
| 15 | <b>Sardegna</b>                      | 2005 | –   | 2547  | 78,7% |
| 16 | <b>Sicilia</b>                       | 7800 | –   | 13000 | 60%   |
| 17 | <b>Toscana</b>                       | 2870 | 352 | 3412  | 94,4% |
| 18 | <b>Provincia Autonoma di Trento</b>  | 3305 | –   | 3487  | 94,8% |
| 19 | <b>Umbria</b>                        | 680  | –   | 1106  | 61,5% |
| 20 | <b>Valle d'Aosta</b>                 | 1527 | 23  | 2450  | 63,3% |
| 21 | <b>Veneto</b>                        | 1428 | –   | 2749  | 51,9% |

I dati relativi al personale in modalità lavoro agile sono conteggiati al netto dei dipendenti collocati in ferie o che usufruiscono di permessi ai sensi della normativa vigente

**Pensioni: le buone idee sono come gli amori della canzone.  
Fanno giri immensi poi ritornano\***

*di Giuliano Cazzola*

È intitolato *[Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile](#)*. Ne sono autori Tiziano **Treu**, presidente del Cnel, già ministro e parlamentare insieme con due giuslavoristi della “generazione di mezzo”: **Bruno Caruso e Riccardo Del Punta**. Nella presentazione gli autori spiegano che l’elaborato nasce da riflessioni comuni sull’esigenza di ripensare nel suo insieme il diritto del lavoro (latu sensu) alla luce dei cambiamenti intervenuti ed annunciati che hanno messo in discussione – tra i tanti aspetti – i profili del lavoro subordinato e di quello autonomo. Quando la redazione del manifesto era in corso il diritto del lavoro, al pari della normalità del vivere civile e dell’economia, è stato investito dallo shock provocato dalla pandemia che non ha posto soltanto problemi inediti per quanto riguarda la tutela del reddito e dell’occupazione, ma si è insinuata prepotentemente anche sul terreno della salute e della sicurezza del lavoro, sui regimi d’orario e sull’organizzazione delle filiere produttive e della stessa organizzazione del lavoro.

I giuslavoristi autori del manifesto prendono le distanze dalle visioni messianiche del “tutto cambierà”. Come non è finita la storia, così non è finito il diritto del lavoro che dovrà adattarsi all’interno del perimetro disegnato dalle nuove tecnologie, il cui sviluppo (la considerazione degli autori è condivisibile) sarà accelerato dagli effetti dell’emergenza sanitaria. “Ma il nuovo che avanza – sottolineano i giuslavoristi – non riguarda soltanto le fattispecie e i loro nessi con le discipline, bensì quello che accade nel cuore della struttura obbligatoria del contratto di lavoro subordinato, anche qui come conseguenza ultima di processi di trasformazione dei sistemi organizzativi e produttivi, in buona parte legati alla crescente adozione di tecnologie. Il concetto guida dovrebbe essere quello che il lavoratore subordinato collabora alla realizzazione degli scopi produttivi dell’impresa e alla gestione efficiente e competitiva della stessa, a fronte di retribuzione e sicurezza della persona, ma anche, più ampiamente, di un pieno ‘riconoscimento’ del suo ruolo essenziale nell’attività di impresa e della conseguente valorizzazione delle sue competenze e capacità”. Il manifesto è molto ampio ed esaustivo, non solo nelle analisi ma anche – e soprattutto – nelle indicazioni di policy per l’aggiornamento dei principali istituti del diritto del lavoro, di quello sindacale e assistenziale/ previdenziale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 giugno 2020, n. 23](#).

Per (de)formazione professionale ho concentrato la mia attenzione sulle considerazioni relative al sistema di welfare e in particolare delle pensioni. Gli autori, pur apprezzando l'introduzione del metodo contributivo quale criterio di unificazione di un ordinamento pensionistico cresciuto per partenogenesi in chiave perversamente corporativa, sanno che tale sistema non è – come spesso si afferma – di per sé peggiorativo per i lavoratori. Il problema vero sta nelle condizioni di lavoro a cui si applica, troppe volte caratterizzate da rapporti discontinui, precari, sotto retribuiti che mortificano il montante contributivo che è l'elemento principale del calcolo della prestazione. In sostanza – non mi pare che gli autori lo affermino direttamente – ma la riforma del 1995 aveva come riferimento il rapporto di lavoro standard. L'istituzione della Gestione separata sembrò allora una cauta esplorazione di una terra sconosciuta. Che fare, allora? “L'obiettivo di sostenere il livello delle pensioni – annotano gli autori – può essere agevolato con strumenti in parte già previsti: riscatto dei periodi di laurea, totalizzazione dei contributi, contributi figurativi ecc. Ma tali interventi possono servire come integrazioni parziali del sistema, mentre non bastano a correggere gli effetti di carriere discontinue né tanto meno insufficienze di reddito, oggi diffuse soprattutto in molti lavori precari e di bassa qualificazione”.

Le modalità con cui si può correggere l'attuale sistema contributivo, per garantire prestazioni pensionistiche più adeguate, sono diverse. Un intervento, per così dire indiretto, può essere quello di prevedere rendimenti più elevati della media per i lavoratori a bassi salari che risentono più gravemente dell'applicazione del metodo contributivo, eventualmente compensandoli con rendimenti minori per chi ha retribuzioni più alte. Una soluzione più diretta è di stabilire *tout court* un'integrazione a carico del bilancio pubblico delle pensioni di coloro che, per l'andamento dei loro percorsi lavorativi, non hanno accumulato contributi sufficienti a raggiungere un livello di pensione ritenuto adeguato (come avviene con l'integrazione al minimo delle vecchie pensioni retributive). In entrambi i casi, si tratta di stabilire la soglia e, quindi, la gradualità degli interventi correttivi da introdurre al sistema contributivo. “Lo sviluppo coerente di queste proposte – ecco il punto chiave – è di andare oltre un approccio basato su correttivi parziali e procedere a una revisione strutturale del sistema pensionistico pubblico in modo tale da costruirlo su due componenti: una prestazione pensionistica di base finanziata dal fisco, secondo la logica universalistica, destinata a garantire a tutti i cittadini anziani bisognosi prestazioni adeguate alle esigenze di vita; un secondo livello, di tipo contributivo puro, o addirittura costituito su basi di capitalizzazione, garantirebbe prestazioni aggiuntive correlate ai contributi versati dai singoli soggetti nel corso della loro vita (anche questo secondo pilastro avrebbe rilievo generale e, quindi, carattere obbligatorio). Resterebbe la possibilità di pensioni complementari volontarie costruite nelle forme attuali, aggiornate e sostenute da agevolazioni fiscali più adeguate”. Nel leggere questo brano mi sono sentito più giovane di dieci anni, perché viene ribadita l'idea-forza contenuta in un disegno di legge (delega), predisposto nel novembre del 2009, dal sottoscritto (allora vice presidente della Commissione Lavoro della Camera) e dal senatore Tiziano Treu; e da noi presentata come primi firmatari nelle Camere di appartenenza. La lettera c) dell'articolo 1 recitava: c) riconoscimento di un trattamento pensionistico obbligatorio articolato secondo le seguenti componenti: 1) una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, di importo pari

all'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, rivalutabile ai sensi del medesimo articolo 3; 2) una pensione calcolata secondo il sistema contributivo ai sensi dell'articolo 1, commi 6 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni. Ciò allo scopo di assicurare, in particolare ai soggetti con minore capacità reddituale e contributiva, trattamenti pensionistici obbligatori complessivi e lordi non inferiori al 60 per cento della retribuzione di riferimento". Chi scrive ha ripreso più volte quella comune riflessione con l'amico Tiziano. Basti solo citare la rubrica che mi ospita settimanalmente ADAPT, quella contrassegnata col n.5, del lontano 2015, dove avevo proposto: "sarebbe istituito per questi lavoratori un trattamento di base, raggugliato all'importo dell'assegno sociale e finanziato dalla fiscalità generale che faccia, a suo tempo, da zoccolo per la pensione contributiva o svolga il ruolo di reddito minimo per chi non ha potuto assicurarsi un trattamento pensionistico; per quanto riguarda il finanziamento della pensione complementare sarebbero consentiti l'opting out volontario e il relativo versamento del corrispettivo in una forma di previdenza complementare, di alcuni punti di aliquota contributiva obbligatoria, nei termini e con le cautele ipotizzate dalla riforma Fornero".

## Il Piano Colao meraviglioso\*

di Giuliano Cazzola

Succede sempre così. Ogni volta che si ricorre a persone competenti e ad esperti riconosciuti nella loro materia, quando viene il momento di prendere in considerazione le conclusioni del loro lavoro, l'establishment politico e sindacale, a partire dal governo che ha provveduto alle nomine, ringrazia ed archivia. Il primo governo Prodi fu molto prodigo di commissioni di eccellenza. La prima era presieduta da Paolo Onofri e annoverava tra i suoi componenti il migliore "brain trust" dell'epoca (che è poi lo stesso di oggi) in materia di politiche di welfare. La Commissione Onofri produsse delle relazioni – suddivise per materia – di grande qualità, prefigurando una strategia di riforme della previdenza, dell'assistenza e della sanità che hanno orientato – non sempre in modo adeguato – gli interventi riformatori compiuti negli ultimi venticinque anni. Ancora oggi quei documenti sono fonte di ispirazione, tanto che il lavoro di quella commissione viene preso a riferimento anche dal recentissimo manifesto presentato da Tiziano Treu e da altri giuslavoristi. Questi testi, rimasti insuperati, vennero respinti nel giro di poche ore dai sindacati perché si azzardavano a proporre un aumento – ancorché graduale e flessibile – dell'età pensionabile. Stessa sorte ebbe il documento prodotto nel 1997 dalla Commissione Giugni (composta dal fior fiore dei giuslavoristi, inclusi Massimo D'Antona e Marco Biagi) i merito alla riforma delle relazioni industriali, ben presto ignorato perché prevedeva l'eventualità di deroghe – le c.d. clausole d'uscita – da quanto previsto dalla contrattazione nazionale: un dibattito che è andato avanti per anni alla ricerca di una contrattazione di prossimità che, al di là degli omaggi rituali, non ha mai riscontrato un adeguato sviluppo. Non parliamo, poi, dei commissari alla *spending review*, che, quando non si sono dimessi perché avevano capito per tempo che il loro lavoro non sarebbe mai stato preso in considerazione nei disegni di legge di bilancio, hanno redatto illuminate proposte, corredate di slides con risparmi appresso, ospitate per qualche settimana sui media, poi dimenticate da Dio e dagli uomini. Anche se nel caso di Carlo Cottarelli hanno restituito al Paese un intellettuale di grande rigore e serietà che è divenuto un protagonista del dibattito sulle politiche pubbliche.

**Durante la pandemia, la parola d'ordine è stata una sola, a partire dalla Presidenza del Consiglio, dai ministeri, dai governi regionali e comunali... fino ai condomini e alle bocciofile (ancorché in quarantena).** La madre di tutte le task force è stata quella presieduta da Vittorio Colao (ex ceo di Vodafone) la quale – auto-definitasi Comitato di esperti in materia economica e sociale – lavorando all'oscuro degli input del governo – ha prodotto una copiosa relazione intitolata "Iniziative per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 giugno 2020, n. 24.](#)

il rilancio dell'Italia 2020-2022", articolata in sei gruppi di interventi e in numerose schede. Anche in questo caso le critiche sono piovute come pietre durante una frana. Ed è un peccato, perché il Piano contiene proposte che potremmo definire di microeconomia (forse anche di micropolitica), discutibili ma concrete ed utili a compiere quei "fatti" che vengo chiesti al governo mentre si sollazza con gli Stati generali dell'economia. Vediamo per proposte che riguardano il lavoro. Non aspettatevi di trovare delle linee guida per gestire l'intelligenza artificiale in rapporto all'occupazione, o l'indicazione di un nuovo modello di sviluppo; bisogna accontentarsi di piccoli ritocchi alla normativa vigente, che potrebbero essere molto utili alle imprese in questo momento difficile.

**a)** In primo luogo si invita il governo a tutelare le imprese dal rischio di responsabilità penale in caso di infortunio da covid-19. Ciò, in quanto l'adozione, e di poi l'osservanza, dei protocolli di sicurezza, predisposti dalle parti sociali (da quello nazionale del 24 aprile 2020, a quelli specificativi settoriali, ed eventualmente integrativi territoriali), costituisce adempimento integrale dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 del codice civile. Pertanto, il datore che adempie all'obbligo di sicurezza, nei termini di cui sopra, non andrebbe incontro né a responsabilità civile né a responsabilità penale, pur in presenza di un eventuale riconoscimento da parte dell'INAIL dell'infortunio su lavoro da contagio Covid-19. Peraltro – sottolinea il Piano – si è già previsto che gli infortuni da contagio Covid-19 non vengano contabilizzati per l'azienda ai fini dell'andamento infortunistico, e quindi non abbiano conseguenze sul piano dei premi assicurativi.

**b)** Per quanto riguarda l'aumento del costo del lavoro per le misure organizzative, o recupero di produzione, si tratterebbe di introdurre una defiscalizzazione temporanea delle maggiorazioni, previste dai contratti collettivi, per indennità di turni aggiuntivi e lavoro festivo o notturno, introdotte per adottare i protocolli di sicurezza ed attuare il distanziamento. Così come anche per quegli straordinari richiesti per recuperare la produzione persa nei mesi di blocco.

**c)** Relativamente allo sviluppo dello Smart Working nel mondo delle PA e delle imprese prima di implementare modifiche alla normativa vigente, nel breve periodo, si dovrebbe promuovere, nella PA come nelle aziende private, l'adozione di un codice etico dello Smart Working con specifica considerazione dei tempi extra lavorativi (tra i quali impegni domestici e cura della famiglia) e in ottemperanza alla L. 81/2017 (stesse ore lavorative e giornate come da contratto nazionale), con l'obiettivo di: (i) massimizzare la flessibilità del lavoro individuale, (ii) concordare i momenti di lavoro «collettivo» (da tenersi in orari standard, rispettando la pausa pranzo, i weekend e le regole previste per il lavoro straordinario), (iii) adottare sistemi trasparenti di misurazione degli obiettivi e della produttività al fine di valutare la performance sui risultati e non sul tempo impiegato (meno misurabile e non rilevante nel lavoro agile).

**Molto importanti sono le modifiche proposte per l'utilizzo dei contratti a termine. Si tratta di allentare, in via temporanea, vincoli riguardanti la causalità dopo i primi 12 mesi, almeno per i contratti a termine in corso la cui scadenza sopraggiungerà entro il 2020, o appena scaduti dopo l'avvio del blocco. Si potrebbe ipotizzare che il periodo dall'inizio del blocco al 31 dicembre 2020 sia neutralizzato rispetto al maturare del limite dei 24 mesi complessivi, consentendo la**

prosecuzione per un periodo significativo dei contratti a termine in corso o appena cessati. Si potrebbe ipotizzare inoltre, per i contratti in scadenza entro il 31 dicembre 2020, la possibilità di un'ulteriore proroga degli stessi anche se è stato già raggiunto il numero di proroghe massime consentite, e comunque autorizzare la suddetta proroga eccezionale anche al di fuori delle condizioni (causali) previste dall'art. 19, comma 1 del Dlgs 81 del 2015. Tutto quanto qui previsto per i contratti a termine dovrebbe essere esteso anche ai contratti di somministrazione a tempo determinato. Su questo punto è necessario un chiarimento perché già il decreto Rilancio ha provveduto a derogare alle norme del decreto dignità. Ecco la norma:

*Art.99 Disposizione in materia di proroga o rinnovo di contratti a termine*

1. *In deroga all'articolo 21 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, per far fronte al riavvio delle attività in conseguenza all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è possibile rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere anche in assenza delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.*

**La disposizione è chiara nella sua ratio. Come per tanti altri casi (estensione della cig, sospensione dei licenziamenti, ecc.) si tratta di una disposizione temporanea legata all'emergenza.** È tuttavia importante che l'establishment governativo e di maggioranza non si sia imbattuto in qualcuno pronto a mettersi di traverso pur di non accantonare, per motivi politici, una norma che avrebbe avuto gravi conseguenze (anticipate rispetto a quelle che verranno) sull'occupazione. C'è il rischio, però, che le indicazioni del Piano Colao lancino l'allarme nel Campo di Agramante dei sindacati.

**Vi è poi un'articolata proposta per l'emersione del lavoro nero. L'iniziativa si muove su un mix di premialità e sanzioni innovative:** a. Sul piano della premialità, favorire la dichiarazione di lavoro nero, prevedendo: da un lato un meccanismo di sanatoria, per il pregresso, sulla scorta di quanto previsto nel decreto rilancio per l'emersione del lavoro irregolare degli immigrati in alcuni settori; dall'altro, un periodo medio di riduzione contribuzione e cuneo fiscale su retribuzione. b. Condizionare concessione benefici economici per sostegno imprese ad autodichiarazione, a valere quale autocertificazione assimilata a quelle di cui all'art. 46 DPR n.445/2000, in ordine alla assenza di lavoro nero, ovvero, con dichiarazione di emersione dei lavoratori irregolari presenti, con impegno ad avviare la procedura di emersione. c. Sul piano sanzionatorio, in caso di falsa dichiarazione, con accertamento della presenza di lavoro nero, ovvero di mancato perfezionamento della procedura di emersione per i lavoratori dichiarati, revoca dei benefici non ancora concessi o pervenuti, obbligo di restituzione di quelli già percepiti, con interessi, oltre alla sanzione penale per falsa autocertificazione nel primo caso. Naturalmente, il tutto in aggiunta alle ordinarie sanzioni previste per l'accertamento del lavoro nero. È forse questa la parte del Piano che ha suscitato più dubbi e opposizioni. Il che è singolare per un Paese che ha condiviso il progetto, lanciato dal ministro Giuseppe Provenzano, di erogare un bonus, durante il lockdown, anche per i lavoratori che operano nel sommerso.

## Verso una nuova concertazione?\*

di Giuliano Cazza

Alla kermesse degli Stati generali dell'economia, le parti sociali hanno svolto degli interventi d'impostazione diversa. Mentre **i sindacati hanno prevalentemente insistito per rafforzare le tutele congiunturali del lavoro** (la Cig e il blocco dei licenziamenti) rimanendo molto sulle generali per quanto riguarda le riforme, il neo presidente della **Confindustria** Carlo Bonomi – al suo esordio e dopo uno scambio di battute molto puntiglioso sa remoto tra lui e il presidente Giuseppe Conte – **ha cercato di indirizzare il dibattito verso la c.d. fase 3**: “È mancata finora – ha affermato in conferenza stampa – una qualunque visione sulla Fase 3, da far seguire a chiusure e riaperture. La fase cioè in cui definire sostegni immediati alla ripresa di investimenti per il futuro, riprendendo e potenziando in toto l'impianto d'Industria 4.0” e “affiancandovi un grande piano Fintech 4.0”. Queste considerazioni sono state accompagnate dalla presentazione di *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*: una raccolta di saggi di economisti con una prefazione a firma dello stesso Bonomi. Detto per inciso, sembra un po' insolito interloquire con un governo facendo omaggio al premier di un libro che si trova nelle librerie e che contiene delle proposte di persone che non appartengono alla Confindustria. Si vede che è il tempo delle task forces.

Tornando in tema “Se si vuole cambiare l'andazzo – ha precisato Bonomi – allora bisogna cambiare anche il metodo di lavoro. **Bisogna tornare alla concertazione governo-parti sociali come ai tempi di ciampiana memoria** (ovvero del governo Ciampi del 1993, ndr) affinché le decisioni siano prese solo dopo aver consultato chi quelle decisioni poi deve attuarle”. Poi rapito dalla voglia di fare, sempre nella prefazione, Bonomi ha lanciato l'idea di “**una grande alleanza pubblico-privato** (in altre occasioni il presidente ha parlato di “**democrazia negoziale**”, ndr)... con cui il decisore politico dialoga incessantemente attraverso le rappresentanze del mondo dell'impresa, del lavoro, delle professioni, del terzo settore, della ricerca e della cultura”.

A questo punto, Bonomi temendo, forse, di essere male interpretato e accusato di coltivare un progetto neo-corporativo, ha voluto rassicurare i propri interlocutori: “**Nessuna volontà di chiedere una 'terza camera' ma solo la certezza di essere ascoltati**. E questo – ha lamentato Bonomi – durante la gestazione dei primi due decreti per dare ossigeno all'economia non sempre è avvenuto”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 giugno 2020, n. 25](#).

**Ben tornata concertazione, dunque?** In fondo la richiesta di Bonomi non è diversa da quella dei sindacati che hanno sempre sollecitato il governo a ricostruire un rapporto vero con le parti sociali. **Quando si affronta il tema della concertazione si finisce sempre per evocare il Protocollo del luglio del 1993, sottoscritto tra governo Ciampi (con Gino Giugni al Lavoro) e Cgil, Cisl e Uil, come se fosse un caso di scuola, un modello di relazioni che, in seguito, non ha mai annoverato esperienze di tale livello. Solo qualche studioso di relazioni tra governi e sindacati (o qualche anziano allora presente) ricorda il c.d. Protocollo di Natale che, nel 1998, il governo D'Alema stipulò con le parti sociali e gli volle dare tanta importanza da sottoporlo ad un voto del Parlamento. In seguito si svolsero diversi negoziati che portarono ad accordi interconfederali (non sottoscritti dalla Cgil) che rivedevano (siamo nel 2009) la struttura della contrattazione ed introducevano, con l'Ipca, un nuovo meccanismo di calcolo del costo della vita, escludendo la c.d. inflazione importata (il prezzo del petrolio). Sempre all'iniziativa delle parti si devono i vari accordi sui problemi della rappresentanza, riassunti persino in un Testo Unico.** Si potrebbe, poi, compilare un lungo elenco degli incontri (disintermediazione stile Matteo Renzi permettendo) tra l'esecutivo e i sindacati (negli ultimi tempi è capitato che la Confindustria non fosse nemmeno invitata, come quando le confederazioni hanno negoziato con l'esecutivo il pacchetto Ape e dintorni).

Ma perché, allora, quando si parla di concertazione si ritorna sempre al Protocollo del 1993 (che peraltro venne sottoposto ad un riesame, nel 1997, da parte di una commissione presieduta da Gino Giugni e composta dai più noti giuslavoristi tra cui i compianti Massimo D'Antona e Marco Biagi)? Può essere riesumata dell'esperienza di "ciampiana memoria" come ha chiesto Bonomi? Ovviamente, immaginiamo, tenendo conto dei tanti aspetti che sono cambiati dal 1993 ad oggi.

**Il Protocollo del 1993** (che non sarebbe mai stato possibile senza la fase *destruens* praticata l'anno prima dal governo Amato insieme alle confederazioni) **coronò un'epoca in cui i sindacati svolsero un ruolo di supplenza della politica**, essendo i partiti che avevano governato l'Italia dal dopoguerra sotto il tiro delle inchieste giudiziarie. Non è un caso che dopo la caduta dell'esecutivo presieduto da Giuliano Amato, l'incarico di formare il governo venne dato a Carlo Azeglio Ciampi, allora Governatore della Banca d'Italia. L'esecutivo aveva un discreto profilo tecnico e per la prima volta includeva ministri di area ex Pci (che ben presto furono indotti a dimettersi dal segretario Achille Occhetto – grandissimo errore, alla stregua dei cavoli a merenda – come rappresaglia per il voto con cui la Camera aveva negato l'autorizzazione a procedere contro Bettino Craxi). Oggi, il quadro politico è ancor più sgangherato, ma anche i sindacati e associazioni datoriali sono in buona salute ed hanno dei gruppi dirigenti sufficientemente illuminati (le dimissioni di Marco Bentivogli privano il movimento sindacale di un punto di riferimento molto importante per la visione del futuro).

**Ma la ragione vera del risultato politico realizzato nel 1993 è un'altra: l'ossatura di quel Patto stava nella definizione di una struttura della contrattazione che prendeva atto della fine della "scala mobile"** (quasi 10 anni dopo del decreto di

San Valentino) e attribuiva un preciso ruolo – nel rispetto del principio del *ne bis in idem* – a ciascun livello di contrattazione. E soprattutto **impostava, attraverso la riforma della contrattazione, una politica salariale compatibile con il rientro dall’inflazione in vista degli allora prossimi appuntamenti comunitari**. Questo era il “nucleo duro” che conteneva anche un preciso approdo politico in direzione di una maggiore integrazione europea. Poi intorno c’erano promesse e giaculatorie che facevano da cornice ed indoravano la pillola.

Il Patto di Natale era invece un elenco di impegni (appuntamento, promesse e giaculatorie) che il governo prendeva con la parti sociali, le quali, però, non avevano messo nulla in cambio (se non una firma a sostegno politico del governo che era subentrato sbrigativamente al primo esecutivo presieduto da Romano Prodi). Il tentativo di riformare l’assetto della contrattazione collettiva (anche sulla base delle indicazioni della commissione Giugni) era stato stoppato dalla Cgil.

**La domanda da fare oggi a sindacati e a Confindustria viene da sé: che cosa avete, di vostra competenza, da mettere sul tavolo del negoziato?** La linea di condotta – se si vuole agire nell’interesse del Paese – è tracciata niente meno che dal Governatore Ignazio Visco nelle sue Considerazioni finali: **“Per riportare la dinamica del prodotto intorno all’1,5 per cento (il valore medio annuo registrato nei dieci anni precedenti la crisi finanziaria globale) servirà un incremento medio della produttività del lavoro di poco meno di un punto percentuale all’anno**. Questo obiettivo – ha proseguito Visco – richiede un forte aumento dell’accumulazione di capitale, fisico e immateriale, e una crescita dell’efficienza produttiva non dissimile da quella osservata negli altri principali paesi europei. Conseguirlo presuppone comunque una rottura rispetto all’esperienza storica più recente, richiede che vengano sciolti quei nodi strutturali che per troppo tempo non siamo stati capaci di allentare e che hanno assunto un peso crescente nel nuovo contesto tecnologico e di integrazione internazionale”.

**C’è dunque materiale, per le parti sociali, da affrontare non solo sul piano della contrattazione di prossimità ora negletta (orari, organizzazione del lavoro, formazione, ecc.), ma anche su quello degli investimenti. Comincino le parti sociali ad assumere iniziative e a realizzare obiettivi specifici su questo terreno**. E non pensino che basti mettersi d’accordo su quanto chiedere al governo. Come il Protocollo del 1993 fu decisivo per combattere l’inflazione, quello del 2020, se ci sarà, dovrebbe servire a migliorare la qualità del lavoro e della produzione, a gestire i processi di esubero e di ricollocazione, attraverso un grande sforzo di riconversione professionale, dei lavoratori nei settori che non solo hanno resistito, ma che hanno aumentato i fatturati durante l’epidemia. Se questa sarà la pietra d’angolo, le parti sociali conquisteranno il diritto di pretendere dal governo e dal Parlamento le riforme necessarie.

## Le “anime morte” della previdenza complementare e altri aspetti nella Relazione Covip per il 2019\*

*di Giuliano Cazzola*

La [relazione della Covip per il 2019](#) (pubblicata e sommariamente illustrata da un video del suo presidente Mario Padula) ci fornisce un quadro di sintesi del sistema dopo un quarto di secolo dalla sua ri-fondazione -in un’ottica strategica – per essere “complementare” alle prestazioni della previdenza obbligatoria, resa sostenibile attraverso le riforme, in modo da compensare col “secondo pilastro” il venir meno del “lucro cessante” garantito dalle norme generose del primo. Alla fine del 2019, la previdenza complementare conta 380 forme pensionistiche (18 in meno dell’anno precedente) per complessivi 8,263 milioni di iscritti, il 4 per cento in più rispetto al 2018; in rapporto alle forze di lavoro, essi sono pari al 31,4 per cento. Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni, pari a 185,1 miliardi di euro, sono in crescita del 10,7 per cento rispetto al 2018; esse si raggugliano al 10,4 per cento del PIL e al 4,2 per cento delle attività finanziarie delle famiglie italiane.

L’aumento delle risorse accumulate, circa 17,9 miliardi di euro, è stato determinato da contributi per 16,1 miliardi, a fronte di uscite per prestazioni e altre voci della gestione previdenziale per 8,4 miliardi; il saldo della gestione finanziaria è stato positivo per circa 10,2 miliardi di euro.

### **La struttura dell’offerta**

A fine 2019 operavano nel sistema 380 forme pensionistiche complementari, così ripartite: 33 fondi pensione negoziali, 41 fondi pensione aperti, 70 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP) cosiddetti “nuovi” e 235 fondi pensione preesistenti (quelli già istituiti e operanti prima della riforma del 1993); questi ultimi erano composti, lo scorso anno, da 161 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica, e 74 fondi “interni”, ossia piani pensionistici costituiti come posta contabile nel bilancio di singole aziende (tipicamente bancarie o assicurative) e gestiti all’interno delle aziende stesse a favore di propri dipendenti. Nel totale complessivo è ancora incluso FONDINPS, forma residuale istituita presso l’INPS, in via di soppressione, che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non hanno individuato un fondo pensione di riferimento. Anche nel 2019 si è registrata una riduzione del numero delle forme pensionistiche, confermando una tendenza ormai in essere da tempo: 18 forme in meno rispetto al 2018, di cui 16 fondi preesistenti e due fondi aperti. Venti anni prima, nel 1999, le forme erano 739, quasi il doppio. La

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 giugno 2020, n. 26](#).

riduzione ha avuto luogo in massima parte tra i fondi preesistenti (383 fondi cancellati), in misura minore tra i fondi aperti (diminuiti di 47 unità) mentre risultano invariati i fondi negoziali; essa è in parte compensata dall'istituzione dei PIP “nuovi”, a partire dal 2007. L'evoluzione descritta è dipesa dal diverso contesto che caratterizza i singoli settori della previdenza complementare. I fondi negoziali ormai coprono quasi tutti i settori di attività economica, inclusa gran parte della Pubblica Amministrazione. Il numero delle iniziative attualmente in essere è anche il risultato di processi di aggregazione che, laddove possibile, hanno coinvolto esperienze caratterizzate da bacini contigui di potenziali aderenti, sfruttando sinergie operative e aumentando la scala dimensionale. Nei fondi preesistenti il processo di razionalizzazione dell'offerta è stato guidato dalle operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato le aziende bancarie e assicurative, da tempo promotrici di iniziative previdenziali a favore dei propri dipendenti. In diversi casi, l'unione in gruppi finanziari più ampi di diverse aziende nelle quali erano già in essere iniziative previdenziali ha condotto a concentrare gli schemi esistenti in uno o due fondi di gruppo, distinti in base al regime di contribuzione ovvero di prestazione definita. La Relazione, da alcuni anni, dà conto di un aspetto preoccupante. In presenza di un costante aumento degli iscritti (nel 2019 più del 4% rispetto all'anno precedente) è ragguardevole il numero di coloro che hanno cessato di versare i contributi.

### **Le iscrizioni alle diverse forme**

I fondi pensione negoziali contano 3,095 milioni di iscritti, il 5 per cento in più rispetto al 2018. Il 36 per cento (1,141 milioni di unità) del totale degli attuali iscritti ha fatto ingresso nel settore dei fondi negoziali tramite il meccanismo di adesione contrattuale, introdotto per alcuni fondi a partire dal 2015. Per effetto di tale meccanismo, il datore di lavoro versa il contributo previsto dal contratto di riferimento a favore di tutti i lavoratori ai quali si applica tale contratto; il versamento affluisce al fondo individuato dalla contrattazione collettiva e, laddove non sia già iscritto, iscrive in modo automatico il lavoratore a tale fondo. Ai fondi pensione aperti sono iscritti 1,516 milioni di individui, in crescita del 6,1 per cento rispetto al 2018; gli iscritti ai PIP “nuovi” sono 3,264 milioni, il 4,3 per cento in più. Includendo anche i circa 354.000 iscritti dei “vecchi” PIP ed escludendo le doppie iscrizioni tra PIP “nuovi” e “vecchi”, il segmento dei piani individuali di tipo assicurativo conta circa 3,6 milioni di aderenti. Completano il quadro i 618.000 iscritti ai fondi preesistenti e i 27.900 a FONDINPS. Il grado di diffusione della previdenza complementare può essere valutato rispetto alle forze di lavoro, platea pari a 25,941 milioni di unità nella media del 2019 (occupati e persone in cerca di occupazione con almeno 15 anni di età). Considerando il numero di iscritti a livello di sistema, depurato degli individui minori di 15 anni, il tasso di partecipazione è del 31,4 per cento rispetto al 30,2 del 2018. Se riferito ai soli iscritti che hanno versato contributi nell'anno appena trascorso, detto tasso scende al 23,3 per cento (22,7 nel 2018). È questo un aspetto preoccupante che la Relazione segnala da alcuni anni: pur in presenza di un costante aumento degli iscritti (nel 2019 più del 4% rispetto all'anno precedente) è ragguardevole (superiore a 2 milioni di “anime morte”) il numero di coloro che hanno cessato di versare i contributi.

**La previdenza complementare in Italia – Tassi di partecipazione (dati di fine 2019)**

|                                     | Numero     | Tasso di partecipazione rispetto alle forze di lavoro (%) |
|-------------------------------------|------------|---|
| Iscritti totali                     | 8.263.593  | 31,4  |
| Iscritti versanti                   | 6.084.308  | 23,3  |
| <i>Per memoria:</i> Forze di lavoro | 25.941.000 |   |

**Le “anime morte”**

Le posizioni contributive non alimentate, includendo anche i PIP “vecchi” sulla base di dati parzialmente stimati, hanno raggiunto quota 2,7 milioni pari al 29,6 per cento del totale (28,2 per cento nel 2018), 239.000 in più rispetto al 2018. La maggior parte delle sospensioni contributive ha luogo nelle forme di mercato ad adesione individuale: 1.165.000 unità nei PIP “nuovi” (34,1 per cento delle posizioni totali) e 599.000 nei fondi aperti (38,6 per cento del totale), in rispettivo aumento, rispettivamente, di 83.000 e di 37.000 unità. Il fenomeno è, tuttavia, in significativo aumento anche nei fondi negoziali: negli ultimi quattro anni si è passati dal 13 per cento delle posizioni totali registrato nel 2016 al 21,1 del 2019, per un totale di circa 667.000 unità, di cui 105.000 aggiuntesi nel corso dell’ultimo anno. Circa 395.000 sono riconducibili a posizioni aperte a seguito di adesioni contrattuali; il 34,6 per cento del totale delle posizioni attivate attraverso tale modalità non ha ricevuto versamenti nel corso del 2019. Ben 351.000, pari al 39,2 per cento del totale, sono posizioni di pertinenza del fondo di riferimento per il settore edile, il cui bacino è caratterizzato da elevata discontinuità occupazionale.

Sono 119.000 le posizioni che nei fondi preesistenti sono prive di versamenti nel 2019, 15.000 in più rispetto all’anno precedente; esse si ragguagliano al 18,3 per cento delle posizioni totali (16,2 per cento nel 2018). La crescita dei non versanti nei fondi preesistenti è strettamente correlata al numero di soggetti che hanno perso i requisiti di partecipazione al fondo in quanto interessati dagli istituti di accompagnamento alla pensione previsti dalla contrattazione collettiva in occasione di processi di ristrutturazione nel settore del credito. La crescita del numero di posizioni non alimentate è anche correlata al fenomeno delle posizioni multiple su più prodotti di previdenza complementare facenti capo a uno stesso individuo.

**Le risorse destinate alle prestazioni**

Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni dalle forme pensionistiche complementari ammontano a 185,1 miliardi di euro alla fine del 2019; in ragione d’anno, la crescita è stata del 10,7 per cento. Per i fondi preesistenti le risorse di pertinenza ammontano a 63,5 miliardi, il 6,2 per cento in più rispetto al 2018. Nei fondi negoziali il patrimonio è di 56,1 miliardi e di 22,8 miliardi nei fondi aperti con incrementi, rispettivamente, dell’11,4 e del 16,4 per cento. I piani individuali di tipo assicurativo totalizzano nel complesso 42,5 miliardi di euro; di cui 35,5 miliardi sono

accumulati presso i PIP “nuovi”, in aumento del 15,5 per cento sul 2018. Se confrontato con l’inizio del 2007, anno della riforma della previdenza complementare a modifica e integrazione delle discipline introdotte nel 1993 e nel 1995, il totale delle risorse destinate alle prestazioni si è più che triplicato, passando da 51,6 a 185,1 miliardi di euro, corrispondenti al 7,4 per cento in termini di crescita media annua composta. L’incidenza dei fondi preesistenti sul totale delle risorse è scesa dal 66 al 34 per cento; per contro, è salita quella dei fondi negoziali, dal 18 al 30 per cento, dei fondi aperti, dal 7 al 12 per cento e dei PIP (vecchi e nuovi) dal 9 al 23 per cento.

### **Il ruolo del tfr nel finanziamento della previdenza complementare e le altre modalità (prevalenti) di utilizzo**

Nel 2019 il flusso complessivo di TFR generato nel sistema produttivo può essere stimato in circa 27,4 miliardi di euro; di questi, 15,2 miliardi sono rimasti accantonati presso le aziende, 6,3 miliardi versati alle forme di previdenza complementare e 5,9 miliardi destinati al Fondo di Tesoreria. Dalla riforma del 2007, su 320,7 miliardi di TFR il 78,6 per cento, pari 252 miliardi o è rimasto in azienda (177,8 miliardi, il 55,5 per cento del totale) o è confluito nel Fondo di Tesoreria (74,2 miliardi, il 23,1 per cento); la quota destinata alla previdenza complementare è stata pari a 68,6 miliardi di euro, il 21,4 per cento del totale.

#### **TFR generato nel sistema produttivo – Modalità di utilizzo (flussi annuali; importi in milioni di euro)**

|                          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | Totale 2007-2019 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| Previdenza complementare | 5.481         | 5.674         | 5.832         | 6.016         | 6.322         | 68.628           |
| Fondo di Tesoreria       | 5.788         | 5.784         | 5.786         | 5.908         | 5.942         | 74.215           |
| Acc.to in azienda        | 12.810        | 13.550        | 14.379        | 14.800        | 15.156        | 177.833          |
| <b>Totale generale</b>   | <b>24.079</b> | <b>25.008</b> | <b>26.023</b> | <b>26.724</b> | <b>27.419</b> | <b>320.676</b>   |

### **Tipologie di prestazioni**

Nel corso del 2019 è entrato ormai a pieno regime il meccanismo delle rendite integrative temporanee anticipate (RITA), parziali e totali; l’erogazione ha totalizzato 466 milioni di euro (385 milioni in più rispetto al 2018), di cui circa 379 a titolo di rendita totale; la gran parte, 433 milioni, è concentrata nei fondi preesistenti. Le prestazioni pensionistiche in capitale hanno totalizzato 3 miliardi di euro (470 milioni in meno rispetto al 2018). Tuttavia, si registrano incrementi significativi nei fondi negoziali, 300 milioni di euro in più, per complessivi 1,2 miliardi nel 2019, e nei PIP, 110 milioni in più, per 618 milioni totali. Viceversa, risultano diminuite di 780 milioni le prestazioni in capitale dei fondi preesistenti, per complessivi 636 milioni di euro erogati nel corso del 2019; il totale del 2018 includeva infatti circa 700 milioni risultanti dall’esercizio dell’opzione per l’erogazione *una tantum* del montante residuo a favore di pensionati di fondi interessati da operazioni di razionalizzazione.

Le posizioni trasformate in rendita che sono state trasferite presso imprese di assicurazione sono state pari a 74 milioni di euro, contro i 63 milioni del 2018.

Sotto forma di rendite sono stati erogati direttamente dai fondi pensione 585 milioni di euro (circa 75 milioni in meno rispetto al 2018), concentrati nei fondi preesistenti.

### **Contributi per categorie**

Secondo la condizione occupazionale, sulle posizioni dei lavoratori dipendenti sono confluiti 13,2 miliardi di euro di contributi. Il contributo medio, calcolato al netto dei PIP “vecchi” ai quali è precluso il versamento del TFR, si è attestato a 2.800 euro, in rialzo rispetto al 2018 (2.750 euro). Nel computo sono inclusi anche gli aderenti su base contrattuale per i quali in massima parte risultano finora versati i soli contributi minimi previsti dalla contrattazione.

Tra i lavoratori dipendenti, il contributo *pro capite* è risultato di 2.150 euro nei fondi negoziali, 2.480 nei fondi aperti e 1.970 nei PIP; più elevato, 7.640 euro, il contributo medio nei fondi preesistenti, caratterizzati da una platea più matura e con retribuzioni in media più elevate.

I lavoratori autonomi hanno versato 1,4 miliardi di euro. Il contributo medio per iscritto è di circa 2.540 euro, in aumento rispetto ai 2.480 del 2018; esso si è attestato a 2.540 euro nei fondi aperti e a 2.550 nei PIP.

## **Economia e Lavoro: la caduta rallenta ma la risalita è lontana\***

*di Giuliano Cazzola*

**L'azienda Italia è ripartita ma – come si diceva una volta – il “motore batte in testa”. Per limitarsi ad un giudizio sintetico (durante il lockdown vi sono state difficoltà anche nella raccolta dei dati da parte delle istituzioni competenti) potremmo dire che, grazie alla riapertura, la struttura produttiva ha rallentato la caduta, ma è ancora lontana dal recupero dei livelli pre-Covid (che del resto non erano per nulla incoraggianti).** Queste considerazioni si basano sull'Indagine rapida del Centro Studi della Confindustria (CSC) sulla produzione industriale (1° luglio) e sulla pubblicazione (2 luglio) di *Occupati e disoccupati a maggio 2020* dell'Istat. Il CSC rileva una diminuzione della produzione industriale di poco meno del 19% in giugno sullo stesso mese dell'anno precedente e del 29,1% in maggio sui dodici mesi. In termini congiunturali, ovvero rispetto al mese precedente, si è avuto, tuttavia, un rimbalzo del 3,9% in giugno, dopo +32,1% rilevato in maggio (in conseguenza della fine del lockdown). Gli ordini in volume sono diminuiti del 34,6% annuo in giugno (+6,3% sul mese precedente) e del 48,5% in maggio (+13,7% su aprile).

**Tuttavia, fa notare il CSC, a partire da maggio, dopo la riapertura delle attività industriali e dei servizi, l'aumento della domanda – benché ancora modesto – ha attivato un recupero dell'offerta che nei due mesi della rilevazione è stato significativo in termini percentuali.** I livelli, invece, restano notevolmente depressi e lontani da quelli pre-Covid (-21,4% l'indice di produzione rispetto a gennaio). Nel secondo trimestre l'attività nell'industria è stimata in calo del 21,6%, in netto peggioramento rispetto all'andamento registrato nel primo (-8,4% sul quarto trimestre 2019). I dati dell'Indagine Rapida hanno evidenziato una significativa differenza della performance per tipologia di impresa: quelle con un'elevata propensione all'export (quota di fatturato esportato maggiore del 60%) hanno avuto un recupero più lento rispetto a quelle più orientate sul mercato interno. Tale tendenza è spiegata, secondo il CSC, da come il virus si è diffuso nel resto del mondo, provocando un ridimensionamento progressivo della domanda di prodotti italiani, che, secondo una tempistica casuale e imprevista, si è interrotta o si è notevolmente ridimensionata nei partner commerciali che attraversavano la fase acuta della pandemia (in particolare USA e Sud America). Si tratta di un'instabilità dei mercati che è preoccupante, essendo l'export il motore dell'economia italiana anche nei periodi di crisi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 luglio 2020, n. 27.](#)

**Per quanto riguarda la domanda interna, il recupero dovuto alla riapertura delle attività è soffocato da un'estrema incertezza sui tempi di uscita dalla crisi sanitaria. I dati recenti sono positivi, nonostante i timori legati alle riaperture; tuttavia, l'esplosione di alcuni focolai in diverse regioni e nuove misure restrittive nei Paesi che erano già stati duramente colpiti dal virus, accrescono la paura di un possibile peggioramento della crisi sanitaria dopo l'estate.** Questo accentua negli operatori economici (famiglie e imprese) un atteggiamento prudentiale nella gestione dei bilanci, già evidente sin dal primo trimestre, che continua a frenare consumi e investimenti. Come vedremo si sono aggiunte notevoli preoccupazioni sui trend del mercato del lavoro, evidenziate soprattutto dall'esplosione dei tassi di inattività e dalla crescita di quelli della disoccupazione. Di converso, continua ad aumentare il risparmio precauzionale delle famiglie: una tendenza confermata dai recenti dati ISTAT con un incremento di quasi 5 punti nel primo trimestre fino a raggiungere il 12,5% del reddito disponibile. Il tasso di investimento delle imprese – misurato dalla quota di investimenti fissi sul valore aggiunto – è sceso al 20,9% (dal 21,3% nel quarto trimestre 2019).

**I recenti dati sull'andamento della fiducia, seppure in graduale miglioramento, mostrano un generale pessimismo (specie tra le imprese dei servizi), nonostante i numerosi provvedimenti finora introdotti.** L'indice di fiducia delle famiglie in giugno è ancora 10 punti inferiore rispetto a quello di gennaio; seppure i giudizi sui bilanci familiari non siano molto negativi, le intenzioni di acquisto restano ancora depresse. Tra le imprese, la fiducia è di 33 punti più bassa rispetto a gennaio (-47,4 nei servizi di mercato); nel manifatturiero migliorano i giudizi sulla produzione, ma aumentano ancora le scorte: questo può essere dovuto a una dinamica della domanda inferiore rispetto a quella attesa dagli imprenditori (sulla base della quale è stata programmata la produzione) oppure alla cancellazione di ordini. In ogni caso non è un buon segnale sugli andamenti futuri della produzione. In questa fase, la fiducia di imprese e famiglie rappresenta, sostiene il CSC, il fattore determinante per la ripartenza. In assenza di un miglioramento delle condizioni interne e internazionali che alimentano tale fiducia, l'efficacia delle politiche di sostegno alla domanda rischia di essere molto limitata e di aumentare ulteriormente il risparmio, vanificando in parte gli sforzi fatti finora. Quest'ultima considerazione è molto importante perché mette in evidenza i limiti delle politiche di sostegno dei redditi che sono stati fino ad ora (si veda la moltiplicazione dei bonus) al centro dei provvedimenti del governo. Quanto all'occupazione – secondo l'Istat – a maggio rispetto a marzo e aprile, la diminuzione è più contenuta e si osserva un recupero consistente di ore lavorate. Ciononostante, da febbraio 2020 il livello di occupazione è diminuito di oltre mezzo milione di unità e le persone in cerca di lavoro di quasi 400 mila, a fronte di un aumento degli inattivi di quasi 900 mila unità. Rispetto ad aprile, per le donne, a maggio, diminuiscono il tasso di occupazione (-0,4 punti percentuali) e quello d'inattività (-0,8 punti), mentre torna a crescere quello di disoccupazione (+2,0 punti). La stessa dinamica, seppur lievemente più contenuta, si osserva tra gli uomini: calano il tasso di occupazione (-0,1 punti) e quello d'inattività (-0,4 punti), aumenta invece il tasso di disoccupazione (+0,5 punti). Su base annua, il tasso di occupazione scende di 1,5 punti tra gli uomini e di 1,4 punti tra le donne; quello di disoccupazione cala rispettivamente di 2,3 e di 2,0

punti, mentre il tasso di inattività cresce di 3,5 punti per gli uomini e di 2,8 punti per le donne. Nei dodici mesi il calo degli occupati è dovuto alla diminuzione dei dipendenti a termine (-18,9%, -592mila) e degli indipendenti (-3,8%, -204 mila); i dipendenti permanenti risultano invece ancora in crescita (+1,2%, pari a +183 mila). Emerge così ciò che non solo era temuto, ma addirittura previsto: saranno i dipendenti con contratto a tempo determinato a perdere il posto di lavoro anche per effetto dei vincoli introdotti dal c.d. decreto dignità riguardanti l'obbligo delle "condizionalità" per le proroghe dopo i primi 12 mesi.

**La sospensione prevista fino ad agosto non tranquillizza le aziende (che sarebbero sanzionate con la trasformazione dei contratti a tempo indeterminato) a fronte della rivendicazione dei sindacati di prorogare la cig e soprattutto il blocco dei licenziamenti individuali per motivi economici e collettivi per i mesi rimanenti dell'anno in corso.** È quest'ultima una misura che viene affrontata dal governo con troppa leggerezza; più si prosegue su questa strada più diventerà difficile tornare alla normalità, col rischio di ingessare le aziende con un "imponibile di manodopera" e con un carico di posti di lavoro ormai divenuti finti, mentre altri settori – che non solo non hanno subito la crisi, ma accresciuto il fatturato – non riescono a soddisfare la loro domanda di lavoro. Da questa sommaria rappresentazione emerge un dato inconfutabile – che si iscrive nel dibattito politico aperto sui capisaldi del programma dell'Unione (Mes, Sure, Bei, Recovery fund): l'Italia non ce la può fare da sola.

## Pensioni: le carte truccate\*

di Giuliano Cazzola

Come è possibile avvalersi della “condizionalità riforme” per sottrarsi o per svilire la grande operazione finanziaria e politica che sta mettendo in campo l’Unione europea? Certo i “sovranisti” di casa nostra, colti di sorpresa dalla mole di risorse messe in campo dalla Bce e promesse dalla Commissione di Bruxelles (che peraltro ha già sospeso i vincoli di Maastricht), non possono fare spallucce di fronte alle richieste che ci vengono rivolte dai nostri partner, come ad esempio quelle di rendere più efficiente la giustizia civile e di combattere l’evasione fiscale. La loro mossa proibita è un’altra: “L’Europa matrigna pretenderà la riforma delle pensioni”. E come prova **citeranno la richiesta – del premier olandese Rutte ad un itinerante Giuseppe Conte- di rivedere “Quota 100”** e ammainare in questo modo uno dei capisaldi del Conte 1. Toccati nell’opportunità che gli italiani considerano più sacra (al punto di mandare in malora tutto il resto), può darsi che l’illusione di poter “fare da sé” (salvo scongiurare la Bce di continuare ad acquistare i nostri titoli) prenda piede.

Intanto sullo scenario europeo il governo italiano non riesce a farsi capire dai partner, perché nessuno si pentirebbe di aver avanzato delle rivendicazioni per tergiversare, poi, quando gli vengono scodellate su di un piatto d’argento. È il caso, allora, di predicare ancora un po’ nel deserto nella speranza che qualcuno ascolti (senza pretendere che capisca e si convinca). A proposito di pensioni, dunque, vi sono taluni aspetti che meritano risposte razionali e non pretese arroganti. Cominciamo dal primo: il confronto internazionale.

In base a consolidata elaborazione dell’OCSE (*Pensions at glance*) l’Italia evidenzia, in un settore delicato come la previdenza, l’ennesimo paradosso. **Nonostante l’età “legale” (normale/standard) sia tra le più elevate, l’età effettiva – che tiene conto di tutti gli istituti esistenti e del complesso delle norme di deroga – è invece significativamente al di sotto di quella media Ocse.** La tavola.1 presenta nella metà di sinistra i dati di base delle due variabili in questione, per singoli paesi e per genere e nella metà di destra le differenze tra l’Italia e tutti i paesi dell’OCSE. Vi si osserva che nel 2018 l’Italia ha consentito mediamente l’uscita dal lavoro a 63,3 anni (62,1 nel 2016) per gli uomini e 62,5 (61,3) per le donne, valori che si sono confrontati con i 65,4 (65,1) e 63,7 (63,6) della media dei paesi OCSE. Nella realtà internazionale la distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre l’età *standard*) per gli uomini in 24 dei 36 paesi dell’Ocse (in 16, per le donne). L’Italia che presenta l’età legale di uscita tra le più alte (67 anni per gli uomini

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 luglio 2020, n. 28.](#)

e 66,6 per le donne) è, con Germania e Francia, nel gruppo dei paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).

**Ciò dipende dal combinato disposto tra regole tuttora “scontate” (tra cui appunto quota 100) per usufruire del trattamento anticipato/anzianità e possibilità effettive di accedervi da parte di centinaia di migliaia di lavoratori baby boomers in relazione della storia occupazionale e contributiva che sono in grado di far valere in un'età intorno ai 60 anni.** Pertanto, se si calcola l'età media di accesso a tutti gli istituti pensionistici esistenti, il suo livello si abbassa (non solo per via del trattamento di invalidità) ma soprattutto per l'ammontare anomalo delle prestazioni anticipate. In sostanza, prendere, da noi, come parametro di normalità i 67 anni previsti per la pensione di vecchiaia (con un minimo di 20 anni di contributi), conduce sul binario morto di un trattamento in larga prevalenza riservato nei fatti alle lavoratrici e ai settori deboli del mercato del lavoro che, durante la vita lavorativa non riescono a maturare requisiti contributivi elevati come quelli necessari (42 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne) per poter anticipare la pensione a prescindere dalla età anagrafica. Un altro aspetto significativo emerge dal Rapporto 2020 della Corte dei Conti (CdC) sul coordinamento della finanza pubblica.

In concreto **quota 100, anziché essere un criterio di flessibilità, si è rivelata un'uscita assai rigida, non solo per il modo in cui erano combinati i requisiti anagrafici e contributivi, ma anche per le caratteristiche della platea di lavoratori a cui era rivolta.** Come è noto gli addendi di quota 100 (62 anni di età e 38 di versamenti) sono requisiti minimi ambedue necessariamente concorrenti (non è consentito, ad esempio, neppure una sola diversa combinazione, tipo 61 +39 o 60 + 40). I dati raccolti dalla CdC dimostrano che ad azzeccare di preciso la quota 100 doc (ovvero 62+38) sono state nel 2019 circa 5mila pensioni, il 3% del totale (rispetto alle 156.700 liquidate pari al 58% di quelle previste nella Relazione Tecnica), mentre in generale i lavoratori che si sono avvalsi della deroga avevano un'anzianità di servizio maggiore di 38 anni. Il che significa che le generazioni dei *baby boomers* interessate erano in grado di far valere un'anzianità minima di 38 anni prima di aver compiuto i 62 anni di età. E quindi per conseguire anche il requisito anagrafico questi soggetti hanno dovuto rimanere in attività ancora per qualche anno. “La lettura dei dati sulle pensioni accolte, disaggregati in base all'età, mostra – scrive la CdC – un generale addensamento sui 63 anni (circa il 27 per cento). I pensionati con Quota 100 con almeno 66 anni di età (e quindi prossimi al pensionamento di vecchiaia di 67 anni di età) sono mediamente il 14 per cento del complesso. Escludendo questa fascia, comunque, non si ravvisano particolari picchi o anomalie nella distribuzione dei pensionati. Questo sembra confermare – ribadisce la CdC – che la discriminante più importante, nell'adesione a Quota 100, sia stata l'anzianità contributiva piuttosto che l'età. In sostanza, l'uscita anticipata ha finito per attrarre principalmente coloro che – per anzianità contributiva – avevano la minima distanza dalla soglia prevista per l'uscita anticipata (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 e 10 mesi per le donne): circa la metà dei lavoratori uomini è andato in pensione con almeno 41 anni di anzianità; le donne con almeno 40 anni di anzianità risultano il 53 per cento del totale, oltre il 30 per cento

ha almeno 41 anni di anzianità. Questi trend dimostrano – come abbiamo sottolineato più volte da *vox clamans in deserto* – che gli effetti di quota 100 saranno destinati – alla scadenza della deroga alla fine del 2021 – a confluire verso l'utilizzo del pensionamento anticipato ordinario, bloccato fino a tutto il 2026, a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne”. CVD: come si scriveva al liceo alla fine dei teoremi.

#### Età di pensionamento effettiva e standard per uomini e donne: valori assoluti e differenze tra Italia e paesi Ocse

|                 | ETA'        |             |             |             | ETA' ITALIA VS ..... |            |             |            |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|------------|-------------|------------|
|                 | UOMINI      |             | DONNE       |             | UOMINI               |            | DONNE       |            |
|                 | Effettiva   | Standard    | Effettiva   | Standard    | Effettiva            | Standard   | Effettiva   | Standard   |
| Korea           | 72,3        | 61,0        | 72,3        | 61,0        | -9,0                 | 6,0        | -10,8       | 5,6        |
| Mexico          | 71,3        | 65,0        | 66,5        | 65,0        | -8,0                 | 2,0        | -5,0        | 1,6        |
| Japan           | 70,8        | 65,0        | 69,1        | 64,0        | -7,4                 | 2,0        | -7,6        | 2,6        |
| Chile           | 70,0        | 65,0        | 66,7        | 65,0        | -6,6                 | 2,0        | -5,2        | 1,6        |
| New Zealand     | 69,8        | 65,0        | 66,4        | 65,0        | -6,5                 | 2,0        | -5,0        | 1,6        |
| Israel          | 69,4        | 67,0        | 66,0        | 62,0        | -6,1                 | 0,0        | -4,5        | 4,6        |
| Portugal        | 68,5        | 65,2        | 65,4        | 65,2        | -5,2                 | 1,8        | -4,0        | 1,4        |
| Iceland         | 68,1        | 67,0        | 65,9        | 67,0        | -4,8                 | 0,0        | -4,4        | -0,4       |
| United States   | 67,9        | 66,0        | 66,5        | 66,0        | -4,5                 | 1,0        | -5,0        | 0,6        |
| Sweden          | 66,4        | 65,0        | 65,4        | 65,0        | -3,1                 | 2,0        | -4,0        | 1,6        |
| Switzerland     | 66,4        | 65,0        | 65,0        | 64,0        | -3,1                 | 2,0        | -3,5        | 2,6        |
| Turkey          | 66,3        | 51,0        | 64,9        | 48,0        | -2,9                 | 16,0       | -3,4        | 18,6       |
| Norway          | 66,1        | 67,0        | 64,1        | 67,0        | -2,7                 | 0,0        | -2,6        | -0,4       |
| Latvia          | 65,7        | 62,8        | 64,7        | 62,8        | -2,4                 | 4,3        | -3,2        | 3,8        |
| Ireland         | 65,6        | 66,0        | 64,1        | 66,0        | -2,3                 | 1,0        | -2,6        | 0,6        |
| Estonia         | 65,5        | 63,3        | 65,7        | 63,3        | -2,2                 | 3,8        | -4,2        | 3,3        |
| Canada          | 65,5        | 65,0        | 64,0        | 65,0        | -2,2                 | 2,0        | -2,5        | 1,6        |
| <b>OECD</b>     | <b>65,4</b> | <b>64,2</b> | <b>63,7</b> | <b>63,5</b> | <b>-2,1</b>          | <b>2,8</b> | <b>-2,2</b> | <b>3,1</b> |
| Australia       | 65,3        | 65,0        | 64,3        | 65,0        | -2,0                 | 2,0        | -2,8        | 1,6        |
| Netherlands     | 65,2        | 65,8        | 62,5        | 65,8        | -1,9                 | 1,3        | -1,1        | 0,8        |
| Denmark         | 65,1        | 65,0        | 62,5        | 65,0        | -1,8                 | 2,0        | -1,0        | 1,6        |
| United Kingdom  | 64,7        | 65,0        | 63,6        | 62,7        | -1,4                 | 2,0        | -2,1        | 3,9        |
| Lithuania       | 64,3        | 63,6        | 63,0        | 61,9        | -1,0                 | 3,4        | -1,5        | 4,7        |
| Finland         | 64,3        | 65,0        | 63,4        | 65,0        | -1,0                 | 2,0        | -1,9        | 1,6        |
| Germany         | 64,0        | 65,5        | 63,6        | 65,5        | -0,7                 | 1,5        | -2,1        | 1,1        |
| EU-28           | 64,0        | 64,3        | 62,3        | 63,3        | -0,6                 | 2,7        | -0,9        | 3,3        |
| Austria         | 63,5        | 65,0        | 60,8        | 60,0        | -0,1                 | 2,0        | 0,7         | 6,6        |
| Hungary         | 63,4        | 63,5        | 60,0        | 62,0        | -0,1                 | 3,5        | 1,5         | 4,6        |
| <b>Italy</b>    | <b>63,3</b> | <b>67,0</b> | <b>61,5</b> | <b>66,6</b> | <b>0,0</b>           | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b> |
| Czech Republic  | 63,2        | 63,2        | 61,3        | 62,7        | 0,1                  | 3,8        | 0,2         | 3,9        |
| Slovenia        | 63,1        | 62,0        | 60,1        | 61,7        | 0,2                  | 5,0        | 1,4         | 4,9        |
| Poland          | 62,8        | 65,0        | 60,6        | 60,8        | 0,5                  | 2,0        | 0,9         | 5,8        |
| Spain           | 62,1        | 65,0        | 61,3        | 65,0        | 1,2                  | 2,0        | 0,2         | 1,6        |
| Greece          | 61,7        | 62,0        | 60,0        | 62,0        | 1,6                  | 5,0        | 1,5         | 4,6        |
| Belgium         | 61,6        | 65,0        | 60,5        | 65,0        | 1,7                  | 2,0        | 1,0         | 1,6        |
| Slovak Republic | 61,1        | 62,2        | 59,9        | 62,2        | 2,2                  | 4,8        | 1,5         | 4,4        |
| France          | 60,8        | 63,3        | 60,8        | 63,3        | 2,5                  | 3,8        | 0,7         | 3,3        |
| Luxembourg      | 60,5        | 62,0        | 61,3        | 62,0        | 2,8                  | 5,0        | 0,2         | 4,6        |

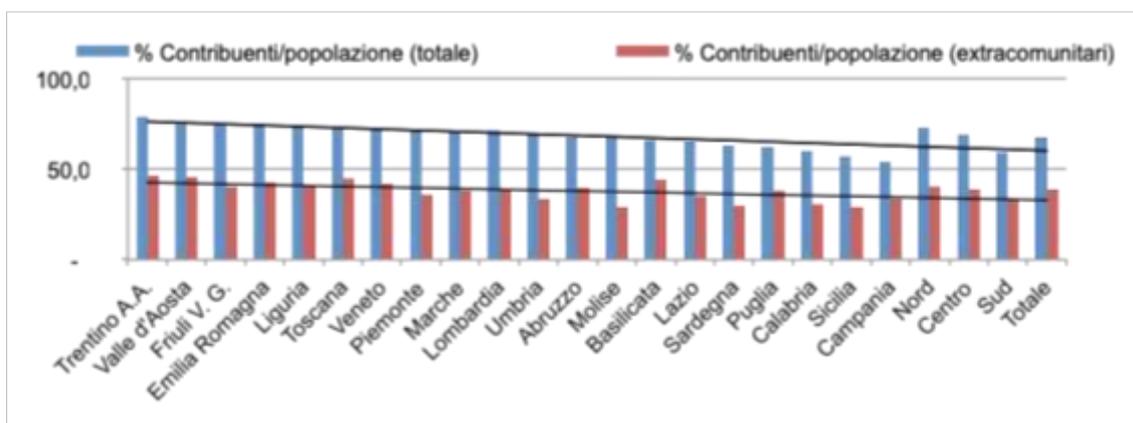
Fonte: Ocse

## I redditi e le tasse dei cittadini extracomunitari\*

di Giuliano Cazza

Ho trovato di grande interesse un articolo di Raffaele Lungarella su Neodemos a proposito dell'**apporto al sistema fiscale sulla base del reddito percepito dai cittadini extracomunitari, residenti in Italia**. La presenza di contribuenti extracomunitari è proporzionalmente più diffusa nelle aree che offrono maggiori opportunità economiche e che, a desumere dal più alto rapporto contribuenti/popolazione per il totale della popolazione residente, presentano un minor tasso di evasione fiscale totale. Infatti, nelle regioni dove tale rapporto è più elevato, si ha un "trascinamento" verso l'alto anche della quota di extracomunitari che presenta la dichiarazione dei redditi (grafico 1).

**Grafico 1** – Rapporto percentuale contribuenti/popolazione per il totale della popolazione extracomunitaria nel 2016



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

L'Agenzia delle entrate ha censito 1.360.248 contribuenti extracomunitari (3,3% del totale dei contribuenti residenti in Italia). Mancano negli archivi dell'Agenzia delle entrate tra 450 mila e 750 mila pensionati, lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi extracomunitari in regola con il permesso di soggiorno conosciuti all'Inps (Tabella 1). Si tratta, verosimilmente, di persone appartenenti soprattutto a quelle categorie i cui redditi non sono tassati alla fonte da sostituti d'imposta, ma non devono essere considerate automaticamente evasori fiscali: è possibile che il reddito di una parte di esse sia più basso dell'importo oltre il quale scatta l'obbligo di dichiararlo al fisco.

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 luglio 2020, n. 29.](#)

**Tabella 1** – Confronto tra contribuenti extracomunitari censiti dall’Agenzia delle entrate ed extracomunitari conosciuti dall’Inps

| Parametri  | Anno      |           |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |
| A: Extracomunitari residenti in Italia               | 2.913.449 | 3.130.328 | 3.480.164 | 3.522.379 | 3.508.834 |
| B: Contribuenti extracomunitari                      | 1.332.991 | 1.323.060 | 1.278.334 | 1.357.085 | 1.360.248 |
| C: Contribuenti/residenti*100 (B/Ax100)              | 45,8      | 42,3      | 36,7      | 38,5      | 38,8      |
| D: Numero medio di soggetti conosciuti dall’Inps*    | 1.736.203 | 1.704.085 | 1.692.529 | 1.743.979 | 1.804.977 |
| E: Numero totale di soggetti conosciuti dall’Inps ** | 2.130.534 | 2.070.230 | 2.039.199 | 2.091.838 | 2.132.287 |
| F: D-B   | 403.212   | 381.025   | 414.195   | 386.894   | 444.729   |
| G: E-B   | 797.543   | 747.170   | 760.865   | 734.753   | 772.039   |
| H: F/Dx100   | 23,2      | 22,4      | 24,5      | 22,2      | 24,6      |
| I: G/Ex100   | 37,4      | 36,1      | 37,3      | 35,1      | 36,2      |

\*Per ogni anno è ottenuto dividendo per 12 il numero complessivo dei mesi di contribuzione di tutti i soggetti presenti nell’archivio nell’anno di riferimento (un soggetto presente per soli sei mesi equivale a 0,5).

\*\*Numero di soggetti conosciuti dall’INPS durante l’anno di osservazione anche per una frazione di anno.

**Fonte:** elaborazioni su dati Agenzia delle entrate e Inps

La geografia del reddito complessivo dichiarato rispecchia sostanzialmente quello della distribuzione regionale dei contribuenti. **L’insieme dei contribuenti extracomunitari dichiara un reddito medio di poco inferiore a 12 mila euro, che costituiscono circa il 57% del reddito complessivo medio di tutti i contribuenti italiani.** Il livello di questa percentuale evidenzia una demarcazione territoriale meno accentuata di quanto non si riscontri per l’importo del reddito medio dichiarato dagli extracomunitari residenti nelle singole regioni. Il reddito medio da lavoro autonomo, in tutte le altre regioni, indipendentemente dalla sua fonte, l’importo medio dichiarato al fisco dai contribuenti extracomunitari è sempre più basso di quello registrato dall’insieme dei contribuenti. I lavoratori dipendenti extracomunitari dichiarano in media 11,6 mila euro, poco più della metà di quanto dichiarato dalla totalità di questa tipologia di contribuenti. Lo scarto può essere, verosimilmente, attribuito alla relativamente maggiore presenza di lavoratori extracomunitari nelle categorie professionali meno ambite sul piano salariale e, all’interno di ognuna di esse, nelle qualifiche più basse e quindi meno pagate. **Nelle regioni del Sud i lavoratori dipendenti extracomunitari dichiarano un reddito medio, in alcuni casi notevolmente più piccolo, rispetto a quello registrato nelle altre regioni.** Ciò può essere collegato al più basso reddito medio dichiarato della totalità dei lavoratori dipendenti nel Sud: gli extracomunitari residenti per essere competitivi con i lavoratori locali devono accettare condizioni che si traducono anche in un maggiore svantaggio retributivo rispetto alle condizioni che possono ottenere quelli di essi che offrono il proprio lavoro nelle restanti regioni.

Anche il reddito medio dei pensionati extracomunitari presenta differenze territoriali, sebbene l’indice di variazione relativa sia per esso molto più basso di quello calcolato per i contribuenti delle altre due fonti di reddito. La spiegazione del più basso reddito medio dei lavoratori autonomi extracomunitari, rispetto a quello per il totale di questa categoria di contribuenti, può essere simile a quella avanzata per i lavoratori dipendenti: **gli extracomunitari svolgono soprattutto attività di piccolo commercio,**

soprattutto ambulante, meno redditizie di quelle professionali, dove la loro presenza è poco diffusa.

**La condizione economica degli extracomunitari residenti in Italia, diventa ancora più debole ove si sottragga al reddito dichiarato l'Irpef netta versata** (nel complesso 2,65 miliardi di euro): **il reddito disponibile medio per contribuente diventa inferiore a 10mila euro**. Solo in Abruzzo e Basilicata l'importo di questo reddito è di poco superiore alla soglia di povertà assoluta, anche nell'ipotesi, poco probabile, che con esso debba vivere una sola persona. Anche se non avessero la necessità di inviarne una parte come rimesse nei loro paesi di provenienza, gli importi modesti dei redditi annui di cui possono disporre rende gli immigrati extracomunitari – come tutte persone di ogni nazionalità che si trovano nelle stesse condizioni economiche – particolarmente vulnerabili alle conseguenze di interruzioni anche per brevi periodi delle attività svolte. A fronte di una discreta correttezza fiscale dei cittadini extracomunitari (in possesso del permesso di soggiorno europeo) residenti nel nostro Paese, emerge una difficoltà di queste famiglie ad accedere alle misure di protezione sociale.

Come ha evidenziato criticamente il Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti **gli esiti del primo anno di applicazione del RdC mostrano uno scarso coinvolgimento di nuclei familiari poveri con capofamiglia di cittadinanza non italiana**. Come si è visto, **i dati indicano che la quota di beneficiari stranieri extracomunitari risulta pari a poco meno del 6%**, quando secondo le indicazioni dell'Istat si riscontra che il 31%o circa di tali soggetti (27,6% considerando le famiglie miste) sono in situazione di povertà assoluta. La quota di nuclei percettori di cittadinanza non italiana è pari al 62% di quanto stimato dalla RT, che indicava prudenzialmente i nuclei stranieri che avrebbero potuto beneficiare di RdC nella misura di 154 mila nuclei: al momento dunque, con circa 96 mila nuclei percettori, la copertura della stima della RT è approssimabile in due terzi. Queste difficoltà derivano anche dalla richiesta ai cittadini extracomunitari di produrre una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta e legalizzata, per comprovare il soddisfacimento dei requisiti economici e la composizione del nucleo familiare. Un iter burocratico che complica ulteriormente la richiesta del sussidio per gli stranieri in maggiore difficoltà economica.

## L'8 settembre delle pensioni\*

*di Giuliano Cazzola*

L'8 settembre (una data che porta sfortuna per quanto avvenne in quel giorno nel lontano 1943) dovrebbe riprendere il confronto tra il ministro Nunzia Catalfo e le confederazioni sindacali in materia di pensioni, con l'obiettivo comune di "superare" la riforma Fornero. Prima del lockdown erano state illustrate le rispettive posizioni (anche se, per il governo, si era fatto avanti l'onnipresente presidente dell'Inps). A parte i fronzoli e le piccole differenze sui requisiti dell'età pensionabile e della anzianità contributiva, la differenza sostanziale sembrava essere una sola: se nel caso di pensionamento anticipato il calcolo – come proponeva Tridico – dovesse essere interamente in regime contributivo o se la parte soggetta al retributivo dovesse conservare le modalità ora vigenti nel sistema misto. Durante la tempesta perfetta della pandemia c'era stata una pausa forzata del negoziato (magari caratterizzata da qualche bordata polemica tra le forze politiche sul destino di quota 100 nell'ambito delle condizionalità connesse all'accesso ai finanziamenti del Recovery Fund). Poi nel mese di luglio è ripartito, baldanzoso, il confronto a conclusione del quale sono state effettuate, da parte dei sindacati, dichiarazioni lusinghiere. "Un inizio importante, abbiamo dato il via ad una trattativa seria che va nella direzione di rispondere alla nostra piattaforma. Non vogliamo qualche aggiustamento di qualche parte della legge Fornero, vogliamo una vera e propria revisione della legge che dia stabilità al sistema nei prossimi anni e che sia in grado di dare risposte a partire dai giovani e dalle donne, che sono le più penalizzate in questi anni". Così il segretario generale della Cgil Maurizio Landini, al termine dell'incontro sulla previdenza tra i sindacati confederali e il ministro del Lavoro Nunzia Catalfo. La linea delle confederazioni l'ha spiegata Roberto Ghiselli, il segretario della Cgil con delega alle politiche sociali. "Le nostre principali proposte sono in realtà note ai più e ricomprendono: possibilità di andare in pensione dopo 62 anni a scelta del lavoratore o con 41 anni di contributi a prescindere dall'età. Teniamo conto – ha aggiunto Ghiselli – che questa flessibilità in uscita è sempre più sostenibile finanziariamente perché, da ora, in poi i futuri pensionati o saranno integralmente nel sistema contributivo o comunque la componente contributiva sarà largamente prevalente nel loro paniere previdenziale. Poi crediamo – ha proseguito – che le donne e chi ha fatto lavori di cura, come anche chi ha fatto lavori più pesanti, debbano poter andare in pensione prima o, a loro scelta, possano contare su un sistema di calcolo che consenta loro una pensione più alta. Inoltre crediamo fondamentale pensare ai giovani e a chi ha condizioni di lavoro povero, discontinuo o con bassa contribuzione, ed in questo caso chiediamo una 'pensione contributiva di garanzia' che aiuti, solidalmente, chi ha avuto più difficoltà nel suo percorso lavorativo affinché possa

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

raggiungere ugualmente una pensione almeno dignitosa”. Non occorre essere profondi conoscitori del sistema pensionistico per accorgersi che – se fossero accolte – queste proposte riporterebbero il sistema stesso non solo a prima del 2012 (quando entrò in vigore – praticamente in teoria – la riforma Fornero), ma ad un assetto addirittura vigente quando i governi ritennero di mettere mano ad un riordino. È vero che – andando avanti nel tempo – l’incremento delle quote calcolate col contributivo penalizza, nei fatti, sul piano economico, l’anticipo del pensionamento essendo i moltiplicatori dei montanti (i coefficienti di trasformazione) ragguagliati all’età a cui si accede alla quiescenza. Ma non ha molto senso privilegiare, in vista degli scenari demografici attesi, l’anticipo rispetto all’adeguatezza dei trattamenti e, soprattutto, è sbagliato e in contraddizione con i trend del mercato del lavoro, scambiare età anagrafiche ridotte con anzianità contributive abbastanza elevate, raggiungibili dalle coorti che vanno in quiescenza nei prossimi anni, ma non dalle nuove generazioni di lavoratori. In sostanza, la posizione dei sindacati rimane prigioniera di un mondo del lavoro in via di esaurimento quando finiranno i baby boomers. Intanto è possibile fare un bilancio degli effetti di quota 100. È ormai assodato che la deroga sperimentale – che scadrà alla fine del 2021 – non ha realizzato se non in minima parte quel turn over anziani/giovani per cui era stata adottata. La più rilevante smentita ufficiale della narrazione degli aedi di “quota 100” si trova nel **Rapporto 2020 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica** e riguarda la media della anzianità contributiva e quella dell’età anagrafica fatte valere dai percettori della pensione. “In realtà – è scritto – i soggetti che hanno usufruito dell’anticipo avendo effettivamente maturato i requisiti minimi di “quota 100” (ovvero 62 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva) sono stati poco più di 5 mila, ossia il 3 per cento del totale. L’uscita anticipata ha attratto principalmente coloro che – per anzianità contributiva – avevano la minima distanza dalla soglia prevista per l’uscita anticipata (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 e 10 mesi per le donne): circa la metà dei lavoratori uomini è andato in pensione con almeno 41 anni di anzianità; le donne con almeno 40 anni di anzianità risultano il 53 per cento del totale; oltre il 30 per cento ha almeno 41 anni di anzianità”. Quanto all’età anagrafica “la lettura dei dati sulle pensioni accolte, disaggregati in base all’età, mostra un generale addensamento sui 63 anni (circa il 27%). I pensionati con Quota 100 con almeno 66 anni di età (e quindi prossimi al pensionamento di vecchiaia di 67 anni di età) sono mediamente il 14% del complesso. Questo sembra confermare – sostiene la Corte – che la discriminante più importante, nell’adesione a “quota 100”, sia stata l’anzianità contributiva piuttosto che l’età”. Questi esiti sono facilmente spiegabili: essendo i 62 anni di età e i 38 anni di contributi criteri rigidi e concorrenti, è capitato che molti interessati fossero in grado di far valere il requisito contributivo prima di aver compiuto 62 anni oppure molti a questa età non avevano ancora maturato 38 anni di anzianità di servizio. Un’ultima notazione riguarda l’iniquità di genere del provvedimento. Nel triennio 2006-2018, le pensioni di anzianità liquidate presentavano, fra i lavoratori dipendenti del settore privato, un rapporto di una donna ogni tre pensionati; con “quota 100” il rapporto è risultato di una donna ogni sei pensionamenti. Un’altra sorpresa riguarda il numero dei soggetti che si sono avvalsi di questa “uscita di sicurezza”: sono stati meno di quelli previsti. Il che ha scatenato una ridda di ipotesi sui motivi del **desencanto**, dimenticando ciò che prevede la norma ovvero che: *“Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2021 può essere esercitato anche successivamente alla*

*predetta data, ferme restando le disposizioni del presente articolo*”. Dunque, gli interessati possono regolarsi e compiere o rinviare le proprie decisioni in tutta tranquillità. Sarà comunque opportuno dare un’occhiata alle statistiche. La Relazione tecnica predisposta per il decreto legge n. 4 del 2019 prevedeva, nell’arco del triennio della sperimentazione un maggior numero di pensioni di oltre 900mila unità (Tabella 1).

**Tabella 1** – Maggior numero di pensioni a fine anno (in migliaia)

|             | Dipendenti privati | Lavoratori autonomi | Dipendenti pubblici | Totale |
|-------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------|
| <b>2019</b> | 102                | 88                  | 100                 | 290    |
| <b>2020</b> | 113                | 102                 | 112                 | 327    |
| <b>2021</b> | 128                | 112                 | 116                 | 356    |

Il numero cumulato delle pensioni accolte a tutto il 10 agosto di quest’anno è riportato di seguito.

#### Numero Accolte

|                            |                |
|----------------------------|----------------|
| <b>Autonomi</b>            | 47.241         |
| <b>Dipendenti privati</b>  | 110.353        |
| <b>Dipendenti pubblici</b> | 72.183         |
| <b>Totale</b>              | <b>229.777</b> |

Segue una valutazione degli **oneri** fino al 2030 (si tiene conto anche del numero di soggetti che, pur avendo maturato i requisiti entro le scadenze previste, sceglieranno di avvalersi del diritto successivamente).

| Anno | Autonomi    | Dipendenti privati | Dipendenti pubblici | Totale               |
|------|-------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| 2019 | 347.221.347 | 1.094.289.070      | 348.373.055         | <b>1.789.883.472</b> |
| 2020 | 637.561.209 | 2.220.956.074      | 1.641.321.115       | <b>4.499.838.398</b> |
| 2021 | 457.349.090 | 1.588.523.794      | 1.131.997.465       | <b>3.177.870.349</b> |
| 2022 | 252.746.857 | 869.020.350        | 648.213.760         | <b>1.769.980.967</b> |
| 2023 | 131.217.797 | 451.654.405        | 273.093.454         | <b>855.965.656</b>   |
| 2024 | 36.822.469  | 130.943.023        | 67.461.783          | <b>235.227.275</b>   |
| 2025 | 4.191.029   | 16.533.650         | 8.661.030           | <b>29.385.709</b>    |
| 2026 | –           | 16.665             | 41.387              | <b>58.052</b>        |
| 2027 | –           | –                  | 21.953              | <b>21.953</b>        |
| 2028 | –           | –                  | 21.953              | <b>21.953</b>        |

## 5. Politically (in)correct

|      |   |   |        |               |
|------|---|---|--------|---------------|
| 2029 | – | – | 21.953 | <b>21.953</b> |
| 2030 | – | – | 21.953 | <b>21.953</b> |

Molto indicativo l'andamento delle domande.



In conclusione, alla luce delle prospettive che le linee in campo – sia del governo che dei sindacati – consentono di intravedere, la data dell'8 settembre (che nella storia del Paese rappresenta l'immagine cupa e drammatica della irresponsabilità delle istituzioni) può rivelarsi una scelta non casuale.

## I licenziamenti sul binario morto del blocco\*

*di Giuliano Cazza*

Non è difficile – se si dispone di una certa dose di incoscienza – entrare in **un regime di blocco dei licenziamenti** (basta avere l'avvertenza di limitarsi a vietare per un periodo definito le risoluzioni del rapporto di lavoro per motivi economici, siano essi individuali o collettivi). Per raggiungere questo obiettivo, **basta una norma di poche righe** (come l'articolo 46 del decreto Cura Italia) per stabilire che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, veniva precluso per 60 giorni l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo e che nel medesimo periodo sarebbero state sospese le procedure pendenti alla data del 23 febbraio 2020. Era previsto, altresì, che durante tale periodo di 60 giorni, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non potesse recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo. Essendo il decreto entrato in vigore lo scorso 17 marzo, si era resa necessaria (attraverso il decreto Rilancio del 19 maggio) una proroga di ulteriori 3 mesi del divieto di licenziamento precedentemente stabilito.

La durata dello “**stop ai licenziamenti**” è risultata quindi di **5 mesi**, decorrenti dal 17 marzo fino al 17 agosto 2020 e **ha riguardato tutti i datori di lavoro indipendentemente dal numero dei dipendenti**. Il decreto Rilancio convertito nella legge n.77/2020 stabiliva che i licenziamenti fossero bloccati fino al 17 agosto 2020. Pertanto, la proroga dal 13 luglio non ha lasciato alcun “buco” temporaneo, in cui le aziende potessero procedere alla risoluzione di uno o più contratti per motivazioni economiche.

Che dire? **Solo in Italia è stato assunto e prorogato un provvedimento di tale importanza nell'ambito delle misure di tutela dei lavoratori dagli effetti del lockdown**. E per trovare un caso analogo, da noi, si deve risalire all'immediato dopo guerra, quando i governi di allora attuarono – con decreto luogotenenziale – **un regime di blocco da febbraio a settembre del 1945. In seguito, attraverso proroghe e in via di fatto il blocco si protrasse fino all'agosto 1947** (le sinistre erano state escluse dal governo in maggio di quell'anno) quando entrò in vigore il primo accordo interconfederale in tema di licenziamenti. Fin dall'inizio erano esclusi dal regime del blocco coloro che rifiutavano, senza validi motivi, un diverso posto di lavoro.

**L'esperienza di quegli anni lontani** – sia pure in un contesto politico, economico e sociale assolutamente particolare (sopra la c.d. Linea Gotica i combattimenti erano ancora in corso) – **dimostra tuttavia che è difficile uscire da quel livello di tutela**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31](#).

**del posto di lavoro. Perché i sindacati hanno buon gioco a resistere e a chiedere delle contropartite.** Soprattutto nella crisi in cui vive il Paese, destinata a continuare se non addirittura ad arrivare a un radicale *redde rationem* con l'economica, è facile sollevare l'opinione pubblica, attraverso i media, in difesa di una politica di congelamento delle situazioni pre-covid, come è avvenuto fino ad ora.

A dire la verità **la proroga del blocco prefigurata nel testo del decreto agosto, in conversione in Parlamento, ha compiuto dei passi in avanti.** Si potrebbe quasi dire – se non si corresse il rischio di pronunciare una parola proibita – che ora il regime di blocco è sottoposto a **“condizionalità”**. Infatti, **la deroga per i licenziamenti copre tutto il periodo di estensione della cassa integrazione senza che sia prevista una data in cui si sospende il blocco dei licenziamenti se non la fine della fruizione della cassa integrazione** da parte dell'azienda.

A introdurre il blocco dei licenziamenti nel nuovo testo del governo è l'articolo 14 recante *Proroga disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo*, che al comma 1, a conferma di una proroga senza scadenza, si stabilisce quanto segue:

“1. Ai datori di lavoro che **non abbiano integralmente fruito dei trattamenti d'integrazione salariale** riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'articolo 1 ovvero **dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali** di cui all'articolo 3 del presente decreto resta precluso l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e restano altresì **sospese** le procedure pendenti avviate successivamente **alla data del 23 febbraio 2020**, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto”.

Per tutto il periodo quindi in cui si fruisce della cassa integrazione o anche dell'esonero del versamento dei contributi stabiliti dal decreto Agosto stesso i licenziamenti sono bloccati e non si può procedere in tal senso. Il blocco dei licenziamenti quindi dovrebbe estendersi per tutte le 18 settimane di cassa integrazione ulteriori del decreto Agosto, che potranno essere richieste con decorrenza dal 13 luglio 2020.

Sono stati introdotte con il nuovo testo delle “condizionalità”. Sarebbero escluse, infatti:

- le imprese che hanno **cessato l'attività**;
- le imprese dichiarate **fallite** quando non sia previsto l'esercizio provvisorio;
- nelle ipotesi di **accordo collettivo aziendale**, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono al predetto accordo.

In questo ultimo caso ai lavoratori è comunque riconosciuta l'indennità di disoccupazione Naspi.

Il comma 3 recita pertanto:

“3. Le preclusioni e le sospensioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano nelle ipotesi di licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell’attività dell’impresa, conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell’attività, nei caso in cui nel corso della liquidazione non si configuri la cessione di un complesso di beni od attività che possano configurare un trasferimento d’azienda o di un ramo di essa ai sensi dell’art. 2112 c.c., ovvero nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono al predetto accordo, a detti lavoratori è comunque riconosciuto il trattamento di cui all’articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22. Sono altresì esclusi dal divieto i licenziamenti intimati in caso di fallimento, quando non sia previsto l’esercizio provvisorio dell’impresa, ovvero ne sia disposta la cessazione. Nel caso in cui l’esercizio provvisorio sia disposto per uno specifico ramo dell’azienda, sono esclusi dal divieto i licenziamenti riguardanti i settori non compresi nello stesso”.

Il comma 4 stabilisce, come già previsto nel decreto Rilancio, che le aziende che rinunciano a procedure di licenziamento già avviate possono revocarle con accesso alla cassa integrazione senza oneri per il datore di lavoro. Si legge nel testo:

“4. Il datore di lavoro che, indipendentemente dal numero dei dipendenti, nell’anno 2020, abbia proceduto al recesso del contratto di lavoro per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell’articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, può, in deroga alle previsioni di cui all’articolo 18, comma 10, della legge 20 maggio 1970, n. 300, revocare in ogni tempo il recesso purché contestualmente faccia richiesta del trattamento di cassa integrazione salariale, di cui agli articoli da 19 a 22-quinquies del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, a partire dalla data in cui ha efficacia il licenziamento. In tal caso, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, senza oneri né sanzioni per il datore di lavoro.”

**Le esclusioni sono al limite del buon senso, se non persino dell’ovvietà. È il momento di interrogarsi su quali contropartite potrebbero chiedere i sindacati per superare tale situazione di stallo, anche se la cig e il blocco sono divenute le ruote della stessa bicicletta. Corre voce che la “vittima sacrificale” potrebbe essere la disciplina legislativa del licenziamento individuale, con l’obiettivo di abbassare almeno il limite dei dipendenti oltre il quale scattano le tutele.**

Tutto questo ribadisce la convinzione che governo e sindacati non riescano ad uscire dalla fase 1, come se, passata la bufera tutto potesse tornare come prima, per cui adesso occorre sedersi lungo il fiume ti ed aspettare, usando nel frattempo le copiose risorse che sono state promesse, per combinare il pranzo con la cena. Perché altrimenti i miliardi del Sure (27 sui 100 disponibili) sono benvenuti anche da parte di chi

non vuole sentire parlare di Mes? Perché arrivano con il cacio sui maccheroni rispetto alle politiche da cui il governo non riesce non riesce a liberarsi: mettere riparo ai danni del covid sostituendo con ammortizzatori sociali, bonus, una tantum, indennità, sconti i redditi e i fatturati falciati dal lockdown e fingendo di mantenere in vita posti di lavoro finti. “I sussidi servono a sopravvivere, a ripartire”, ha detto Mario Draghi al Meeting di Rimini – ma ai giovani bisogna dare di più perché “i sussidi finiranno” e se la spesa a debito non sarà servita a formarli professionalmente, a creare nuove opportunità, saranno loro a essere le vittime sacrificali. Ma non nascondiamoci dietro un dito. Esiste, nel Paese, uno schieramento trasversale – che tiene insieme pezzi della maggioranza e dell’opposizione e che include anche i sindacati – che esprime una linea molto esplicita: arriveranno molte risorse che ci consentiranno di tirare avanti distribuendo ed incassando sussidi. Poi ci penserà il solito stellone.

## Confindustria e sindacati: “Incontrarsi e dirsi addio”\*

*di Giuliano Cazza*

Sarà l'esordio del neo presidente di Viale dell'Astronomia nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali e, in un certo senso anche del segretario della Uil Pierpaolo Bombardieri (omen nomen?), che siederà, dall'altra parte del tavolo, in mezzo ad Annamaria Furlan e Maurizio Landini, che di trattative ne sanno una più del diavolo.

Per fare il punto sull'aria che tira e sulle posizioni in campo ci serviamo – come altre volte – dell'analisi di Nunzia Penelope, cronista da lungo tempo di relazioni industriali e di problematiche sindacali, che sul Diario del Lavoro, un giornale on line dedicato a questi temi, ha voluto descrivere il quadro dell'incontro di oggi. “Ma al di là delle questioni e degli scenari di fantapolitica – scrive Penelope con riferimento agli attacchi sempre più frequenti di Confindustria al governo – c'è intanto qualcosa di molto concreto da affrontare ed è la stagione dei rinnovi contrattuali ormai alle porte. Bonomi ha affermato di voler fare contratti ‘rivoluzionari’, ma nella lettera sopra citata (alle strutture della sua associazione, ndr) i sindacati intravedono invece, semplicemente, i podromi di una disdetta del Patto delle Fabbrica. O quanto meno di una sua sostanziale revisione. Scelta singolare, visto che tutte le piattaforme predisposte per i rinnovi sono state costruite sulla base di quel patto. E c'è da chiedersi quanto le federazioni di categoria aderenti a Confindustria possano essere entusiaste all'idea di ricominciare daccapo, dalla ridiscussione di un accordo interconfederale, prima di poter sedere al tavolo con le controparti. Inoltre, Bonomi rispolvera in pratica una vecchia idea fissa di Confindustria, quella che il salario si distribuisca tutto in azienda; trascurando il fatto che la maggior parte delle piccole imprese vive, invece, di contratto nazionale”.

In effetti, scomodare la “rivoluzione” in un ambiente dove di rivoluzioni non se ne fanno più da mezzo secolo (al massimo, scoppia di tanto in tanto una rivolta) ha inquietato gli interlocutori (e forse anche qualche azienda e categoria aderente); come se ci fosse la necessità di farsi sentire dopo anni in cui la più importante associazione imprenditoriale (che in un tempo lontano metteva in fibrillazione i governi soltanto con un comunicato stampa) non viene neppure più invitata ai tavoli del negoziato con il governo. Poi c'è il mistero della lettera agli associati, inviata dal presidente Bonomi alla fine di agosto: un testo molto ampio che sembrava voler parlare a nuora (il mondo dell'impresa) perché suocera (governo, partiti e sindacati) intendesse. Certo, fino ad ora la presidenza di Carlo Bonomi – che pur aveva acceso tante speranze – resta ancora una narrazione rinviata alla prossima puntata. Soprattutto quando si presentò sul red carpet degli Stati generali, distribuendo ai presenti un libro, contenente dei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 settembre 2020, n. 32.](#)

pregevoli saggi di economisti difficilmente traducibili in proposte di politica economica di un protagonista della vita sociale (e non di un editore). A leggere però quel che Bonomi scrive non sembrano esservi particolari motivi di sorpresa. Tanto meno un disegno esplicito da giocare in politica. “Nell’attivismo diciamo così politico della Confindustria – scrive ancora Penelope – c’è chi legge un obiettivo básico: mettere in crisi il governo, che già dopo il voto del 20 settembre potrebbe traballare vistosamente, puntando su un governo istituzionale o tecnico, ma soprattutto, puntando a un cambio della guardia al Mise, dove far sedere una persona di maggiore ‘fiducia’ per la Confindustria rispetto all’attuale titolare” (se non andiamo errati alla direzione di quel ministero siede ora Marcella Panucci, già ex DG di Confindustria). Ma – detto tra di noi – potrà sembrare originale, stramba, la posizione di un presidente degli industriali che si attegga a principale avversario del governo in carica (il suo predecessore non disdegnava gli incontri “separati” (rispetto agli altri ministri competenti) con Matteo Salvini nella sede del Viminale), ma è difficile non convenire su talune delle sue critiche alla linea di condotta del Conte 2 (come lo era stato del Conte 1 da presidente dell’Assolombarda).

È difficile dare torto a Carlo Bonomi quando scrive, nella sua lettera a tutte le strutture, “Vengo ora al punto più rilevante per noi e per le nostre imprese: il lavoro e gli ammortizzatori sociali. La scelta operata dal Governo è stata di estendere gli ammortizzatori e vietare per legge i licenziamenti. Vista la severità delle misure di lockdown, che si sono rese necessarie di fronte al morso del COVID, quella scelta poteva essere giustificata. Ma prostrarla a oltranza – sostiene Bonomi – è un errore molto rischioso: hanno avuto accesso alla cassa-COVID, secondo l’ultimo aggiornamento INPS, oltre 5,5 milioni di italiani; se a questi sommiamo tutti coloro che beneficiano dei diversi regimi di sostegno diretto pubblico, la quota di italiani sotto l’ombrello della protezione statale oltrepassa quota 8 milioni di cittadini. Per noi imprese, restare ancorati all’idea della CIG – cioè tentare di congelare il lavoro dov’era e com’era – è in molti casi un errore profondo, poiché ritarda le riorganizzazioni aziendali, i nuovi investimenti e le nuove assunzioni che pur son necessarie e a cui dobbiamo pensare. Per alcune, poi, questa “anestesia” potrebbe significare, al “risveglio”, l’avvio di procedure concorsuali.

Più si protrae nel tempo il binomio “CIG per tutti/no licenziamenti” più gli effetti di questo congelamento potrebbero essere pesanti, in termini sociali e per le imprese”. Il problema è che questa è la linea con la quale i sindacati hanno messo il governo con le spalle al muro: “Caro Conte, noi non ti siamo ostili, se tu fai quel che chiediamo”. Ecco qua: cig ad libitum per tutti, blocco dei licenziamenti, difesa ad oltranza delle imprese decotte (quelle che stanno da anni al Mise); poi arriveranno requisiti pensionistici alleggeriti (domani è il turno del ministro Nunzia Catalfo al cui tavolo si deciderà il superamento della riforma Fornero, all’indietro, ovvero tornando alle regole in vigore alla fine del “secolo breve”). In fondo lo stesso Mario Draghi non ha detto cose diverse da Bonomi: «Gli incentivi devono creare nuovi lavori, non salvare quelli vecchi». Con queste poche parole dell’ex presidente della Bcw viene messa in discussione la politica in cui è restato impigliato il governo italiano, che non riesce ad uscire dalla fase 1 e continua a portare avanti una linea di condotta fondata su

provvedimenti, disseminati in centinaia di articoli, rivolti a sostituire il reddito e i fatturati, come se le risorse promesse da Bruxelles servissero a restare in attesa, congelando la struttura produttiva e occupazionale esistente come se il problema fosse quello di tirare avanti, senza toccare nulla, ma sfruttando le copiose risorse messe a disposizione dalla Ue, non per aspirare alla ripresa o cambiare modello di sviluppo basato sulla green economy e la digitalizzazione, ma per combinare il pranzo con la cena il più a lungo possibile, stretti attorno ai nostri sacrosanti diritti.

## Settembre 1920: l'occupazione delle fabbriche, un evento cruciale nella storia del movimento operaio e del Paese\*

di Giuliano Caszola

Può essere che mi sia sfuggita qualche rievocazione importante. È possibile che il virus abbia determinato amnesie nella memoria collettiva di una nazione, in particolare nel popolo disorientato e confuso della sinistra (sarebbe bene cominciare ad usare il plurale come si fa con le destre). Il fatto però è evidente: nel settembre di cento anni fa (il 1920) aveva luogo l'episodio culminante del "biennio rosso": l'occupazione delle fabbriche. Nell'introduzione del saggio *L'occupazione delle fabbriche* (Einaudi) dedicato a quell'evento Paolo Spriano – lo storico ufficioso del Pci – scrive: "Enorme fu l'emozione che esso produsse in tutto il Paese e non solo allora (Antonio Gramsci, in una nota dal carcere, si riferì all'episodio parlando della "grande paura", ndr): ché, dopo decenni, l'occupazione delle fabbriche è ancora un richiamo obbligato nella vita sociale e politica italiana". Spriano esprimeva quest'auspicio nell'aprile del 1964. Da allora è trascorso un lasso di tempo molto lungo, ma non abbastanza per stendere, come è accaduto, un velo di oblio su di un pezzo di storia del movimento operaio.

### Il "biennio rosso"

Gli anni 1919-1920 furono definiti "il biennio rosso", quando si accesero le speranze di "fare come la Russia", dove erano in corso la rivoluzione dei soviet e la guerra civile. La Grande Guerra era finita da poco e aveva prodotto, oltre alla "inutile strage", enormi sommovimenti politici e sociali. Nel febbraio del 1919 gli operai metallurgici avevano conquistato le "otto ore", mentre sul piano politico, nelle elezioni generali, il Psi (forte di 200mila iscritti) aveva eletto 156 deputati alla Camera (affermandosi come il partito di maggioranza relativa). La Confederazione del Lavoro (Cgl) contava poco meno di due milioni di iscritti, di cui più della metà erano operai dell'industria (solo per ricordare le federazioni più importanti: 200mila edili, 160mila metallurgici, 155mila tessili, 60mila statali, 50mila impiegati privati e quant'altro). Sarebbe come sparare sulla Croce rossa, far notare che nelle confederazioni di oggi, la metà degli iscritti sono pensionati. Ma la Confederazione "rossa" non era l'unico sindacato esistente e attivo. L'Usi – di ispirazione anarco-sindacalista – contava 300mila iscritti, mentre il "sindacato bianco", la Confederazione italiana del lavoro (Cil), era forte soprattutto nelle campagne dove aveva l'80% dei 1,8milioni di iscritti complessivi: uno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 settembre 2020, n. 33](#). Pubblicato anche su *Il Riformista*, 12 settembre 2020.

dei suoi principali leader Guido Miglioli era definito il “bolsevico bianco”. Vi erano poi formazioni repubblicane in Romagna; il sindacato ferrovieri, autonomo dalla Cgl, con 200mila iscritti. Oltre ai tessili dove era forte la presenza di lavoratrici, il sindacato più importante era sicuramente la Fiom, diretta da Bruno Buozzi. La forza di questo sindacato, scrive Spriano, stava nel fatto che “le sue direttive venivano accolte ed osservate dalla grande maggioranza delle maestranze”. La federazione, attiva già nei primi anni del XX secolo, si “era fatta le ossa” durante la guerra, aumentando il suo potere contrattuale. Buozzi e i principali dirigenti, anche a livello periferico, erano socialisti riformisti (come del resto quelli della confederazione). Secondo l’autore, queste persone avevano una “concezione di grande rigidità che fa[ceva] della organizzazione centralizzata, della disciplina all’autorità del sindacato e al suo potere contrattuale una sorta di feticcio”. Nella loro esperienza questi sindacalisti avevano visto e combattuto i guasti provocati del sindacalismo rivoluzionario nelle lotte di una decina di anni prima e avevano incanalato il movimento lungo un percorso strettamente attinente al negoziato delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro. Secondo Spriano – nelle sue parole si avverte un giudizio politico critico – quel gruppo dirigente non vedeva con favore la nascita di strutture consiliari a cui venivano contrapposte le commissioni interne (istituite dall’accordo Itala-Fiom del 1906); su questo tema vi era in disaccordo con i torinesi di “Ordine nuovo” (Antonio Gramsci, Palmiro Togliatti, Angelo Tasca e altri) per i quali “il consiglio di fabbrica” era “il modello dello Stato proletario”. Sul piano politico i leader sindacali non condividevano la linea della maggioranza massimalista del Psi (che guardava all’esperienza sovietica e si poneva come obiettivi l’istituzione della Repubblica socialista, la dittatura del proletariato e la socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio”). Da socialisti riformisti aspiravano “ad una collocazione diversa delle masse operaie e delle loro legittime rappresentanze nel quadro dello Stato democratico” nonché “ad una organizzazione produttiva che rispecchi il peso accresciuto di queste masse nell’economia del Paese”. La conflittualità era molto elevata. Oltre al problema dei salari, del c.d. carovita (ci furono dei saccheggi nei negozi e nei mercati come reazione all’aumento dei prezzi), erano in corso processi di riconversione industriale post-bellica che provocavano un crescente livello di disoccupazione (in assenza di qualsiasi forma di tutela del reddito). In tutto il 1919 (ricorda Massimo L. Salvadori nella sua “Storia d’Italia”) si ebbero 1663 scioperi nell’industria e 208 nell’agricoltura con una perdita complessiva di 22 milioni di giornate di lavoro. In agricoltura dopo una durissima lotta dei braccianti durata per mesi, i sindacati avevano ottenuto, con grande disappunto degli agrari, il c.d. imponibile di manodopera che costringeva i padroni a negoziare gli organici. Nel 1920 il numero degli scioperi superò i 2mila.

### **L’occupazione delle fabbriche**

Scrive Salvadori che a metà agosto del 1920 “maturò una situazione destinata a procurare un confronto durissimo fra il movimento operaio, gli industriali e la classe dirigente. Lo scontro – continua lo storico affrontando il nodo cruciale di quella fase – mise a nudo “tutto il velleitarismo e l’inconsistenza del massimalismo del Partito socialista”, il quale, mentre propagandava tra le masse una vaga prospettiva rivoluzionaria, non avendo la capacità di prenderne la direzione, “faceva al tempo stesso montare

nella borghesia una volontà controrivoluzionaria e inclinazioni autoritarie”. La situazione precipitò quando, rotte le trattative contrattuali, la Fiom proclamò lo sciopero bianco ovvero una sorta di boicottaggio della produzione a cui gli industriali risposero, man mano, con la serrata. Si aprì una sorta di processo di botta e risposta tra serrata e occupazione delle fabbriche, fino a quando la Fiom impartì una indicazione di carattere generale in tal senso. Così l’occupazione, iniziata all’Alfa Romeo a Milano, si estese a tutto il triangolo industriale – e non solo tra i metalmeccanici – arrivando a coinvolgere 500mila lavoratori. Gli operai si misero a gestire in proprio la produzione e approntarono una forma di difesa militare armata delle fabbriche, affidata alle c.d. Guardie rosse. Il loro inno di battaglia iniziava così: “All’appello di Mosca, plotoni roventi, sotto il rosso vessillo dei soviet di Lenin...”. Il Partito socialista si trovò a dover gestire una situazione che in pochi giorni si era aggravata e poteva sfuggire di mano da un momento all’altro. I più radicali tra i massimalisti vedevano in quel movimento, che si era diffuso inaspettatamente e in breve, l’anticipo di un processo rivoluzionario, mentre i riformisti, con i sindacalisti in prima fila, sostenevano che era necessario riportare e mantenere gli obiettivi della lotta su di un piano sindacale. La riunione decisiva si svolse la sera del 10 settembre (praticamente un secolo fa) e vi parteciparono le Direzioni del Partito e della CGIL. Nel suo saggio Spriano cita un brano dell’intervento di Ludovico D’Aragona, il segretario generale della Confederazione: “Voi credete (rivolgendosi ai massimalisti, ndr) che questo sia il momento di far nascere un atto rivoluzionario, ebbene assumetevi la responsabilità. Noi che non ci sentiamo di assumere questa responsabilità di gettare il proletariato al suicidio vi diciamo che ci ritiriamo e che diamo le dimissioni .... prendete voi la direzione del movimento”. A questo punto, afferma Spriano, “tutti i membri della Direzione sono d’accordo nel ritenere che senza gli uomini della Cgl alla testa delle masse” il “grande salto” non si poteva fare. Così, l’ordine del giorno, presentato da D’Aragona, prevalse nella votazione finale. Spriano commenta questo esito in modo drammaticamente ironico: “La rivoluzione è respinta a maggioranza”. Un altro protagonista di quella fase fu il presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, il quale adottò una linea attendista rifiutando – benché sollecitato – di impiegare la forza pubblica a sostegno degli industriali. Anzi, impartì, come ministro degli Affari interni, ordini precisi e rigorosi di moderazione “anche di fronte all’impiego di armi da parte della folla”. Paolo Spriano, in proposito, cita il testo di un telegramma inviato da Giolitti l’11 settembre al Prefetto di Milano, nel quale lo invitava a persuadere gli industriali che “nessuno governo in Italia farà uso della forza, provocando certamente una rivoluzione, per far risparmiare loro qualche somma”. E aggiungeva: “Uso della forza significherebbe almeno la rovina delle fabbriche”. Si racconta che al sen. Giovanni Agnelli il quale premeva perché “l’uomo di Dronero” facesse intervenire l’esercito per sgombrare le fabbriche, il presidente rispondesse: “Bene. Comincerò a prendere a cannonate la Fiat”. Quando maturò il momento della mediazione Giolitti convocò le parti a Roma, il 19 settembre. Dopo sei ore di discussione fu raggiunta un’intesa molto favorevole per la Fiom: 4 lire di aumento al giorno, minimi di paga, caroviveri, maggiorazioni per il lavoro straordinario, sei giorni di ferie annuali, indennità di licenziamento. Per convincere gli industriali a cedere, Giolitti minacciò di emanare un decreto per istituire il “controllo sindacale” delle aziende. L’accordo sottoscritto fu sottoposto e approvato in un referendum dai lavoratori.

## Il biennio nero

“Dopo l’occupazione delle fabbriche, le masse sindacali sentivano confusamente di essere state sconfitte – Spriano cita così un commento del tempo – ma non vedevano chiaramente né come né da chi”. Salvadori sottolinea che l’occupazione delle fabbriche ebbe un triplice effetto: diede un colpo gravissimo alla linea politica di Giolitti che si era procurato l’ostilità degli industriali; rappresentò una inesorabile *débacle* del Partito socialista; inasprì ulteriormente i conflitti politici e sociali all’interno del Paese. Tra la fine del 1920 e l’inizio del 1921, il fascismo si sviluppò e prese rapidamente quota. Si intensificarono le violenze, gli assalti alle CdL, alle cooperative, alle sedi e ai giornali socialisti (la sede *dell’Avanti!* venne devastata più volte). Cominciarono a nascere nuovi sindacati fascisti che imponevano con la forza i loro contratti favorevoli ai padroni. Gli iscritti al Fascio – citiamo sempre Salvadori – passarono dai 20mila della fine del 1920 a 200mila a metà dell’anno dopo. Filippo Turati aveva predetto che il rivoluzionamento inconcludente avrebbe avuto come unico effetto di scatenare la violenza degli avversari. Pietro Nenni trovò, in un breve saggio, una definizione – “Il diciannovismo” – per quel complesso di vicende politiche che avrebbero portato in breve tempo alla sconfitta della classe lavoratrice e al fascismo. In quel saggio, il grande leader socialista, con riferimento alla linea di condotta della sinistra, ricordava una frase di Saint-Just: “Chi fa la rivoluzione a metà, si scava la fossa”. In Italia, la rivoluzione era stata persino messa ai voti.

## I riders rapiti\*

di Giuliano Cazola

[Accordo UGL-Assodelivery](#). A un anziano ex sindacalista – come chi scrive – non possono venir meno i pregiudizi di una intera vita. Appartengo a una generazione di militanti che rifiutava di avere rapporti con la Cisl, per i legami che essa aveva con il MSI; la medesima linea di condotta vigeva nei confronti dei sindacati c.d. autonomi che pure, in taluni settori, come la scuola, vantavano una presenza ed una tradizione assai più antiche e solide del sindacalismo confederale.

A volte – negli avventurosi anni ‘70 – capitò persino che la logica del “noi o loro” prendesse la mano ai sindacati confederali. Ricordo che **in un negoziato per il contratto della “gente dell’aria” (così si chiamava allora il personale delle compagnie aeree), le federazioni di Cgil, Cisl e Uil del settore pretesero di rappresentare anche i piloti e di escludere dal tavolo i dirigenti del potentissimo sindacato autonomo, largamente maggioritario in quella specifica categoria.** Questa preclusione – assecondata dall’Alitalia perché allora nessuno osava smentire le confederazioni storiche – produsse una marea di scioperi (è lapalissiano comprendere che, quando si astengono dal lavoro i piloti, gli aerei non decollano) ed arrivò sul punto di provocare la minaccia di uno sciopero internazionale di solidarietà, essendo l’organizzazione dei piloti italiani riconosciuta a quel livello. Per fortuna intervennero le segreterie confederali a richiamare all’ordine e alla realtà i sindacati di categoria.

Di per sé l’operazione era sbagliata ed inopportuna, persino un po’ azzardata. Ma non era illegittima, perché l’ordinamento sindacale emerso e costruito al di fuori di quanto previsto dall’articolo 39 Cost. con riferimento ai requisiti e alle procedure atti a negoziare contratti validi *erga omnes*, si basava su di un principio fondamentale: il reciproco riconoscimento come interlocutori essenziali del negoziato e della sottoscrizione del contratto. Tale principio venne assunto anche nell’ordinamento giuridico nell’ambito dello Statuto dei lavoratori. Almeno fino a quando un referendum – con connotati di masochismo – non mutilò l’articolo 19 della legge n.300/1970, privilegiando i soggetti protagonisti del contratto applicato in azienda. Da quel momento il diritto sindacale è come una nave che ha il motore fuori uso e che cerca di mantenere la rotta a colpi di remi, in un mare che in pochi anni ha visto raddoppiare le imbarcazioni con una forte presenza di naviglio pirata.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34](#).

A questo punto occorrerà tirare le fila del ragionamento di premessa, andando direttamente all'evento che lo ha provocato: la stipula nei giorni scorsi di un contratto tra UGL (ex Cignal) e Assodelivery da applicare ai riders: un accordo ritenuto dai sindacati confederali **“una finta operazione di miglioramento delle condizioni di lavoro dei riders”**. Cgil, Cisl e Uil **annunciano che intendono intraprendere “tutte le azioni possibili, dallo sciopero, alle vertenze legali per contrastare l'applicazione di questo contratto”**. Le confederazioni stigmatizzano, inoltre, il comportamento di Assodelivery e delle sue associate, che “non hanno mai voluto riconoscere il contratto collettivo della logistica per i riders, sottoscritto dalle nostre categorie di riferimento nel 2018, che individua diritti e tutele molto più vantaggiosi per i lavoratori”. Ovviamente, le confederazioni rendono merito al ministro Nunzia Catalfo di essere intervenuta subito, con lettera, nei confronti dell'organizzazione datoriale, paventando una illegittimità dell'accordo contestato. È interessante assistere allo sviluppo della vertenza.

**Da partigiano confesso mi auguro che le ragioni di Cgil, Cisl e Uil, finiscano per prevalere (anche se la loro non è una bella figura!); ma stento ad individuare forti e indiscutibili ragioni di illegittimità nell'accordo UGL-Assodelivery.** Per quanto riguarda la questione della rappresentatività la sua soluzione è rinviata a livello d'azienda, mentre mi sembrano deboli gli argomenti, sostenuti dalle segreterie delle confederazioni, riguardanti l'inquadramento e la natura del rapporto. Sul primo aspetto, è vero che la contrattazione collettiva nazionale, in Italia, affonda le sue radici nel corporativismo, quando la “categoria” era un dato ontologico, il cui perimetro e le cui appartenenze erano stabilite in via amministrativa, in quanto articolazioni della società e dello Stato. Oggi la collocazione dei vari pezzi del mondo del lavoro è definita liberamente dalla volontà delle parti; sono loro, non la legge, a tracciare i confini, necessariamente non una volta per tutte. E augurabilmente secondo indirizzi razionali. Non ci sono criteri riconoscibili in base ai quali un gruppo di lavoratori esercenti una professione debba essere organizzato in via preliminare all'interno di un perimetro negoziale. Per cui essere inquadrati nel contratto della Logistica è possibile solo se le parti condividono una scelta siffatta. Quanto all'attribuzione della fattispecie di lavoro dipendente o autonomo, non esiste ancora una giurisprudenza consolidata in grado di sciogliere il nodo. La dottrina (e con essa la giurisprudenza) è arrivata da tempo a considerare l'esistenza di un'enorme area grigia tra il lavoro subordinato e quello autonomo, tanto che la vera distinzione è data dall'essere o meno il lavoratore non solo alle dipendenze ma anche sotto la direzione dell'imprenditore. E questa “piccola” differenza è riscontrabile nelle modalità con cui il rider organizza la sua prestazione, a partire dalla disponibilità ad accettare o meno l'avviso di consegna.

## “O italiani, io vi esorto alle storie”\*

*di Giuliano Cazola*

Ci appropriamo di una celebre frase di Ugo Foscolo per andare a cercare nel passato qualche vicenda autorevole e colta che ci consoli della squallida e plebea miseria del presente. Vivendo in una realtà nella quale il pensiero è divenuto inutile e pericoloso, è confortante, talvolta, andare a risciacquare “i panni in Arno” di un pensiero forte, che rimane tale anche quando nel suo percorso si rivela un ideale smentito dalla storia.

Questa premessa serve a presentare un libretto trovato su di una bancarella dell’usato intitolato: **“Scritti sul sindacato” di Antonio Gramsci**. È una sorta di antologia – pubblicata nel 1972 da Sapere edizioni – che raccoglie scritti sull’argomento (quasi sempre articoli su “Ordine nuovo” o relazioni congressuali e documenti politici) di uno dei maggiori intellettuali del secolo scorso, fondatore del Partito comunista d’Italia, condannato, nel giugno del 1927, a 20 anni di carcere dal Tribunale speciale fascista (nella requisitoria il titolare dell’accusa aveva affermato “Bisogna impedire a questo cervello di funzionare per almeno vent’anni”).

Gramsci passò l’ultima fase della vita nel penitenziario di Turi (prima che venisse liberato per gravi ragioni di salute e ricoverato, ormai alla fine, nella Casa di Cura Quisisana di Roma dove morì nell’aprile del 1937 a 46 anni) ad affidare le sue riflessioni a quei **“Quaderni del carcere” che restano un’opera importante di interpretazione dei processi politici, economici e sociali che caratterizzarono e sconvolsero l’epoca storica in cui Gramsci visse** e che ebbero come epicentro la Rivoluzione d’Ottobre del 1917 e la grande tragica illusione del Comunismo.

**Il Partito comunista d’Italia nacque nel gennaio del 1921 da una scissione del Psi, durante il Congresso di Livorno. Le direttive per l’Italia della III Internazionale comunista consistevano in 21 punti a cui i partiti aderenti avevano l’obbligo di adeguarsi.** Non è questa la sede adatta per affrontare tali problemi se non per richiamarne il senso generale di auto-isolamento e di rottura settaria. La tesi leninista era spiegata così: “oggi in Italia (...) si avvicinano battaglie decisive del proletariato contro la borghesia per la conquista del potere statale” perciò “in un momento simile non solo è assolutamente indispensabile allontanare dal partito i ‘mensevichi’, i riformisti, i turatiani, ma può essere utile persino allontanare da tutti i posti di responsabilità anche degli eccellenti comunisti, che sono suscettibili di tentennare”. **Tra i 21 punti era indicato anche quello di “lottare contro il sindacato giallo dei socialdemocratici”** (Giorgio Bocca: Palmiro Togliatti. Laterza, 1977). **Nella raccolta degli**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35.](#)

scritti di Gramsci sul sindacato emerge, invece, una linea diversa in proposito: il rifiuto di costituire un “sindacato rosso” e una grande attenzione per la Confederazione generale del Lavoro (Cgl) saldamente diretta dai socialisti riformisti (Ludovico D’Aragona, Bruno Buozzi, ecc.).

**È un pensiero che Gramsci portò avanti con coerenza sia pure nel corso di un arco temporale di pochi anni**, densi però di avvenimenti che imposero radicali trasformazioni del contesto istituzionale, politico e sociale (dall’epopea dell’Occupazione delle fabbriche nell’autunno del 1920 alla Marcia su Roma del 28 ottobre 1922 che portò al potere il fascismo). **Gramsci ha ben presente i differenti ruoli che devono svolgere il partito e il sindacato. Quest’ultimo si muove necessariamente nell’ambito della società borghese e capitalista, non è suo compito “fare la rivoluzione”** (non a caso l’occupazione delle fabbriche si concluse con un vantaggioso accordo sindacale), che spetta al partito del proletariato. Su L’Ordine nuovo dell’8 maggio 1920 Gramsci scrive che le cause della sconfitta operaia “non debbono essere ricercate negli sforzi, nella genialità, nelle colpe, negli “errori o nei ‘tradimenti’ di alcuni capi, ma nello stato generale della società e nella condizione di esistenza di ciascuna nazione sconvolta”. Poi con riferimento alla lotta dei lavoratori torinesi, “la classe operaia è stata sconfitta perché in Italia non esistono, non sono ancora maturate le condizioni necessarie e sufficienti per un organico e disciplinato di insieme della classe operaia e contadina”.

**Così, nella Risoluzione proposta dal Comitato centrale per il II Congresso del Partito comunista d’Italia (Roma 20-24 marzo 1922) era contenuto un paragrafo (il IV) riguardante “Il problema dell’unità sindacale in Italia”.** “Il problema fondamentale che si pone al Partito comunista – era scritto – è quello dell’unificazione dell’azione delle grandi masse. Questo problema è reso più difficile in Italia che in altri Paesi dall’esistenza di una molteplicità di centrali sindacali”. “Ma se il problema è difficile – proseguiva – non perciò deve essere trascurato dal Partito comunista, il quale, proponendosi di trasferire nell’interno di una sola grande organizzazione le discussioni tra le varie tendenze politiche proletarie e cercando di convertire in lotta per la conquista della dirigenza di questa sola grande organizzazione l’attuale lotta per disgregarsi a vicenda che conducono in Italia le diverse centrali, si propone di creare la condizione prima per la nascita dello Stato operaio”. **Ed ecco la scelta di campo esplicita:” La Confederazione generale del lavoro è, per il Partito comunista, la base per l’unità organizzativa della classe operaia italiana. Per il suo stesso carattere attuale di organizzazione diretta dai riformisti, la Confederazione dimostra (un bel riconoscimento, ndr) di aderire più strettamente alle esigenze elementari della classe oppressa”.** E proseguiva a conclusione di altre considerazioni polemiche nei confronti degli anarco-sindacalisti (“che si avvicinano più alla natura del partito politico che del sindacato professionale”): “Appunto per questa ragione, alla scissione socialista del Congresso di Livorno non è seguita una scissione della Confederazione”. Tanto che su “Lo Stato operaio” del 18 ottobre 1923 Gramsci riconobbe che “la Confederazione generale del lavoro nel suo complesso rappresenta ancora la classe operaia italiana”. Si aggiungano poi altre affermazioni di grande ragionevolezza a prova della ferma determinazione dell’unità sindacale: **II**

**Partito comunista “non domanda di essere rappresentato nelle trattative, non si pronuncia sul procedimento di queste, per facilitare che si trovi una via accettabile da tutti i sindacati interessati (...) Il Partito comunista impegna i suoi aderenti a rispettare i pronunciati della maggioranza del nuovo organismo sindacale unico”.**

**Tuttavia è duro il giudizio sui funzionari sindacali riformisti che vengono definiti “mandarini” dai comunisti.** (Gramsci ricorda che in Germania li chiamavano “bonzi”). “I funzionari riformisti – sostiene Gramsci ne L’Ordine nuovo del 23 giugno 1921 – disprezzano le masse operaie così come i mandarini, uomini di alta casta, gente uscita dalla Corte imperiale, disprezzano i loro sudditi (...) mentre **“è necessario che a dirigere le masse siano chiamati uomini che conservino intatto lo spirito proletario, che non siano divenuti scettici, (...) che sentano come cosa loro i dolori e le speranze delle moltitudini oppresse e lottino sinceramente per la redenzione dell’umanità”**”.

A questo proposito mi sovviene un ricordo personale. **Nell’autunno del 1969, quando era in corso la lotta per il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici, mi recai una mattina all’alba a fare il picchetto ad una delle porte della Fiat Mirafiori.** Era un picchetto simbolico perché c’ero solo io insieme a qualche funzionario della Fiom di Torino. Poi **si presentavano ogni tanto degli attivisti di fabbrica, in generale d’origine meridionale, al cospetto dei quali i funzionari – gente tutta di un pezzo formata ad una scuola durissima, quasi sempre ex operai Fiat licenziati per rappresaglia – si mettevano a parlare in un dialetto incomprensibile che i lavoratori non capivano.** La cosa mi colpì perché era evidentemente un modo per comunicare tra di loro. Non si trattava di un pregiudizio antimeridionale (in quegli anni comunque molto diffuso in conseguenza dei grandi flussi di immigrazione interna in direzione del c.d. triangolo industriale); ma dell’atteggiamento degli appartenenti ad una aristocrazia operaia, altamente sperimentata e professionalizzata, nei confronti di lavoratori adibiti alle catene di montaggio.

Chiudendo questa parentesi personale non si può parlare del rapporto tra Antonio Gramsci (e gli “ordino visti” torinesi) e il sindacato senza ricordare l’esperienza dei consigli di fabbrica, magari seguendo il filo che li vide rinascere a seguito dell’autunno caldo tanti decenni dopo come struttura di base del sindacato. **Nel Programma dell’Ordine nuovo “il Consiglio di fabbrica è un istituto di carattere “pubblico”, mentre il Partito e il sindacato sono associazioni di carattere “privato”. Nel Consiglio di fabbrica l’operaio entra a far parte come produttore (...) in conseguenza della sua posizione e della sua funzione nella società, allo stesso modo che il cittadino entra a fare parte dello Stato democratico”.** Il partito e il sindacato, pertanto, per questo loro carattere di “volontarietà”, per questo loro carattere “contrattualista” non possono essere in nessun modo confusi col Consiglio”. **“In una fabbrica gli operai sono produttori in quanto collaborano, ordinati in modo determinato esattamente dalla tecnica industriale – era scritto nel programma – che, in un certo senso è indipendente dal modo di appropriazione dei valori prodotti, alla preparazione dei valori prodotti”**”.

**Le memorie di questo dibattito si sono ripresentate all'inizio degli anni '70, quando nell'allora categoria egemone del movimento sindacali – i metalmeccanici – si pose il problema di ripristinare l'esperienza dei consigli di fabbrica, attraverso la elezione da parte di tutti gli appartenenti al gruppo omogeneo chiamato ad eleggere il proprio delegato. Anche in quel dibattito **si fece sentire** – a Torino e in parte del mondo politico – **l'onda lunga del pensiero gramsciano che attribuiva all'esperienza consiliare un ruolo autonomo di rappresentanza operaia** con il quale il sindacato era chiamato a confrontarsi. Prevalsero la tesi e la pratica della “sindacalizzazione” delle nuove strutture di base, anche attraverso il superamento delle Commissioni interne che avevano scritto un pezzo di storia sindacale prima e dopo il fascismo.**

## “O Capitano, mio Capitano!”\*

*di Giuliano Cazzola*

Il 4 ottobre di **11 anni or sono moriva a Roma**, dopo una lunga e debilitante malattia, **Gino Giugni**, all'età di 82 anni. Era nato, infatti, a Genova nel 1927, dove si era laureato nel 1949. Giugni non fu soltanto uno dei più grandi giuslavoristi della seconda metà del secolo scorso, autore di importanti testi di diritto del lavoro e sindacale, di saggi ed articoli.

**Fu nella sua materia un capo scuola** (all'ateneo di Bari), un Maestro di un filone di pensiero fecondo di cui sono testimoni tanti allievi. Giugni fu anche un uomo pubblico, **un militante socialista** che prese parte ai travagli e alle divisioni di quel partito, **un autorevole parlamentare, un ministro**, un protagonista dei più importanti provvedimenti e studi in materia di lavoro che restano dei capisaldi dell'evoluzione civile e sociale del Paese (a partire dal ruolo ricoperto nella promozione e nel varo dello Statuto dei Lavoratori).

In sintesi – se mi è consentito il bisticcio di parole – **un riformatore nell'azione e un riformista nella cultura.**

Io l'ho conosciuto, frequentato per molti anni in diversi ruoli, se posso permettermelo con rapporti di amicizia e di reciproca stima. Negli ultimi tempi, la vita ci aveva condotto su percorsi diversi. E questo è uno dei crucci che mi porterò appresso fino sull'orlo della tomba. **Il pensiero di Gino fu per me una sorta d'illuminazione**, come se fossi stato toccato dalla grazia di una fede.

Due suoi libri furono fondamentali nella mia formazione (anche professionale nel senso che il transfert con Giugni avvenne quando avevo appena intrapreso quell'attività sindacale che è stata l'esperienza fondamentale della mia vita). Dapprima, mi imbattei in un saggio, edito da Giuffrè (se ben ricordo nel 1964), dal titolo “**L'evoluzione della contrattazione collettiva nell'industria siderurgica e mineraria**”. L'interesse suscitato da questa lettura mi indusse ad affrontare un testo più impegnativo dello stesso autore: “**Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva**” (Giuffrè 1960).

Quando mi cimentai con quel saggio non avevo tutte le conoscenze necessarie per comprenderne pienamente il significato. Per questi motivi la “Introduzione” mi ha accompagnato lungo tutto il mio percorso prima di sindacalista, poi di cultore della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 ottobre 2020, n. 36.](#)

materia, mentre **nel tempo continuavo a chiedermi con stupore e ammirazione come avesse potuto un giovane giurista poco più che trentenne avere una visione che rappresentò una rivoluzione copernicana nello studio del diritto sindacale.**

Di questi saggi ho parlato e scritto centinaia di volte, tanto che qualche eventuale lettore (certamente in numero assai inferiore dei “venticinque” del Manzoni) dotato di buona memoria potrebbe rimproverarmi di dire sempre le stesse cose. Ma per me è come citare ciò che mi aveva colpito sulla mia “via di Damasco”.

Stavolta ho sentito l’esigenza di approfondire il **contesto di cultura giuridica che aveva forgiato quel pensiero.** In questa ricerca, mi è stato molto utile un saggio di Pietro Ichino, pubblicato l’anno scorso in occasione del X anniversario della morte di Giugni, sulla Rivista on line “Lavoro Diritto Europa”, curata da un magistrato di vaglia come il presidente Pietro Martello. Ichino in quell’occasione ha rivisto e ripubblicato alcune sue interviste a Gino Giugni, effettuate nel corso degli anni.

**Per andare alle radici della “svolta” di Giugni è interessante rileggere parti di quelle interviste riguardanti il più volte ricordato viaggio di studio negli Usa – grazie ad borsa Fulbright – che segnò – per diretta ammissione – la svolta più importante nella sua formazione. Durante la navigazione attraverso l’Atlantico conobbe il mio Maestro, Federico Mancini, il collega e amico di un’intera vita, che si recava negli States per i medesimi motivi. “Venni inviato – ricorda Giugni nell’intervista, all’Università del Wisconsin, che era, ma io non lo sapevo, la più rinomata in questo campo (del lavoro, ndr) ..... E l’incontro fu particolarmente fortunato; infatti venni iscritto alla Facoltà di Economia, dove però si insegnava l’economia secondo il metodo istituzionalistico. L’Università del Wisconsin era ancora dominata dalla grande personalità di John Commons, morto qualche anno prima. Vi insegnava Selig Perlman, che posso senz’altro definire come il mio primo maestro; ha avuto su di me un’influenza pari a quella, successiva, di Otto Kahn-Freund. Vi insegnava anche Edwin Witte, influente consigliere delle politiche sociali del *New Deal*, che costituiva, in *tandem* con Perlman, la coppia degli allievi prediletti di COMMONS. Ora, caratteristica dell’istituzionalismo economico era di studiare – prosegue Giugni – l’economia con un metodo giuridico, per cui studiando Commons studiavo l’economia da un punto di vista giuridico; ma valeva anche il reciproco: e cioè che studiavo il diritto dal punto di vista economico. Questo vale soprattutto per l’opera più significativa di Commons, *The Legal Foundations of Capitalism* (di cui esiste anche un’edizione italiana)”.**

A questo punto Ichino, con una evidente curiosità professionale, chiede a Gino quale opinione si fosse fatto di Perlman, con cui aveva avuto un rapporto personale. Giugni risponde: “Perlman era un professore di rare qualità umane, come non ne avevo incontrato certamente nessuno in Italia; e anzi fu per me una esperienza esaltante quella di frequentare un istituto dove ci si occupava anche di me, sconosciuto studente straniero, e dove potevo conversare a lungo con i professori, con lui in particolare. Mi accorsi in seguito – chiarisce Giugni – che questa non era l’immagine vera e autentica

dell'Università americana, in realtà molto spersonalizzata e alienata. Ma **Perlman era un vecchio professore ebreo polacco di formazione mitteleuropea, rimasto affezionato alle sue origini e in particolare all'Italia, dove si era rifugiato dopo i pogrom del 1907**; per cui mi dette più ascolto di quanto probabilmente meritassi”.

Gino ribadisce, poi, l'importanza di quelle esperienze di formazione, tra tanti giovani come lui e lamenta che, in quegli stessi anni, **nelle Università italiane si risentiva del clima politico generale, dove in sostanza non vi erano spazi aperti tra la cultura cattolica e quella marxista**; nè spazi culturali, nè impieghi, nè posti di lavoro. “Si andava in America – sottolinea – per scoprire campi poco conosciuti in Italia: il pragmatismo, il positivismo logico, il realismo giuridico, l'economia keynesiana, la sociologia empirica; ma anche per fuggire, sia pure temporaneamente, da un ambiente così poco ospitale per gli uomini di cultura o aspiranti tali, quale era l'Italia degli anni '50. Ricordo – viene allo scoperto il *sense of humor* di Gino – che in una lettera a un amico scritta mentre mi trovavo negli Stati Uniti mi chiedevo come mai tra i molti studenti italiani incontrati non ci fosse nessun democristiano; e mi davò poi la risposta: e cioè che i democristiani stavano bene in Italia”.

Quando conversava con Pietro Ichino, Giugni, forse, non immaginava che un giovane brillante di oggi direbbe le stesse cose, magari per motivi differenti, ma con i medesimi esiti. Poi rispondendo alla domanda sulla scuola di Bari, Giugni spiega nell'intervista: **“La vera novità della scuola barese è stata quella di avere affrontato le ricerche empiriche**, e questo già nel corso degli anni '60: un primo gruppo di studi sulle differenze tra operai e impiegati nella contrattazione collettiva, che venne finanziato per un anno dalla Olivetti (poi arrivò la manna del CNR); a questa prima esperienza seguì la ricerca di gruppo sulla formazione extra-legislativa del diritto del lavoro, da cui nacque una serie di volumi, di Veneto e Gallotta, di Marisa De Cristofaro, ancora di Gaetano Veneto e di Bruno Veneziani, dove dominava il metodo interdisciplinare. **Per una prima fase il lavoro era stato condotto in *joint venture* con l'Università di Bologna, e in particolare con il migliore allievo di Federico Mancini, che era Umberto Romagnoli, e con alcuni altri collaboratori, di cui si sono poi perse le tracce; per un certo periodo vi collaborò anche Giuliano Cazzola**. Poi, però, la cooperazione venne meno e il gruppo di Bari proseguì da solo la ricerca”. Sinceramente non mi aspettavo di essere citato all'interno di un consesso tanto illustre; l'ho scoperto adesso mentre stavo scrivendo queste note. Mi ha sorpreso e mi ha fatto piacere. Un motivo in più per essere grato a Gino Giugni.

## Dal controllo operaio alla partecipazione: un secolo di speranze deluse\*

di Giuliano Cazzola

A volta capita – credo non solo a chi scrive – di avvertire, in ciò che in quel momento si legge, delle assonanze con considerazioni e riflessioni espresse in altre letture (più o meno recenti) riguardanti personalità ed eventi, magari lontani nel tempo, ma affrontati – *mutatis mutandis* – con il medesimo approccio e con la stessa impostazione di cultura politica. Recentemente, ricordando l'anniversario della scomparsa di Gino Giugni, sono andato a rileggere la rielaborazione di una serie di interviste a Giugni effettuate da Pietro Ichino. La lettura di un brano di quello scritto mi ha portato indietro di un secolo, ai tempi del dibattito – aperto nella sinistra di allora, ormai destinata ad essere sconfitta dal fascismo – sull'occupazione delle fabbriche (un evento che si consumò nei primi 20 giorni del settembre 1920). Giugni non risale a quel periodo, si limita a commentare ciò che accade, a suo parere, nel tempo in cui conversa con Ichino, ma allunga lo sguardo sia sul passato che sul futuro. “Il sindacato ha, in sostanza, risentito della concezione (che era del vecchio PCI) del riformismo come obiettivo intermedio, che ne prepara un altro: la palingenesi finale, unica fase veramente risolutiva.

Con queste premesse, gestire i risultati delle rivendicazioni diventa del tutto secondario; e del tutto secondario è anche acquisire quella cultura amministrativa, quella capacità gestionale, che è invece una caratteristica saliente del sindacalismo in altri Paesi”. Ho ritrovato un giudizio analogo in taluni articoli pubblicati su Critica sociale (la rivista quindicinale – fondata da Filippo Turati – dei socialisti riformisti) a commento dell'esito di quella storica vertenza, che venne interpretata dai sognatori di allora come l'inizio della rivoluzione e che, invece, si concluse, il 19 settembre, con un accordo sindacale imposto agli industriali da Giovanni Giolitti. Ed era appunto l'importanza di quell'accordo (peraltro approvato a larga maggioranza dai lavoratori in un referendum) ad essere valorizzata dai riformisti, non solo per il suo profilo sindacale (lo scontro era partito da una normale vertenza con rivendicazioni economiche e normative respinte dal padronato), ma anche per le prospettive politiche che apriva, ben lungi dall'accusa della “rivoluzione tradita”.

Sul piano sindacale il “concordato” segnò una indiscutibile vittoria della Fiom. Ma, in quella stagione di chimere, non erano sufficienti i risultati economici e normativi. Occorreva misurarsi anche con l'obiettivo della socializzazione dei mezzi di produzione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 ottobre 2020, n. 37.](#)

e di scambio; essere, quindi, competitivi con quelli che promettevano di “fare come la Russia”, attraverso la scorciatoia della rivoluzione. Così nel “concordato” la Cgil e la Fiom dovettero trovare una soluzione anche per la questione del “controllo operaio” (che era la “bestia nera” degli industriali) quale alternativa ai Soviet. Giolitti aveva sbloccato lo stallo mediante un decreto legge – scrive Paolo Spriano – che istituiva una “Commissione paritetica di 12 membri, incaricandola di formulare quelle proposte che possono servire al governo per la presentazione di un progetto di legge. La motivazione – prosegue lo storico – riprende, con una nota al testo scritta e aggiunta da Giolitti durante il negoziato, l’affermazione della Confederazione di conseguire un miglioramento dei rapporti disciplinari tra datori e prenditori (sic! Luigi Di Maio si è rivelato uno storico, ndr) d’opera e aumento della produzione”. Gli avvenimenti successivi travolsero ben più del lavoro della Commissione. Il tono con cui venne allora affrontata questa problematica, è un po’ ruvido, di impronta classista. Oggi nessuno parlerebbe più di “controllo operaio” quando si è scoperta una definizione più soft.

Nell’accordo interconfederale del 28 febbraio 2018 (il testo a cui sia le associazioni imprenditoriali sia i sindacati fanno riferimento, accusando l’altra parte di violazione, nell’attuale difficile tornata di rinnovi contrattuali) era scritto, proprio alla fine: “La maggiore autonomia e la responsabilità che questa intesa interconfederale assegna alle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale di categoria, potrà altresì consentire di valorizzare, nei diversi ambiti settoriali, i percorsi più adatti per la partecipazione organizzativa, contribuendo, anche per questa via, alla competitività delle imprese e alla valorizzazione del lavoro. Confindustria e Cgil, Cisl, Uil considerano, altresì, un’opportunità la valorizzazione di forme di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell’impresa”. Di “partecipazione” si parla anche nella legislazione vigente. A partire dal 2016 è limitata la tassazione sui premi di produttività al 10%, ovvero ridotta a zero se il dipendente sceglie di convertire in *welfare* il premio.

Il massimale del beneficio viene incrementato a fronte di forme di partecipazione dei lavoratori. Il governo giallo-verde non si è mostrato tanto favorevole a questo regime, ma si tratta di un ragionamento che non intendo approfondire ulteriormente, in questa sede. Il fatto è che la “partecipazione” da noi è ancora come la Primula rossa: “chi egli sia nessun lo sa, dov’egli sia nessun lo dice”. I postumi di una visione classista avvolgono ancora, in settori del sindacato, tale materia, benché vi siano in proposito delle esperienze consolidate sul piano internazionale e delle direttive dell’Unione. E a tal proposito è interessante compiere un volo pindarico di un secolo e tornare alla promessa di una legge sul “controllo operaio” che Giolitti – anche se avesse voluto – non fu in grado di mantenere. Scriveva Claudio Treves su *Critica sociale* del 16-30 settembre 1920 “la fabbrica vive e prospera per l’accordo dell’intelligenza e del lavoro”. Ma fu il patriarca del socialismo riformista, Filippo Turati, a scendere in difesa del “concordato” del 19 settembre: “La rivendicazione del controllo operaio, mantenuta nei limiti in cui oggi è possibile e fruttuoso esercitarlo, è esso stesso una rivoluzione, la più grande, dal punto di vista socialista, dopo il conquistato diritto di coalizione e il suffragio universale, in quanto incide direttamente il diritto di proprietà, nella sua preminente matrice capitalistica”.

“Scopi immediati della riforma voglion essere – giusta le ripetute dichiarazioni della Confederazione Generale del Lavoro (allora saldamente diretta dai socialisti riformisti, ndr) – rendere il lavoratore partecipe della gestione dell’azienda, elevare la sua dignità, imparargli a conoscere i congegni amministrativi dell’industria, evitare di questa le degenerazioni speculazionistiche, ridestare nel lavoratore la spinta al lavoro, intensamente e gioiosamente produttivo”. E da qui partiva la parte politica del ragionamento di Turati: “La futura graduale socializzazione delle industrie è condizionata a questi risultati più prossimi”. Parole di un’attualità straordinaria che possiamo ritrovare in scritti di Bruno Trentin (“Da sfruttati a produttori”) e, anni dopo, di Marco Bontivogli (“Contrordine, compagni”). A Filippo Turati rispose sull’Avanti! del 21 settembre (due giorni dopo l’intesa) Giacinto Menotti Serrati, segretario del Psi a maggioranza massimalista. “Il controllo è di per se stesso collaborazione. Se fatto veramente sul serio conduce inevitabilmente a trasformare gli operai in aiuti interessanti della gestione borghese”. E aggiungeva: “Non passerà lungo tempo – saranno forse poche settimane – che una nuova lotta si ingaggerà indubbiamente”, perché “la borghesia italiana non si salva con la firma apposta dai signori industriali al concordato imposto da Giovanni Giolitti”. E di nuovo: “l’ora critica della vita nazionale non si chiude con un concordato di puro carattere sindacale”. Gli rispose, al Congresso di Livorno, Filippo Turati: “Intimidendo ed intimorendo, proclamando (con suprema ingenuità anche dal punto di vista cospiratorio) l’organizzazione dell’azione illegale, vuotando di ogni contenuto l’azione parlamentare che non è già l’azione di pochi uomini, ma dovrebbe essere, col suffragio universale, la più alta efflorescenza di tutta l’azione, prima di un partito, poi di una classe; noi avvaloriamo e scateniamo le forze avversarie che le delusioni della guerra avevano abbattute, che noi avremmo potuto facilmente debellare per sempre”.

Questo scorcio di dibattito, in un percorso parallelo tra sindacato e partito, è un’ulteriore dimostrazione di quanto sia stata grave la responsabilità del gruppo dirigente massimalista nel determinare la tragedia che di lì a poco travolse il “proletariato” e la democrazia in Italia. Del resto, quando il 28 ottobre 1922, i fascisti effettuavano la Marcia su Roma, Giacinto Menotti Serrati si trovava a Mosca, per comunicare a Lenin che, il 3 ottobre di quello stesso anno, il Congresso aveva decretato (sia pure con una maggioranza di poche migliaia di voti) l’espulsione della corrente riformista dal Partito. Per raggiungere la capitale sovietica (e per farne ritorno) erano necessarie lunghe giornate di treno. Evidentemente, per Giacinto Menotti Serrati non c’era alcuna fretta di reagire.

## **I nodi giallo-verdi vengono al pettine: rivalutazione delle pensioni e contributo di solidarietà all'esame della Consulta\***

*di Giuliano Cazza*

La Corte Costituzionale ha in corso l'esame di legittimità per due norme contenute nella manovra di bilancio per il 2019 da parte del governo Conte 1. Si tratta delle disposizioni riguardanti la **perequazione automatica all'inflazione e il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro**. Per riassumere la **questione della rivalutazione automatica** occorre fare – come si diceva nei romanzi dell'800 – un passo indietro senza perdersi in una materia che, nel trascorrere del tempo, è stata manomessa ripetutamente dai governi di qualsiasi colore per il semplice motivo che è questo il principale intervento finanziario rivolto ridurre, *sic et simpliciter*, la spesa pubblica corrente, con effetti economici significativi. Va riconosciuto, quindi, che **nessuna forza politica è legittimata a scagliare la prima pietra**, quando si tratta di questa tipologia di interventi, perché tutte, prima o poi, vi hanno fatto ricorso (anche quando stavano in Parlamento esponendo una ditta diversa dall'attuale). Mi limito solo a ricordare che **nel 2007** (secondo governo Prodi, ministro del Lavoro Cesare Damiano) **fu sospesa, per un anno, la rivalutazione sopra i 3.500 euro lordi mensili** (la Consulta chiamata a pronunciarsi sancì la legittimità della norma).

Ma il **tourbillon** è iniziato dal 2012 con la riforma Fornero che stabilì il blocco dell'indicizzazione a carico delle fasce al di sopra di tre volte l'importo del minimo (fino a 1.405,05 euro lordi mensili nel 2012, e 1.443 nel 2013 l'indicizzazione restava al 100 per cento dell'inflazione). Le pensioni d'importo superiore non ricevevano alcuna rivalutazione. **Questa misura fu dichiarata incostituzionale perché viziata da inadeguatezza** (sentenza n.70 del 2015, relatore Silvana Sciarra). Il che indusse il governo Renzi a rimediare per decreto (dl n.65/2015) ampliando, in modo retroattivo, il numero dei soggetti tutelati (senza coprire tuttavia l'intera platea), e con aliquote di perequazione ridotte man mano che cresceva l'ammontare del trattamento. Le opposizioni di allora protestarono insieme ai sindacati, rivendicando l'integrale copertura. La Consulta considerò legittimo l'aggiustamento. Si determinò così, a seguito del decreto legge, un regime transitorio che avrebbe dovuto concludersi nel 2017 per fare ritorno al modello classico delle tre fasce. Ma nella legge di bilancio per il 2016 (allo scopo di finanziare l'opzione donna) tale termine venne spostato alle fine del 2018. Ed è qui che comincia la nostra storia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 ottobre 2020, n. 38.](#)

**Dal 1° gennaio 2019, dunque, sarebbe dovuto tornare in vigore il meccanismo classico (ribadito anche dalla legge n.388/2000), articolato su tre fasce: il 100 per cento del tasso di inflazione per gli importi compresi fino a tre volte il minimo: il 90 per cento per quelli compresi da tre a cinque volte ed il 75 per cento oltre quella soglia. La legge di bilancio 2019, invece, rinviò per un triennio il ripristino di tale sistema e ne ha disposto un altro articolato su sette fasce.**

Con tali **modifiche**, pertanto, gli indici di rivalutazione sono divenuti meno favorevoli, con il salire della pensione. Non è cambiato nulla fino a **tre volte il minimo** – 1522 euro lordi circa 1250 netti – in quanto si mantiene la rivalutazione piena). I nuovi scaglioni successivi sono i seguenti (i relativi importi sono quelli previsti nel 2019 al netto degli aggiornamenti previsti dall'adeguamento annuale all'inflazione):

- 97% fra tre e quattro volte il minimo, da 1.522 e 2.029 euro,
- 77% da quattro a cinque volte il minimo, fino a 2.537 euro,
- 52% fra cinque e sei volte il minimo, fino a 3042 euro,
- 47% fra sei e otto volte il minimo, fino a 4059 euro,
- 45% fino a 4566 euro (nove volte il minimo),
- 40% per gli importi superiori.

**L'ammontare del taglio previsto era stimato pari a 2,2 miliardi in un triennio** (uno dei più consistenti risparmi di spesa contenuti nella manovra). Si tenga, altresì conto, che tali risorse saranno perse per sempre dai pensionati, anche quando la perequazione dovesse rientrare nei canoni normali.

Tuttavia è **improbabile che la Corte, in conformità con la sua giurisprudenza, dichiari l'illegittimità della norma. La sentenza Sciarra del 2015 sollevò parecchi dubbi e non dispose l'illegittimità, in sé, dell'intervento sulla perequazione, ma ne contestò l'adeguatezza, entrando così nel merito di una valutazione espressamente politica.**

Più complessa è invece la questione del **contributo di solidarietà**, il cui dispositivo è anch'esso rinviato al giudizio della Consulta. In proposito, il comma 261 del maxie-mendamento alla legge di bilancio 2019, stabilisce che, **a decorrere dal 1° gennaio e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti**, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (la riforma Dini-Treu), i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, **sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro**, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro. Sono esonerate dal contributo le pensioni ai superstiti e di invalidità, delle vittime del dovere e del terrorismo e quelle interamente calcolate col sistema contributivo. Trattandosi di un contributo gravante su di una platea molto ridotta la riduzione temporanea per la durata di cinque anni, è cifrata per

circa 0,43 miliardi nel triennio 2019- 2021 (al netto degli effetti fiscali circa 0,24 miliardi).

I giudici delle leggi non possono certo tenere conto del dibattito politico che ha accompagnato l'introduzione di questa norma. Vi sono tuttavia indubbi **profili di illegittimità che la Corte non potrà non rilevare. In primo luogo, la norma è censurabile alla luce di quanto disposto dalla Corte stessa** l'ultima volta in cui si è occupata della materia. Con sentenza n.173 del 2016 la Corte costituzionale – riconfermando la loro giurisprudenza in materia – tracciò un insieme coerente di regole generali per attribuire legittimità costituzionale ai contributi di solidarietà sulle “pensioni più elevate” (le sole – purché parametrize sulla base dell'importo del trattamento minimo onde assicurare la **proporzionalità** dell'intervento – sulle quali, secondo la Corte, può essere disposto un contributo di solidarietà). “In definitiva – era ribadito nella sentenza – il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum”. Ne deriva che “anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto **eccezionale**, nel senso che non può essere **ripetitivo** e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza”. Il contributo, poi, non può mettere a repentaglio “il **principio di affidamento** in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato”: principio che, nella fattispecie considerata, viene salvaguardato dalla “**temporaneità**” e dalla “**eccezionalità**” del provvedimento stesso. Le parole sono pietre soprattutto quando vengono scritte dai “giudici delle leggi” (relatore Mario Rosario Morelli). Mettiamo insieme queste parole, ognuna delle quali prefigura un concetto giuridico ben definito: **proporzionalità, finalità solidaristica all'interno del sistema pensionistico, temporaneità, eccezionalità, discontinuità, salvaguardia dell'affidamento sui trattamenti percepiti secondo le norme vigenti**. È evidente che il contributo di solidarietà disposto nella legge di bilancio 2019 non risponde *in toto* a questi requisiti che la Consulta determinò quasi in termini ultimativi. Ma assumeranno i “giudici delle leggi” una decisione di illegittimità inevitabilmente destinata, per come il governo arrivò a questa determinazione, ad avere rilievo politico? In ogni caso nella norma in esame vi sono dei profili di illegittimità anche sul piano tecnico-giuridico. Vediamo perché.

a) La norma ha una durata prevista di un quinquennio e quindi va oltre il triennio del bilancio (2019-2021). Anche per ristabilire un minimo di ragionevolezza e di proporzionalità nei confronti dei soggetti colpiti, la Consulta, se non ritenesse di intervenire direttamente con un parere di illegittimità, potrebbe invitare il Parlamento a contenere nell'ambito del triennio la misura.

b). È sicuramente una lesione del principio di eguaglianza dei cittadini esonerare dal contributo i trattamenti interamente liquidati con calcolo contributivo, senza

estendere il medesimo criterio anche alla quota di contributivo che fa parte ormai della retribuzione pensionabile di tutti i lavoratori (almeno dal 2012).

Le sentenze sono attese nei prossimi giorni. È augurabile che la Corte tenga conto che questi pensionati fanno parte (sia pure in quota modesta) di quel 4,36% di contribuenti che mantengono il 46% della restante popolazione.

## Blocco dei licenziamenti: dalla padella alla brace\*

*di Giuliano Cazzola*

**Gli errori si pagano. Di solito però quando a sbagliare è un governo a pagare è il Paese e il suo sistema economico e sociale.** Il blocco dei licenziamenti appartiene al novero dei “peccati capitali” di cui è impossibile implorare il perdono. La crisi sanitaria e le sue conseguenze sull’economia (ovviamente non la crisi in sé, ma i provvedimenti per mitigare il contagio) sono state devastanti in Italia come in tutte le nazioni colpite (con effetti più gravi nei Paesi sviluppati) ma nessun governo si è preso la briga di adottare una misura che, da noi, ha un solo precedente nell’immediato dopoguerra. Peraltro sarebbe bastato riflettere su quell’esperienza per non ripercorrere la strada del blocco dei licenziamenti economici. Quando qualche mese dopo il divieto cessò, iniziarono imponenti processi di ristrutturazione, di riconversione e di cessazione delle attività (con decine di migliaia di licenziamenti) nei settori industriali stravolti e deformati prima dall’autarchia poi dall’economia di guerra.

**Al contrario, dopo il crack finanziario mondiale del 2008-2009 e della crisi dei debiti sovrani del 2010, risultò azzeccata la scelta del ministro del Lavoro del Governo Berlusconi, Maurizio Sacconi, di salvaguardare i posti di lavoro attraverso un impegno massiccio sulla cig (anche in deroga).** Il governo giocò invece la carta degli ammortizzatori sociali, estendendone, mediante la cig in deroga e la riorganizzazione, in via amministrativa, della cig ordinaria e di quella straordinaria, la copertura anche ai quei settori del mondo del lavoro dipendente (più della metà) che ne erano privi. Due dati testimoniano più di tante parole lo sforzo compiuto in tale direzione che ha consentito alle imprese di mantenere collegate le maestranze senza dover interrompere il rapporto di lavoro. Quando, nel contesto del <collegato lavoro> (in seguito la norma prese altre vie legislative più rapide), fu previsto, nell’ottobre del 2008, il rifinanziamento della cig in deroga, lo stanziamento era fissato in 400 milioni. Nel febbraio 2009, in seguito all’accordo tra lo Stato e le Regioni, furono mobilitati 8 miliardi (rispettivamente 5,5 e 2,5) per l’anno in corso e per il 2010. Il c.d. tiraggio della cig (ovvero l’effettiva utilizzazione delle ore autorizzate) fu pari al 65% nel 2009 e al 50% nel 2010.

**Gli schemi della riduzione d’orario – secondo l’Isfol – consentirono di salvaguardare circa 700mila posti di lavoro tra il IV trimestre del 2007 e il I trimestre del 2011.** Nei primi anni ‘90 per ogni punto di Pil perso il tasso di occupazione subiva una flessione media dell’1,1%. Nel 2009, per ogni punto la flessione fu dello 0,48%. Nel 2020, per quanto riguarda la cig, l’impegno finanziario stanziato nella sequela di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

decreti anti-covid è stato più massiccio e più concentrato. È credibile, quindi, che il blocco dei licenziamenti economici non fosse necessario perché le aziende – quanto meno nella prima fase del lockdown – non avevano particolari urgenze di licenziare, essendo coperte dall'integrazione delle retribuzioni generosamente elargita dallo Stato. L'alleggerimento degli organici lo hanno pagato i lavoratori a termine e i titolari di altri contratti precari, sui quali è stata scaricata quel ridimensionamento precauzionale degli organici che alle imprese era precluso sulla manodopera stabile. È fin troppo ovvio che – ove fosse riemersa l'esigenza di fare nuove assunzioni sarebbe stato molto più facile accedere all'occupazione temporanea, piuttosto che privarsi degli organici stabili, peraltro più tutelati anche sul piano sindacale di quelli che non lo sono. È vero che – per fortuna – nel decreto Agosto la proroga è divenuta più flessibile e articolata: il blocco è stato prorogato fino al 15 novembre limitatamente alle aziende che ricorrono ad incentivi, contributi o che fruiscono di ammortizzatori sociali. I sindacati hanno accettato questa mediazione, sulla base di una considerazione banale: se un'impresa non chiede la cig, evidentemente non ha necessità di adeguare gli organici.

**Ma ora il gioco si è fatto più duro e difficile in vista della scadenza della proroga dopo il 15 novembre. Il governo, rappresentato dai ministri Catalfo e Gualtieri, ha incontrato le confederazioni sindacali che già erano insorte come un solo uomo quando il ministro Patuanelli aveva dichiarato che il blocco non sarebbe stato più sostenibile.** Il governo, in quella sede ben presto divenuta notturna, ha proposto di fare un passo avanti togliendo di mezzo – se abbiamo ben compreso – il legame tra divieto di licenziare (il cui limite sarebbe stato portato fino al prossimo 31 gennaio, un mese in più di quanto prospettato finora), per allinearlo con la scadenza dello stato d'emergenza.

**Nello stesso tempo verrebbe prorogata la cassa integrazione per altre 18 settimane utilizzabili fino a giugno. In sostanza, quanto meno, il governo avrebbe intenzione di condizionare la proroga del blocco non più alla cig autorizzata ma solo a quella utilizzata.** I sindacati hanno però rilanciato chiedendo di allungare il blocco dei licenziamenti «almeno fino al 21 marzo». La loro è una posizione comprensibile, da tanti punti di vista, nel contesto della gravità dei problemi di sicurezza che si stanno ponendo, in modo accelerato, di ora in ora. Ma il divieto sta già impiegando importanti risorse per assicurare un reddito e non un'occupazione e imbalsamare posti di lavoro finti. Questa sarebbe certamente la soluzione più facile nel breve periodo, offerta incautamente dal governo stesso, ma è insensata sul piano economico e produttivo perché si basa su di un presupposto inesistente, come se appartenesse alla realtà – anche alla più remota – che, passata la bufera della crisi sanitaria e delle ricadute del lockdown sull'economia, tutto potesse tornare come prima e allo stesso modo di prima. Il blocco dei licenziamenti nei fatti ha la pretesa di congelare la situazione pre-covid e restituirla “più forte e gagliarda di prima”. Tutto ciò impedisce alle aziende di riorganizzarsi e di adeguare gli organici alle nuove esigenze produttive.

**Ma vi sono alternative altrettanto realistiche? Più si va avanti, più sarà difficile tornare indietro, perché quando si rinviano le terapie necessarie, anche quelle dolorose, le patologie si aggravano.** D'altro canto, nessun governo prenderebbe, a

cuor leggero, la decisione di impartire il “liberi tutti”, fissandone la data sul calendario. Le stesse imprese non se la sentirebbero di aprire una campagna di licenziamenti di massa da un giorno all’altro. Ma più il tempo passa, a questa svolta potrebbero essere costrette in mancanza di altre vie d’uscita. Siamo così nella tragica situazione di chi deve optare tra l’arrostire in padella o l’ardere sulla brace. Se le parti sociali sapessero mettere in campo qualche idea e volessero parlarne tra loro, prendendosi in proprio le inevitabili responsabilità, il Paese sarebbe grato.

## I Morlok e gli Eloi al tempo del Covid-19\*

*di Giuliano Cazola*

**Il blocco dei licenziamenti durerà fino a tutto il prossimo mese di marzo. Il premier Conte ha accolto la perentoria richiesta dei sindacati.** «Affrontiamo la sfida della pandemia – ha detto il premier, secondo quanto riferiscono le fonti – ma cercheremo di preservare i livelli occupazionali. Fino alla fine di marzo sarà tutto bloccato». «Offriamo un orizzonte certo». «Condividiamo il fatto – ha sottolineato – che sia il momento di dare un segnale di sicurezza a tutto il mondo del lavoro». Anche Maurizio Landini, leader della Cgil (che aveva minacciato il ricorso allo sciopero in mancanza di un congruo periodo di proroga) ha apprezzato il segnale dato al Paese e il “buon lavoro” compiuto insieme al governo. Lo stesso Carlo Bonomi questa volta non si è messo di traverso (anche perché lo avrebbero aggirato).

**Conte ha chiesto il *placet* alla RGS, la quale ha assicurato la disponibilità dei 4 miliardi che occorrono per coprire il costo di 12 nuove settimane di cassa Covid,** da far partire dal primo gennaio prossimo. Così Conte ha potuto assicurare la Confindustria che, a pagare, sarà lo Stato. Finché un’impresa avrà la cig (gratuita) non potrà licenziare. Alcune aziende potrebbero usare le 12 settimane da gennaio, arrivare così a fine marzo, e poi essere libere di licenziare. Ma altre potrebbero non usarle una dopo l’altra e quindi lo stop ai licenziamenti per loro sarebbe ulteriormente vietato.

**Il congelamento, pertanto prosegue. Non era quello che aveva raccomandato Ignazio Visco nell’intervista al Corriere della Sera dell’11 ottobre:** “Serviranno scelte equilibrate tra cassa integrazione, redditi per sostenere i disoccupati, politiche attive del mercato del lavoro. Coloro che sono più colpiti dovranno acquisire nuove competenze e muoversi verso settori nei quali ci sarà più domanda”. In sostanza, il Governatore aveva già anticipato gli attuali scenari nelle sue Considerazioni finali: “La caduta dell’attività economica, aveva previsto”, ha infatti già “ridotto le nuove opportunità di impiego, ripercuotendosi in particolare sui giovani che per la prima volta si affacciano sul mercato del lavoro, su chi è abitualmente impegnato in attività stagionali, con contratti a tempo determinato o di apprendistato”. **La carenza di lavoro “colpisce con maggiore intensità le attività tradizionalmente svolte dai lavoratori autonomi e il lavoro irregolare, ancora troppo diffuso nel nostro paese”.**

Il trend viene confermato, ora, da una ricerca della **Banca d’Italia** sull’occupazione nei mesi estivi, riferita ad alcune regioni. “La riduzione delle posizioni lavorative – è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

scritto nella Nota del 19 ottobre – durante il periodo di lockdown ha inciso in misura rilevante soprattutto sull'occupazione femminile riflettendo in buona parte, anche in questo caso, l'andamento particolarmente negativo del settore turistico e di quello dei servizi alla persona, dove le donne rappresentano in media i tre quinti degli addetti. Nel periodo successivo – prosegue la ricerca – alla rimozione dei vincoli, la domanda di lavoro nel settore è tornata a crescere, in misura maggiore per la componente femminile.

**Nel complesso delle regioni considerate, il saldo netto complessivo resta però ancora negativo di oltre 43 posizioni in meno ogni mille dipendenti per le donne e di 26 per gli uomini, rispetto all'anno prima.** L'emergenza sanitaria ha colpito in misura più intensa i giovani in tutte le regioni. Tale dinamica è da ricondurre oltre che alla loro rilevante presenza nei settori maggiormente coinvolti dalla crisi, anche all'ampia diffusione dei contratti a termine nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni. In tutte le regioni considerate il saldo resta ampiamente negativo per i giovani; il calo registrato nella classe d'età più matura durante il periodo di chiusura – conclude la Nota – è stato, invece, quasi interamente riassorbito nei mesi successivi”.

**In sostanza, il blocco dei licenziamenti e l'erogazione a gogò della cig hanno salvaguardato il fortilizio del lavoro stabile e strutturato, avvolgendolo in una Camicia di Nesso che finirà per strangolarlo.** Eppure i dati del terzo trimestre hanno evidenziato un rimbalzo del 16,1% del Pil, superiore alle più lusinghiere aspettative di tutti gli osservatori economici. Ma ormai sembra acquisito che questa ripresa sarà strangolata nella culla perché sta prevalendo l'orientamento di andare oltre il lockdown squilibrato disposto con gli ultimi dpcm. Con l'aggiunta delle pantomime dello *smart working* nella PA e dell'insegnamento a distanza nelle scuole; sempre che non si decida di chiuderle e basta, perché – come dice il proverbio – è meglio un asino vivo che un dottore morto.

Del resto, che dire? Che fare? Così agiscono tutti i Paesi del Vecchio Continente. Se è consentito fare il verso al Sommo Pontefice posso affermare, rassegnato: “Chi sono io per giudicare Macron e Merkel?”. A volte, però, si ha la consolazione di leggere delle considerazioni che danno forma a nostri pensieri ancora confusi e ci aiutano ad esprimerli.

Il transfert, in me, è stato prodotto da un articolo di Luciano Capone sul Foglio di sabato scorso. “Il Covid, lo sappiamo, colpisce – scrive – più duramente gli anziani: **Petà media dei deceduti e positivi al coronavirus è di 80 anni**, mentre l'età mediana dei deceduti è più alta di 30 anni rispetto a quella dei positivi. La letalità – prosegue Capone – diminuisce nettamente al diminuire dell'età: **i deceduti con meno di 50 anni sono l'1% del totale, quota che scende allo 0,2% sotto i 40 anni.** Tutto questo è risaputo e, ovviamente, non rende meno necessarie tutte le precauzioni per limitare il contagio e salvare ogni vita umana possibile. Ciò su cui c'è però molta meno consapevolezza, e di cui si discute poco, è che **le misure di contrasto al Covid colpiscono più duramente i giovani**”. Chi scrive tra pochi mesi raggiungerà la soglia degli 80 anni e si chiede: “Che diritto ho io – che dalla vita ho ottenuto quasi tutto

con facilità con il solo merito di vivere in un periodo storico probabilmente irripetibile – di sfasciare l'economia, di lasciare sulle spalle delle giovani generazioni un debito pubblico enorme, anche in conseguenza di un sistema pensionistico, a rischio di insostenibilità: tutto ciò al solo scopo di rubacchiare qualche anno di vita in più?”. In una situazione sanitaria in cui sarei supertutelato solo se contraggo il contagio da covid-19, perché se fossi affetto da un banale carcinoma o da un malanno cardiocircolatorio, forse verrei considerato un rompiscatole a cui si chiede di ripassare.

Così, mi sono ricordato di un'altra osservazione di un intellettuale francese il cui nome ora mi sfugge. Ne cito il senso a memoria: **noi non sappiamo più considerare la morte come un episodio dell'esistenza, come una manifestazione del nostro essere umani**. La morte è ritenuta un errore del sistema sanitario, come se le cure dovessero garantirci l'immortalità. La mistica corrente mette in stato d'accusa i giovani, incapaci di resistere al fascino degli apericena e della movida: essi, con pochi riguardi quando rincasano, infettano i nonni (come se gli avi vivessero, di norma, nello stesso appartamento).

**Non intendo, però, prestarmi alla solita litania delle giovani vittime dell'egoismo degli anziani, perché, a loro, questa situazione è sempre andata benissimo, nel contesto di quella che è stata definita “la società signorile di massa”** che, (come ha scritto Luca Ricolfi in un aggiornamento del suo pensiero) si sta trasformando in una “società assistita di massa”. Ma a questo punto mi sono rammentato di un vecchio film del 1960: “L'uomo che visse nel futuro”, tratto dal popolare romanzo di H. G. Wells “La macchina del tempo” del 1885. Uno scienziato inglese, George Wells (interpretato da Rod Taylor), nel 1900 inventa una macchina che gli consente di andarsene in giro nel futuro. Dopo molte soste intermedie, arriva in un'epoca successiva (di oltre 326 anni) ad una devastante guerra atomica. Esplorando il mondo post-atomico, apparentemente un *eden* lussureggiante e tranquillizzante, Wells incontra un gruppo di ragazzi e ragazze, giovani, biondi e di bell'aspetto, che si disinteressano di tutto, illetterati e senza governo (e nessun anziano ancora in vita), senza aspirazioni e che si limitano a vivere nell'ozio consumando il cibo e i beni che trovano inspiegabilmente preparati per loro in un'antica rovina della precedente civiltà, che hanno irrimediabilmente dimenticato assieme a tutta la cultura e la scienza passate. Per farla breve Wells scopre che i sopravvissuti a quella catastrofe si erano rifugiati sotto terra e col passare del tempo erano diventati antropofagi (i mostruosi Morlok) e si cibavano dei giovani Eloi, chiamati periodicamente a raccolta dal suono di una sirena a cui essi obbedivano passivamente andando in gruppo verso il sacrificio. Nel finale lo scienziato riesce a persuadere gli Eloi a ribellarsi e a combattere, riuscendo così a cambiare – da uomo di un remoto passato – il destino dell'umanità in un futuro lontano.

Negli anni '60 del secolo scorso c'era l'ossessione della guerra atomica che avrebbe distrutto l'umanità. Temo che l'inquietudine del “cupio dissolvi” si sia trasferita sul coronavirus.

## **Gli interventi di integrazione salariale durante il lockdown\***

*di Giuliano Cazza*

**Nel corso della crisi sanitaria ed economica, l'Inps è stato al centro di polemiche pressoché quotidiane – con particolare accanimento nei talk show – per la gestione dei regimi di cig e di integrazione salariale:** polemiche che hanno fatto passare nell'opinione pubblica il messaggio secondo il quale queste prestazioni non venivano liquidate, se non con inaccettabili ritardi. Le denunce non sono del tutto prive di fondamento, come ha dimostrato una diffusa casistica resa nota da imprese ed associazioni datoriali. Di questi ritardi non sono state date quasi sempre spiegazioni esaustive, con riferimento sia a procedure normative non adeguate alle esigenze di efficacia della tutela, sia a ritardi di ordine burocratico nei diversi passaggi richiesti nell'estensione del cig in deroga alle regole di carattere generale. Questi fattori problematici non sono ancora stati chiariti in modo compiuto. Va data tuttavia atto all'Inps di avere fornito, nel [XIX Rapporto](#) per il 2019 presentato recentemente, un rendiconto molto dettagliato per quanto riguarda l'erogazione delle integrazioni retributive resisi necessarie durante il lockdown della prima metà dell'anno. Le statistiche sono relativamente aggiornate per larga parte del 2020. E ciò è sicuramente importante per disporre di un monitoraggio il più puntuale possibile, anche se l'epidemia è in grado di imporre mutamenti di scenario nel giro di pochi giorni.

**È noto che le tutele sono state estese ai lavoratori ancora privi di sostegno al reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro (mediante l'attivazione della cassa integrazione in deroga) sia ai lavoratori che avevano superato i limiti di durata previsti dalle normative vigenti o gli ulteriori limiti previsti dai fondi di solidarietà ai sensi del d. Lgs 148/2015.** Nei primi otto mesi del 2020 – è documentato nel Rapporto, sono state autorizzate complessivamente circa 3 miliardi di ore pari a due volte e mezzo il numero di ore autorizzate nel 2010 (1,2 miliardi di ore autorizzate), l'anno sotto questo profilo più pesante per le conseguenze della crisi finanziaria internazionale esplosa nel 2008; l'effetto dei provvedimenti normativi adottati in materia di integrazione salariale durante l'emergenza, ha cominciato ad avere un forte impatto in termini di ore autorizzate a partire dal mese di aprile 2020, nel quale sono state autorizzate complessivamente 855 milioni di ore; il mese di maggio ha presentato valori confrontabili, mentre nei mesi successivi il livello delle ore autorizzate si è dimezzato pur mantenendo un valore molto consistente. Fino ad agosto – prosegue il Rapporto – le ore autorizzate a seguito dell'emergenza sanitaria, quindi con causale specifica Covid-19, sono state 2,8 miliardi, di cui 1,4 miliardi per cassa integrazione ordinaria, 887 milioni per assegni ordinari dei fondi di solidarietà e

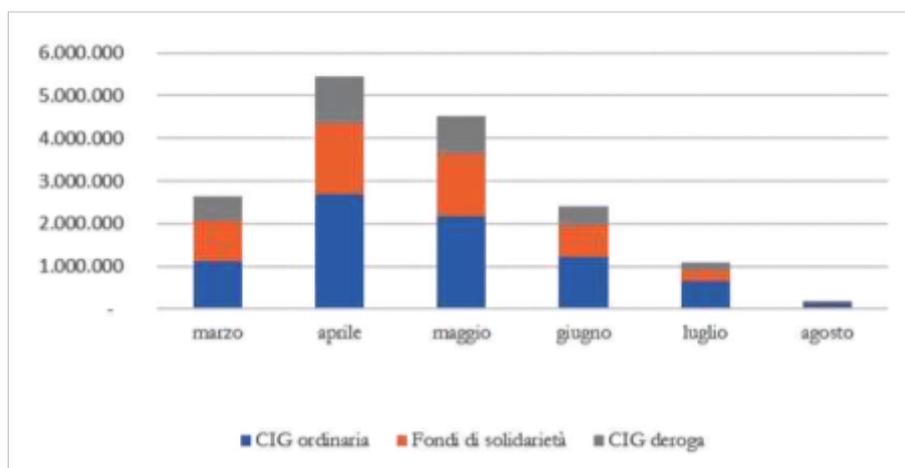
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

548 milioni per la cassa in deroga. Questi dati si riferiscono alla decorrenza dell'autorizzazione da parte dell'Istituto a prescindere dal periodo effettivo di integrazione salariale per il quale è stata richiesta.

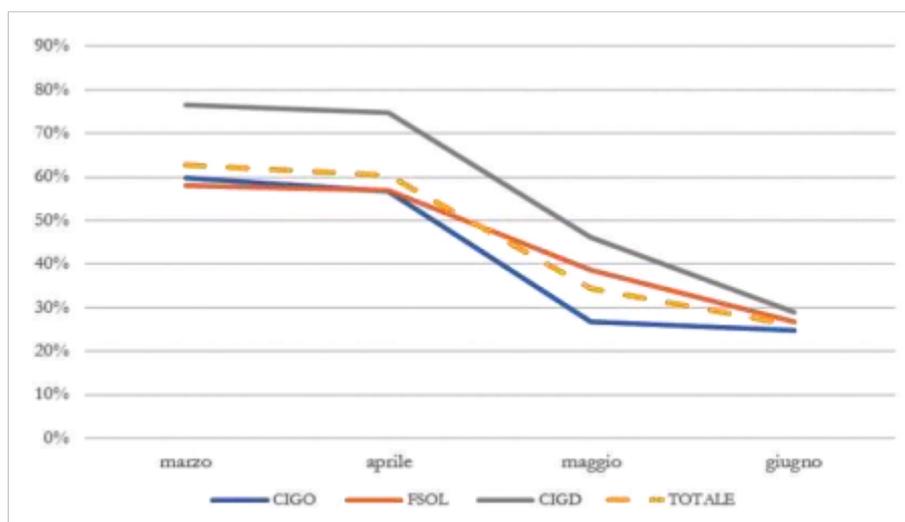
**Per collocare temporalmente le ore di integrazione salariale richieste si è proceduto – spiega l'Inps – alla ripartizione per mese di competenza con il metodo *pro rata temporis*, cioè distribuendo le ore nei diversi mesi in modo uniforme nel periodo richiesto (si veda il relativo grafico).** Un terzo delle ore (941 milioni) sono state autorizzate per il mese di aprile, unico mese intero di chiusura delle attività, per passare nel mese di maggio, quando si è verificata la graduale riapertura delle attività, a 781 milioni e nel mese di giugno a 416 milioni. Trasformando le ore in lavoratori se ne possono stimare 5,5 milioni nel mese di aprile; successivamente il numero di lavoratori equivalenti a tempo pieno in cassa integrazione a zero ore si è ridotto notevolmente con la contestuale diffusa ripresa delle attività economiche avvenuta a seguito dell'allentamento delle restrizioni, passando a 2,4 milioni nel mese di giugno. Per quanto riguarda la distribuzione delle ore autorizzate per settore di attività economica, il 57% è stato richiesto nei settori chiusi dal dpcm del 22 marzo 2020, mentre il 43% è stato richiesto nei settori cosiddetti essenziali, segno che comunque anche queste attività hanno risentito del lock down (mancanza di circolazione delle persone, caduta dell'indotto, eccetera). Circa il 63% delle ore sono state autorizzate nei seguenti settori: commercio e trasporti, terziario professionale, alloggio e ristorazione, servizi alla persona, costruzioni. Il metalmeccanico – indica il Rapporto – da solo ha avuto il 14% delle ore autorizzate.

**La distribuzione delle ore dal punto di vista territoriale non ha riservato sorprese: ha aderito in toto alla struttura produttiva del Paese (e anche alla diffusione del contagio). Infatti il 56% delle ore totali sono state autorizzate in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte.** In queste regioni la predominanza di Cassa integrazione ordinaria è collegata alla concentrazione di imprese industriali e dell'edilizia quindi assicurate per la CIG ordinaria, a differenza ad esempio del Lazio dove dei 233 milioni di ore il 67% è stato autorizzato per i fondi di solidarietà e cassa in deroga, indice della presenza meno rilevante di tali aziende.



## 5. Politically (in)correct

Per cercare di dare una misura del reale utilizzo delle ore di integrazione salariale autorizzate si è considerato per singolo mese il rapporto tra le ore utilizzate e le ore autorizzate di competenza ricostruite. Purtroppo – sostiene l’Inps – l’indicazione esatta circa il numero di ore utilizzate è attendibile solo dopo un consistente lasso di tempo. Il processo delle integrazioni salariali infatti è complesso soprattutto nel caso della cassa in deroga. Al netto di ulteriori ritardi di pagamento o di trasmissione delle denunce retributive, si evince – si veda il grafico – un tiraggio del 63% per il mese di marzo e del 60% per il mese di aprile (mesi per i quali si può considerare quasi completamente definito il processo amministrativo), mentre nei mesi di maggio e giugno i valori sono decisamente più contenuti anche se ancora provvisori.



## ANPAL: Mississippi burning\*

*di Giuliano Caszola*

**Quando ho letto, l'11 novembre scorso, il resoconto dell'audizione informale, in Commissione Lavoro della Camera, del presidente dell'Anpal prof. Domenico Parisi, ammetto di essermi positivamente stupito.** I dati forniti – in quella sede ufficiale – sul numero delle posizioni lavorative a cui sono stati avviati i percettori del reddito di cittadinanza, mi sono sembrati importanti, nonostante che alcuni commentatori li avessero trovati insufficienti, mettendo in evidenza – non senza motivi – anche lo squilibrio tra costi e benefici (l'ammontare delle risorse stanziato a fronte dei risultati ottenuti). È la storia eterna del bicchiere mezzo pieno: c'è chi guarda la parte vuota e chi si accontenta di ciò che vede. Del resto non sarebbe stata la prima volta che la montagna degli stanziamenti avesse partorito il classico topolino.

**Non aspettandomi nulla di buono nel campo delle politiche attive (un'opinione largamente condivisa) e dell'attività dei navigator, non avrei mai pensato di incuriosirmi per le comunicazioni di Parisi secondo il quale oltre un quarto dei beneficiari del reddito di cittadinanza tenuti alla sottoscrizione di un patto per il lavoro (1.369.779) ha trovato un lavoro da quando è stata istituita la misura.** Si tratta di 352.068 beneficiari, pari al 25,7%. Il 31 ottobre, i beneficiari RdC con un rapporto di lavoro ancora attivo erano 192.851. Il 15,4% dei beneficiari ha stipulato un contratto a tempo indeterminato, il 4,1% un contratto di apprendistato mentre il 65% ha avuto un contratto a termine. Il resto dei beneficiari ha avuto contratti di collaborazione o intermittenti. Con riguardo ai contratti a tempo determinato e di collaborazione – ha spiegato Parisi – il 69,8% ha avuto una durata inferiore ai 6 mesi (quindi per quanto riguarda i contratti a termine quasi 160mila su 228.800), il 20,9% tra i 7 ed i 12 mesi ed una quota del 9,3% ha superato la soglia dell'anno. Circa 55 mila sono stati i beneficiari di un contratto di lavoro non qualificato nel commercio e nei servizi (il 15,6% del totale). Più di 48 mila, invece, hanno svolto un lavoro qualificato nelle attività ricettive e della ristorazione (il 13,7% del totale).

**Per quanto riguarda la distribuzione territoriale – ha proseguito Parisi – hanno avuto almeno un contratto il 47,5% dei beneficiari di reddito di cittadinanza tenuti alla firma del patto per il lavoro nella Provincia di Trento e appena il 19% in Campania.** La percentuale è al 35,8% in Veneto, al 37% in Emilia Romagna e al 31,1% in Lombardia. Hanno una percentuale inferiore alla media nazionale (25,7%) sui contratti – insieme alla Campania – la Sicilia (19,2%) e la Calabria (24,1%). È stata proprio la ripartizione territoriale ad infilarmi – come si suol dire – una pulce

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

nell'orecchio. Conseguire un elevato numero di avviamenti al lavoro nelle più sviluppate regioni settentrionali è un po' come portare vasi a Samo e nottole ad Atene. Così mi sono tornati in mente altri dati dissonanti con quelli dell'uomo venuto dal Mississippi "a miracol mostrare" nelle piattaforme informatiche in cui raccogliere tanto le domande quanto le offerte di lavoro in tutto il territorio nazionale. Mi è bastato ricordare la fonte e andarla a rileggere. Si tratta del Rapporto 2020 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica. A pagine 251 sta scritto: "Secondo quanto comunicato dall'ANPAL Servizi, "alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono 39.760". I dati di dettaglio evidenziano che il 7,2 per cento è stato assunto "entro 30 giorni" dall'accoglimento della domanda, il 18,0 per cento "tra 31 e 90 giorni", il 28,7 per cento "tra 91 e 180 giorni", il 46,2 per cento "oltre 181 giorni".

**Quanto alle caratteristiche soggettive, il 67,4 per cento dei beneficiari ha un'età inferiore ai 45 anni. Circa poi le caratteristiche dell'occupazione, il 65,2 per cento è a tempo determinato, il 19,7 per cento a tempo indeterminato, il 3,9 per cento in apprendistato.** Altre informazioni riguardano il rapporto tra beneficiari e Centri per l'impiego presso i quali alla data del 31 gennaio 2020 sarebbero stati tenuti a recarsi, come previsto dalle norme, 908.198. I beneficiari effettivamente convocati entro il 31 gennaio 2020 sono stati 529.290 (58 per cento del totale) e di essi si è effettivamente presentato il 75 per cento dei convocati. A seguito dell'esame con i navigator della situazione dei beneficiari è emerso una quota di "esonerati" ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. 4/2019 pari al 15 per cento (circa 58 mila) mentre 12 mila beneficiari sono stati rinviati ai Comuni per il Patto per l'inclusione. I soggetti segnalati all'Inps in quanto non in possesso dei requisiti necessari all'ottenimento del RdC sono stati 18.476. "Sono stati complessivamente sottoscritti 262.738 Patti di Servizio per RdC (66 per cento dei presenti alla prima convocazione) di cui all'art. 4 del d.l. 4/2019. I beneficiari convocati – scrive ancora la Corte – per un secondo appuntamento successivamente alla sottoscrizione del PdS-RdC sono stati 87.113, pari al 33 per cento di coloro che hanno sottoscritto un Patto di Servizio per RdC. Pur considerando il notevole ritardo con il quale è partita la cosiddetta fase 2 del programma, e che occorrerà dunque tempo per esprimere valutazioni più significative, le evidenze ad oggi disponibili sembrano confermare – sostiene la Corte dei Conti – le menzionate perplessità della Corte. Soprattutto, non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell'attività dei Centri per l'impiego (CPI) ed una crescita del loro ruolo nell'ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro".

**Anche il PNR aveva legittimato qualche sospetto, leggendo quanto stava scritto a proposito della c.d. fase 2 del RdC:** «la politica attiva non deve essere intesa solo come condizionalità per l'erogazione del beneficio economico, quanto come diritto, in capo ai soggetti in condizioni di bisogno, ad una presa in carico da parte dei competenti servizi pubblici, in ambito lavorativo o sociale, ai fini del superamento dello stato di bisogno». Si avvertiva una maggiore prudenza sul versante delle politiche attive, sicuramente determinata dalle difficoltà incontrate. A mesi di distanza si scopre che le cose sono andate meglio del previsto. Che dire? È vero che da febbraio a novembre intercorrono diversi mesi. È anche vero tuttavia che questo arco

temporale è stato funestato da una grave crisi sanitaria che ha innestato la chiusura forzata di gran parte dell'apparato produttivo e dei servizi; e che milioni di lavoratori sono finiti in cassa integrazione a zero ore. Che proprio in questa fase di sciagure bibliche i navigator siano stati in grado di “fare l'impresa” richiede un solenne atto di fede. Approfondendo le indagini, poi, ci si accorge che gli esiti degli inserimenti lavorativi dei beneficiari coincidano nella distribuzione dei rapporti sui settori e sulle tipologie del rapporto di lavoro, durate comprese, con le statistiche generali di tutti i rapporti di lavoro attivati e cessati di cui alle comunicazioni obbligatorie. Non sarà che questi soggetti il lavoro se lo sono trovato da sé?

## Un libro su Pippo Morelli. Quando la storia di un uomo diventa la storia di tutti\*

*di Giuliano Cazzola*

“**Sapere Libertà Mondo. La strada di Pippo Morelli**” è un libro di oltre 500 pagine scritto da **Francesco Lauria** per **Edizioni Lavoro**. Si tratta di una biografia molto ricca e documentata di Pippo (Giuseppe) Morelli, dirigente sindacale della Cisl in diversi importanti ruoli, ma soprattutto un testimone del suo tempo (non a caso l'editore ha voluto pubblicare il volume per i tipi dei **Testimoni**), un fine intellettuale che attraverso l'esperienza pratica, il lavoro quotidiano arricchiva la propria visione e la condivideva nella comunità attraverso un'attività di formazione che costituiva il suo principale interesse. “Infine, – scrive Bruno Manghi nella prefazione – come sempre nelle migliori storie, la fortuna di un ambiente adatto, la buona sorte di essere accolto in una grande avventura collettiva al tempo giusto”.

**Pippo aveva trasfuso la fede cristiana nel suo lavoro di dirigente sindacale che, per lui, era vissuto come una missione al servizio dei più deboli; una missione che, negli ultimi anni di vita, lo condusse alla scoperta della risorsa-ambiente e lo portò – come altri dirigenti della Cisl – fino in Brasile allo scopo di contribuire attraverso la cooperazione – in quel grande Paese che configura il mondo di domani – a fondare e a rafforzare un'esperienza di sindacalismo libero, autonomo, governato dai lavoratori.** Lo affascinava, in quella realtà lontana, che proprio da un movimento sindacale di base fosse nata un'idea di rinnovamento della politica fino a fondare un vero e proprio partito in grado di conquistare, con Lula, la presidenza della Repubblica. Come ribadisce Bruno Manghi che conosceva bene Morelli: “Forse solo la famiglia e due o tre più intimi sodali possono abbracciare meglio una vita attiva così poliedrica. Certo, di talento ce ne era molto ed è stato messo a frutto; la determinazione grande mai disgiunta dalla mitezza di cuore ha segnato i suoi mille passi”. Ma proseguiamo con ordine parlando dell'autore. Francesco Lauria, è un giovane (oggi lo è meno di quando l'ho conosciuto) che potrebbe essere preso come prototipo di un militante della Cisl (più precisamente: di un certo tipo di Cisl). È cresciuto nel vivaio delle “promesse”, di quella che in linguaggio calcistico si chiama “primavera”; ma non ha mai voluto scendere in campo. Lo potremmo paragonare a quei laureati che non entrano nel mondo del lavoro per esercitare la professione per cui si sono preparati, ma proseguono nella carriera universitaria, a fianco del loro Maestro, ne coltivano gli studi e ne ereditano non solo la cattedra, ma la stessa missione e la scuola.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43](#).

**Lauria (oltre ad addestrare nella sua Pistoia un cucciolo da bravo formatore) lavora al Centro Studi di Firenze, dove Pippo era di casa.** Ne fu direttore dal 1985 al 1989. In quella mitica istituzione (la Sorbona della Cisl) che nei decenni ha sfornato i più grandi dirigenti sindacali di una Confederazione che, fin dalla sua definitiva fondazione nel 1950, non volle ispirarsi né ad una collateralità di partito né ad una confessione religiosa; ma scelse, quasi forzando la propria natura, di “convertirsi” alla cultura e alla prassi del sindacalismo “libero” delle democrazie occidentali. Lauria ha impiegato ben 10 anni a scrivere il libro su Pippo Morelli. Ha il merito di aver scoperto un filone di umanità di cui si sono perse le tracce e di far conoscere una personalità che non fece parlare di sé – se non nell’universo sindacale – durante la sua attività e la sua vita. Ma quanti, come chi scrive “c’erano” sanno benissimo che la grandezza della leadership di Pierre Carniti era intessuta del pensiero, della elaborazione e dell’amicizia di Pippo Morelli, il quale fu sempre solidale con Pierre anche quando non era del tutto convinto delle sue scelte. E Carniti ha voluto riconoscere in modo oggettivo l’apporto di Morelli al sindacato (e a se stesso): “Considero Pippo Morelli una figura esemplare, quasi unica per dedizione, senso di moralità, disinteresse. Probabilmente non aveva le qualità tradizionali del politico, ma in una squadra di persone che deve occuparsi di politiche economiche e sociali, proprio grazie al suo pensiero critico, risultava essenziale”.

**Chi ha conosciuto Pippo sa bene che non condivise la c.d. svolta dell’Eur (1978) insieme a un altro storico leader cislino come Cesare Del Piano e non fu proprio entusiasta della posizione di Carniti nella battaglia sulla “scala mobile”.** Del resto – leggendo il libro – ho scoperto una cosa che non sapevo: Morelli si dimise dalla segreteria della Cisl di Milano per protesta contro un accordo tra governo e sindacati sulle pensioni che, nel 1968, aveva ridimensionato il pensionamento di anzianità (la Cgil si dissociò dall’accordo dopo averlo firmato a seguito di una protesta interna e proclamò lo sciopero generale). Pippo trovò l’occasione – puntualmente ricostruita nel libro – per condurre una lunga polemica sul rapporto tra sindacato e lavoratori e sulle regole della democrazia e del mandato. In quella circostanza (il senno di poi ha dimostrato che aveva torto nel merito perché il pensionamento di anzianità ha messo in crisi il sistema e non siamo più stati in grado di liberarcene definitivamente) diede prova di un livello di coerenza che anche in quei tempi era piuttosto rara. Per raccontare Pippo Morelli a chi non lo ha conosciuto è sufficiente riportare l’esauriente cronologia che si trova nel libro e dove si dà conto di un evento che ha segnato la vita di Pippo: l’assassinio di suo fratello Giorgio, più grande di lui di una decina di anni, partigiano “bianco”, liberatore di Reggio Emilia. Nel 1947 venne ucciso da militanti comunisti a bastonate. È importante ricordare questo episodio se lo si inquadra nell’intero arco della vita di Pippo e delle sue scelte politiche, mai inquinate da sentimenti di preclusione e di vendetta. Morelli – nei suoi percorsi politici – non fu mai comunista, né mai anticomunista.

### **Cronologia essenziale della vita di Pippo Morelli**

*22 marzo 1931. Nasce a Reggio Emilia.*

## 5. Politically (in)correct

9 agosto 1947. Muore il fratello Giorgio a causa delle conseguenze di un agguato subito da un gruppo di ex partigiani comunisti.

anno accademico 1954-1955. Si laurea in Scienze politiche e sociali presso l'Università Cattolica di Milano, relatore della tesi è Mario Romani.

3 gennaio-21 giugno 1958. Frequenta, attraverso una borsa di studio, il corso esperti di contrattazione collettiva presso il Centro studi Cisl di Firenze.

11 agosto 1958. Si sposa a Reggio Emilia con Susanna.

1958-1961. Collabora con il Centro studi Cisl di Firenze come assistente per i percorsi formativi.

30 luglio 1959. Nasce il primo figlio Giorgio.

11 aprile 1961. Nasce la seconda figlia Chiara.

giugno 1961. Trasferimento a Milano.

11 novembre 1962. Nasce la terza figlia Rita. Alla fine di novembre è raggiunto a Milano dalla famiglia.

7 dicembre 1964. Viene eletto nel consiglio generale della Fim Cisl di Milano in occasione del quinto congresso provinciale dell'organizzazione.

4 aprile 1965. È eletto nel consiglio generale della Cisl di Milano.

18 maggio 1965. Comincia a partecipare alle riunioni della segreteria della Cisl di Milano in qualità di «invitato».

13 ottobre 1965. Entra a far parte della segreteria della Cisl di Milano.

7 marzo 1966. Nasce la quarta figlia Francesca.

11 maggio 1968. Si dimette dalla segreteria della Cisl di Milano.

6 settembre 1969. Entra nella segreteria nazionale della Fim.

19 aprile 1973. Viene firmato con Federmeccanica il contratto nazionale dei metalmeccanici che contiene la conquista delle 150 ore per il diritto allo studio, cui Morelli contribuisce in forma decisiva.

febbraio 1976. Diviene direttore editoriale della rivista della Flm «I Consigli» (numero 20-21). Lascerà la direzione editoriale della rivista con il numero 34-35 del novembre 1977 a Rino Caviglioli, rimanendo direttore responsabile fino al numero 46 dell'aprile 1978.

2 febbraio 1977. In occasione del consiglio generale svoltosi a Firenze Morelli lascia la segreteria nazionale della Fim Cisl nella quale entrano due suoi grandi amici: Rino Caviglioli e Luigi Viviani.

3 febbraio 1977. Diviene segretario confederale della Cisl Emilia-Romagna.

4 agosto-26 agosto 1981. Compie, con Augusta Restelli e Beppe Stoppiglia, il primo viaggio in Brasile tra barrios, favelas, sindacalisti, indios e comunità di base.

9 settembre 1982. Diviene segretario generale della Cisl Emilia-Romagna.

14 gennaio 1985. La segreteria confederale Cisl lo designa alla direzione del Centro studi Cisl di Firenze. Morelli, pur iniziando le proprie funzioni di direttore nel febbraio del 1985, manterrà provvisoriamente la carica di segretario generale della Cisl Emilia-Romagna.

31 maggio 1985. Lascia la segreteria generale della Cisl Emilia-Romagna in occasione del congresso regionale della confederazione.

26 ottobre 1989. Termina l'esperienza di direttore del Centro studi Cisl di Firenze. Viene designato in qualità di esperto nell'Agenzia per il lavoro della Regione Emilia-Romagna.

7 dicembre 1989. Viene eletto vicepresidente del Parco del Gigante (Alto Appennino reggiano).

7 marzo 1993. Di ritorno da un viaggio in Brasile viene colpito da un grave ictus.

21 giugno 2013. Muore a Reggio Emilia.

**Se osserviamo le date del *cursus honorum* di Pippo ci accorgiamo che la sua vita si intreccia con gli avvenimenti più importanti del sindacalismo della**

**seconda metà del XX secolo.** Tra i protagonisti dell'epopea dei metalmeccanici, porta in tutti gli altri ruoli ricoperti i valori acquisiti in quella stagione. Nell'elenco non viene indicata – ma è ampiamente trattato nel testo di Lauria – la posizione di Pippo Morelli, in consonanza con gli 88 intellettuali credenti che firmarono un appello a favore della legge istitutiva del divorzio. Il loro contributo, per tanti comprensibili motivi, “fece la differenza” per la vittoria del Sì. Durante la campagna referendaria contro l'abrogazione, nel 1974, Morelli si esprimeva non «come dirigente del sindacato» e nemmeno al «seguito di un partito», ma come «cattolico, pagando di persona».

**Il libro ricostruisce puntualmente la “grande illusione” della riunificazione sindacale, il contributo dei metalmeccanici (vi è anche una significativa testimonianza di Giorgio Benvenuto), il rapporto dialettico tra le federazioni di categoria e le confederazioni, il dibattito tra l'unità dei metalmeccanici e “l'unità di tutti”, il fallimento della prospettiva unitaria secondo il percorso impostato dalle Confederazioni, la costituzione di ripiego della Federazione Cgil-Cisl-Uil, che chiuse i battenti all'indomani dei conflitti sulla scala mobile.** Per chi scrive la lettura di “Sapere Libertà Mondo” ha costituito una riscoperta ed una riflessione di gran parte della propria vita. Tante vicende della storia di Pippo fanno parte integrante della mia storia. Perché con lui c'ero anch'io a condividere le stesse passioni, ad inseguire le stesse chimere, a partire le stesse delusioni. Mi piace ricordare un episodio che può suscitare un sorriso alla memoria. In una tarda serata di marzo (credo fosse il 1970 o poco dopo) ci recammo io e lui, alcuni colleghi della Uilm e qualche compagno degli apparati al Palazzo dei Congressi dell'EUR. Il giorno dopo era programmata una conferenza nazionale unitaria. Proprio per il numero dei partecipanti avevamo prenotato il salone monumentale, quello con le gallerie al piano superiore. Quando arrivammo là ci colse una spiacevole sorpresa: il salone era vuoto. Così Pippo, io e gli altri andammo alla ricerca di una cantina nel sotterraneo, lì trovammo dei tavoli e delle panche e, un po' alla volta, sistemammo quella sorta di mausoleo marmoreo. Impiegammo diverse ore. Mi è rimasta impressa una battuta di Morelli: “Ha ragione Pagani (Nino Pagani era un altro segretario della Fim, ndr). Il compito degli organizzatori alla fine consiste nello spostare le sedie”. Poi venne a nevicare (a marzo!) e Roma fu paralizzata. Una visione da tregenda. Gli alberi crollavano e bloccavano le strade; la gente abbandonava le auto dovunque e andava a dormire in albergo. Riuscimmo a rientrare a notte fonda su di un pulmino guidato da un impiegato della Fim, abruzzese e perciò abituato alle intemperie. Per fortuna non arrivarono i lupi.

**Ho lavorato con Pippo negli anni gloriosi della FLM; anni dopo ci siamo ritrovati insieme in Emilia Romagna a dirigere lui la Cisl, io la Cgil durante la crisi del 1984-1985.** Poi le nostre strade si sono separate. La malattia di cui ha sofferto negli ultimi venti anni della vita ha reso inutile ogni tentativo di ritrovarci. Mi sarei posto le stesse domande di Francesco Lauria, quando rammenta un incontro di “sfuggita” con Morelli nel 2012. L'ictus che lo aveva colpito di ritorno da un viaggio di cooperazione in Brasile per quasi vent'anni gli aveva tolto, quasi del tutto, la parola: “Chissà cosa portava dentro Pippo – scrive Francesco – cosa teneva nascosto nell'anima? Nei suoi silenzi, nel socchiudere i grandi occhi durante gli ultimi vent'anni della sua vita. Chissà

## 5. Politically (in)correct

quali domande, invece, risalivano a prima, alla scelta di osservare e vivere il mondo attraverso le storie degli ultimi, dei ceti popolari”. “C’è sempre – conclude l’autore – una nuova canzone da scrivere e da cantare insieme agli amici nella città. Una canzone che diverrà memoria, incontro, terra. Ma anche, sapere, libertà, mondo. Per riconciliarci con il vento e partire di nuovo verso moli inattesi, onde fluttuanti e frammenti di cielo e nuvole. Disorientati d’azzurro”.

## Lo sciopero nel pubblico impiego del 9 dicembre: controproducente e inutile\*

*di Giuliano Cazzola*

Sta suscitando critiche e perplessità lo **sciopero proclamato per il 9 dicembre** nei settori del pubblico impiego. Non si tratta della solita astensione dal lavoro (ma parleremo anche di questo problema) promossa dai c.d. sindacati di base, il venerdì, con rivendicazioni fantasiose ed eccentriche. A scendere in campo, in questo caso, saranno le federazioni di categoria del sindacalismo confederale. I motivi dello sciopero (ci abbeveriamo direttamente alla fonte per evitare forzature) vengono ribaditi in una recente [intervista](#) di Nunzia Penelope su *Il Diario del Lavoro* alla segretaria generale della Funzione Pubblica della Cgil, **Serena Sorrentino**. “Le nostre richieste sono di tre tipi: in testa ci sono le assunzioni nella pubblica amministrazione, il secondo punto è la sicurezza e il terzo, solo il terzo, il contratto. Vogliamo capire se il governo ritiene che quello pubblico sia un settore strategico per il paese, e quindi sceglie di investirci, o se pensa che sia residuale, e quindi non cerca nemmeno di trovare una soluzione ai problemi che noi stiamo ponendo. Ma in questo caso sarebbe una scelta sbagliata, perché a questo è legato anche il futuro del paese”. In siffatta dichiarazione il sottoscritto trova conferma di una **convinzione maturata** in tanti anni di esperienza sindacale (prevalentemente nei settori industriali privati, anche se a quei tempi c'erano molte aziende a partecipazione statale).

Quando i sindacati metalmeccanici negoziano con la Federmeccanica, se non accoglie le loro rivendicazioni, non accusano la controparte di perseguire la rovina dell'industria. Si limitano a dire – come accade in queste ore – che l'offerta di un aumento di 65 euro rappresenta un passo avanti, ma tuttora insufficiente, nella lunga trattativa. Le federazioni del pubblico impiego tirano sempre in ballo le riforme. Se il governo propone un aumento retributivo considerato inadeguato, ciò significa, per esempio nella scuola, che si vuole smantellare la scuola pubblica a favore di quella privata. Sotto sotto questo retrospensiero lo si avverte anche nell'intervista di Sorrentino: riconoscere maggiori aumenti salariali diventa d'acchito un investimento nel settore strategico della pubblica amministrazione. Che lo sciopero in questa fase sia **inopportuno** è un'opinione largamente diffusa persino all'interno dei sindacati. Lo ammette con franchezza la segretaria generale della FP-Cgil. Alla domanda su come stanno reagendo i lavoratori di fronte alla prospettiva di questa mobilitazione, **Serena Sorrentino** risponde: “Alcuni concordano, altri sono perplessi, non sul merito ma sul contesto: rispecchiano il sentimento del paese. Qualcuno dice ‘ma se ci attaccano così, forse

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 novembre 2020, n. 44](#).

non hanno capito le nostre ragioni? Ecco, dobbiamo far capire le nostre ragioni”. E noi ci sforziamo di capire, anche perché, in una democrazia, si deve usare tanta cautela in materia di diritto di sciopero, senza i toni sbrigativi di Tito Boeri e Roberto Perotti (“i sindacati hanno scelto di far odiare i dipendenti pubblici dagli italiani”) apparsi su *La Repubblica*.

Negli ultimi anni è cresciuto nel Paese un metro di misura inaccettabile dettato da un sentimento diffuso di invidia sociale contrabbandato come lotta ai privilegi, in nome del quale si nega persino **il diritto di far valere e tutelare, nelle sedi previste, i propri diritti** (chiediamo scusa del bisticcio di parole) a chi versa in condizioni migliori di altri. Certo, in questi mesi, i dipendenti pubblici hanno lavorato in condizioni di smart working “fai da te”, hanno riscosso la regolare retribuzione senza preoccuparsi della perdita del posto di lavoro. Ma tutto ciò è stato la conseguenza delle politiche di lockdown adottate dal governo, le quali hanno creato differenti trattamenti anche nei comparti della PA e degli stessi pubblici dipendenti perché ad alcuni settori – come la sanità, le forze dell’ordine e quant’altro – sono stati richiesti enormi sacrifici. Che senso ha avuto, però, la serrata degli Uffici giudiziari, con gravissime ripercussioni sul versante della tutela dei diritti? O la chiusura altalenante delle scuole (non raccontiamoci delle balle: la DAD è stata attuata solo laddove la dirigenza e il personale si sono organizzati volontariamente spesso con la contrarietà dei sindacati). Nell’industria e nei settori privati i sindacati e i datori di lavoro hanno concordato dei protocolli sulla sicurezza che hanno consentito di riprendere l’attività benché il rischio zero non esista (si registrano più di 66mila infortuni sul lavoro, da Covid). Così è accaduto anche nei settori pubblici che non sono stati chiusi d’autorità; ma non si comprendono i motivi per cui non si sia proceduto così, ovunque nella PA.

A conclusione di questi ragionamenti rimane opinione di chi scrive che lo sciopero del 9 dicembre sia un grave errore, proprio perché **non s’intravede un’adeguata motivazione sindacale che possa giustificare e controbilanciare l’impatto negativo di carattere politico**. È sufficiente continuare a leggere l’intervista della segretaria Sorrentino: “il governo ha tradotto l’aumento percentuale previsto in modo non corretto. Ha fatto una media del pollo: l’aumento del 4,07%, pari a 107 euro medi mensili dichiarati dal governo, è frutto della media sulle retribuzioni di dirigenza e di comparto. Ma quella appunto è la media: che comprende lo stipendio del magistrato e del poliziotto, dello statale e dell’infermiere, del dirigente e dell’educatore. Il risultato è che in questo modo il peso dell’aumento contrattuale dei dirigenti ha una forbice molto ampia rispetto a quello che realmente finisce nelle buste paga dei dipendenti”. D’accordo: ma in quale negoziato si parte con un importo non banale messo sul tavolo dalla controparte? I 400 milioni sono pochi (precisiamo: la copertura per medici e infermieri è in un’altra posta di bilancio)? Ma una sindacalista in carriera dovrebbe sapere che qualunque ammontare di risorse stanziato per dei rinnovi contrattuali diventa automaticamente un risultato acquisito da cui non si torna più indietro. Poi, in una situazione come l’attuale, una certa moderazione salariale potrebbe fare da scambio con le maggiori sicurezze di cui si avvalgono i settori del pubblico impiego. Ma il commento più azzeccato l’ha fatto **Gaetano Sateriale**, ex sindacalista Cgil di lungo corso e fine intellettuale, quando ha scritto con riferimento allo sciopero del 9

dicembre sempre su Il Diario del Lavoro: “C’è un vecchio modo di dire nel sindacato. Quand’è che gli scioperi non riescono bene? Sono due le possibili risposte. Quando i lavoratori pensano che sia uno sciopero **controproducente** per i loro obiettivi, oppure quando i lavoratori pensano che quel che chiede il sindacato arriverà anche senza lo sciopero”. Nel nostro caso, se l’alternativa più probabile è la seconda, l’astensione generale del lavoro del pubblico impiego, proprio perché **inutile** (ai fini dell’accoglimento delle rivendicazioni), diventa una sorta di accanimento terapeutico su di un Paese sfibrato.

A proposito di (ir)responsabilità è il caso di segnalare che il 25 novembre scorso si è svolto uno sciopero nazionale, proclamato dall’USI e dalle USB, nei settori scuola, trasporti e sanità. Meritano un accenno le motivazioni: “la prosecuzione delle iniziative di difesa collettiva, migliori condizioni di lavoro, salariali, la dignità sui posti di lavoro, la salute e la sanità, istruzione/formazione, trasporti pubblici e non sottoposti alle regole del mercato degli appalti, alle esternalizzazioni con gestioni penalizzanti, privatistiche”. Come si può vedere si sciopera anche sollevando il polverone dei processi alle eventuali intenzioni.

## “Ero forestiero e mi avete ospitato” (MT 25,40)\*

*di Giuliano Cazola*

**Il X Rapporto sugli stranieri nel mercato del lavoro mette subito le cose in chiaro. Le tendenze riportate sono basate su dati al 2019 e non riflettono l’impatto dei cambiamenti correlati al Covid-19 sui flussi e sugli esiti occupazionali.** Il decennio corrente – rammenta il Rapporto del Ministero del Lavoro – è iniziato con una pandemia che ha posto ostacoli generalizzati alla mobilità all’interno e verso i Paesi OCSE. Le restrizioni per gli ingressi imposte nei Paesi OCSE all’inizio del 2020 hanno avuto un forte – sebbene non quantificato – effetto sui flussi migratori. L’impatto sull’occupazione – con un netto incremento della disoccupazione – è stato sentito in molti settori nei quali sono impiegati i migranti. Tali cambiamenti sono al di fuori dell’indagine del Rapporto – precisa il Ministero – ma condizioneranno sicuramente l’analisi delle migrazioni e dell’integrazione del prossimo decennio. La vicenda del Covid-19 – a parere di chi scrive – è un evento che rompe – in tutti i settori – la continuità con il passato. Così le statistiche finiscono per partire da una sorta di anno zero, il 2020, dopo il quale, per un lungo arco temporale, gli anni saranno contrassegnati da un “prima” o da un “dopo” la pandemia da Covid-19.

**Tutto ciò premesso non ci rimane che esporre le considerazioni più rilevanti del Rapporto integrandole con i dati (2019) dell’Osservatorio presso l’INPS.** Sappiamo che la materia è delicata, sottoposta a polemiche e a strumentalizzazioni sul versante politico; ed è per questi motivi che è opportuno diffondere il più possibile la documentazione ufficiale, per smentire le valutazioni ricavate dalla “percezione” che solitamente deformano la realtà (il Mito della Caverna di Platone ha attraversato i secoli ed è arrivato sino a noi).

**I migranti rappresentano circa il 13,1% della popolazione OCSE; questa percentuale è aumentata di oltre un punto nel corso del decennio 2008-2018.** Tuttavia, non tutti i Paesi hanno visto aumentare la propria percentuale di popolazione nata all’estero allo stesso modo. Nella maggior parte dei Paesi europei si è assistito a un grande incremento, soprattutto nei Paesi nordici, in Germania, Austria e Belgio. In Italia, i grandi afflussi registrati nel primo decennio del 2000 sono diminuiti in quello successivo, e la percentuale di migranti nella popolazione residente non è aumentata tanto quanto in altri Paesi membri dell’OCSE. La migrazione di tipo permanente verso i Paesi dell’OCSE – ovvero, i flussi di migranti di categorie che garantiscono loro la residenza permanente o potenzialmente rinnovabile a tempo indeterminato – ammontava a circa 5,2 milioni di persone nel 2017. Questo dato risultava essere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

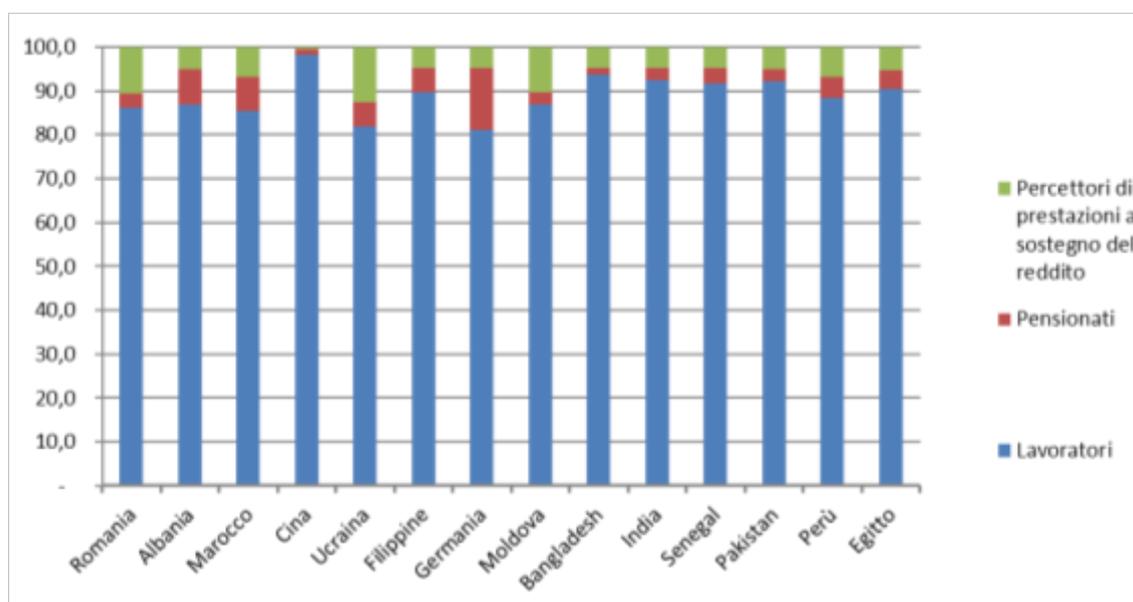
in calo rispetto all'anno precedente, che vantava un record di 5,5 milioni di persone, seppur tuttavia superiore alla media del decennio precedente, quando si contavano tra i 4 e i 5 milioni di migranti all'anno. La migrazione permanente in Italia – conferma il Rapporto – non riflette le tendenze generali dell'OCSE. Nell'ultimo decennio si è assistito a un costante declino dei flussi di lavoro, in particolar modo negli ultimi anni. In Italia, la migrazione umanitaria ha registrato un aumento – ma non un forte picco – durante la c.d. primavera araba nel 2011; l'incremento del 2016 è stato meno marcato rispetto a quello dell'OCSE nel suo insieme. La migrazione per motivi familiari – questa sottolineatura è importante – è stata la principale motivazione di ingresso nel Paese durante tutto il decennio, a differenza dei grandi flussi migratori per lavoro del decennio precedente. Una delle principali tendenze di questo decennio è l'aumento della mobilità internazionale per motivi di studio. Gli afflussi di nuovi studenti internazionali sono aumentati del 40% nei Paesi dell'OCSE dal 2008 al 2017. La maggior parte di questi studenti ha avuto, come destinazione, Paesi non appartenenti all'Unione Europea. Tuttavia, nei Paesi dell'Unione Europea, si è registrato un aumento di oltre il 30%. L'Italia è stata una delle poche Nazioni in cui c'è stata una diminuzione della migrazione per studio.

**La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2019 assommava a circa 5,2 milioni di persone, pari all'8,7% della popolazione residente.** La popolazione straniera residente è cresciuta lentamente tra l'inizio del 2015 e quello del 2017, mentre una crescita più robusta è avvenuta tra il 2017 e il 2018, con un dato all'inizio del 2019 superiore di circa 111 mila unità rispetto al livello dell'anno precedente. Al 1° gennaio 2019 erano regolarmente soggiornanti in Italia (secondo la relativa indagine ISTAT realizzata su dati ministeriali) 3,7 milioni di cittadini di Stati non appartenenti alla UE (“non comunitari”), quasi lo stesso valore di 12 mesi prima. Con riferimento al genere, la maggior incidenza della componente femminile, con valori oltre il 70%, si registra per i cittadini della Georgia, della Russia, dell'Ucraina, di Cuba e del Brasile; di contro, la più bassa, con un'incidenza inferiore al 30%, si registra per i cittadini di Pakistan, Somalia, Bangladesh, Senegal, Guinea, Afghanistan, Mali e Gambia. L'immigrazione complessivamente più giovane è quella africana, con una quota di under 35enni del 56,2%; nelle comunità asiatiche tale quota si attesta sul 52,2%; tra gli Europei è del 46,7% e tra gli Americani del 43,3%. Tra le aree geografiche più rappresentate, la maggiore incidenza della popolazione anziana si registra nel caso degli Europei (13,3%).

**La popolazione straniera in età da lavoro (15-64 anni), nel 2019, era pari a più di 4 milioni e 33 mila individui. Gli occupati di 15 anni e oltre erano 2.505.186, le persone in cerca di lavoro 401.960 e gli inattivi tra i 15 e i 64 anni 1.175.059.** Con riferimento alle variazioni registrate nel biennio 2018-2019 si osservava un aumento del numero di occupati italiani di quasi 95 mila unità nell'arco di dodici mesi (in termini percentuali +0,5%), contestualmente ad un incremento del numero di occupati stranieri UE (+14.450 unità, pari a +1,8%) ed Extra UE (+35.734 unità, equivalente a +2,2%), per complessivi +144.917 lavoratori.

A questo punto è utile “dare la parola” all’INPS. Nell’anno 2019 il numero di stranieri conosciuti dall’Istituto, era di 3.816.354, di cui 3.304.583 lavoratori (86,6%), 252.276 pensionati (6,6%) e 259.495 percettori di prestazioni a sostegno del reddito (6,8%).

Figura 1 – Numero di stranieri per Paese di provenienza e tipologia (anno 2019)



Se si confronta il numero degli stranieri rispetto alla loro distribuzione per area di provenienza e ripartizione geografica, si vede che al nord e al centro la presenza degli stranieri provenienti da Paesi extra UE era fortemente prevalente rispetto agli stranieri provenienti dai Paesi UE (rispettivamente 70,8% e 65,6%), al sud il divario tra le due aree di provenienza era meno marcato con gli stranieri extra UE regolari sotto il 60% (58,6%). Se si analizza inoltre la presenza degli stranieri regolari rispetto alla popolazione residente, si vede che al nord l’incidenza di stranieri era tre volte superiore che al sud: 8,7 stranieri su 100 residenti in Italia settentrionale, 7,7 in Italia centrale e 2,8 in Italia meridionale e Isole.

Nell’anno 2019, il numero di stranieri che svolgeva un lavoro dipendente era pari a 2.836.998, con una retribuzione media annua di €13.770,93. All’interno delle diverse tipologie di lavoratori dipendenti stranieri vi erano però notevoli differenze. Secondo l’INPS, i lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo erano 2.002.034, e ricevevano una retribuzione media annua pari a €16.182,19 (€17.874,51 per gli uomini e €13.179,01 per le donne). Nel settore privato agricolo lavoravano in totale 300.555 stranieri, con netta prevalenza di genere maschile (tasso di mascolinità 73,8) e con una retribuzione media annua di €7.304,25 (€7.664,33 gli uomini e €6.289,88 le donne). I lavoratori domestici stranieri (ovviamente regolari) erano 534.409 e si caratterizzavano per una netta prevalenza di genere femminile (tasso di mascolinità 11,6) con una retribuzione pari a €8.374,63 (ad €8.703,45 per gli uomini e €8.331,34 per le donne).

**A testimonianza di periodi di residenza e di lavoro nel nostro Paese, comincia ormai a delinarsi un numero significativo di pensionati stranieri.** Nel 2019 tale numero ammontava a 252.276, con un importo medio annuo di €10.278,02. La quota più alta dei pensionati la troviamo tra i percettori di sole pensioni assistenziali: 25.820 soggetti (49,9%), ripartiti tra 89.271 (71,0%).

**Percepiscono una pensione di tipo previdenziale (Invalidità, Vecchiaia o Superstiti o IVS) 89.306 soggetti, pari al 35,4% del totale dei pensionati stranieri.** L'importo di queste ultime prestazioni, che è legato alla contribuzione, è molto diverso tra i Paesi extra UE e i Paesi esteri UE. I percettori di pensioni IVS provenienti da Paesi extra UE sono 25.256 (28,3%), con un importo medio annuo delle prestazioni pari a €8.685,40, i percettori dello stesso trattamento pensionistico provenienti dai Paesi UE sono 64.050 (71,7%) e il loro reddito pensionistico annuo è di €17.786,99. Marginale è la quota dei percettori di sole pensioni indennitarie (15.471 soggetti, 6,1%), mentre a percepire più di una prestazione pensionistica sono 21.679 individui, l'8,6%, con un reddito pensionistico annuo di €17.098,17 (€12.590,29 gli extra UE e €19.927,10 i provenienti dai Paesi UE).

**Nel 2019, l'Istat stimava in 1,674 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 6,4%, per un numero complessivo di 4,593 milioni di individui (7,7% del totale), in significativo calo rispetto al 2018.** Gli stranieri in povertà assoluta erano 1,376 milioni – con una incidenza sul totale pari al 26,9% (tra gli italiani è il 5,9%). Considerando le famiglie, l'incidenza della povertà assoluta era pari al 27,0% per i nuclei con almeno uno straniero (31,2% per quelli composti esclusivamente da stranieri) e al 6,3% per le famiglie di soli italiani.

**Che gli stranieri siano una componente importante del mercato del lavoro è dimostrato anche dal loro livello di sindacalizzazione.** Il sindacato italiano è diventato un po' più straniero. È quanto rileva il IX rapporto Cgil-Fondazione Di Vittorio su "Migrazioni e sindacato". Nel 2019 i migranti iscritti a Cgil, Cisl e Uil risultano 1.092.628 pari al 9,3% del totale, un dato che cresce al 14,7% se si considerano solo i lavoratori attivi.

**In pratica, è straniero quasi un iscritto su dieci alle tre confederazioni. Il numero degli stranieri sindacalizzati è in costante aumento. Negli ultimi quattro anni, dal 2016 al 2019, erano, infatti, aumentati di 164mila unità (+1,4%).** Nel primo dei quattro anni considerati (2016) gli iscritti stranieri ai sindacati erano 928.620 (7,9% del totale); 974.770 nel 2017 (8,5%); e 1.016.095 nel 2018 (9%). In alcune categorie e nelle fasce d'età più giovani la percentuale degli iscritti attivi stranieri è più consistente, oscillando tra il 20% e il 30%. Lo scorso anno gli iscritti stranieri rappresentavano quasi il 50% dei lavoratori dipendenti migranti nello stesso periodo, vale a dire uno su due. La manodopera immigrata è maggiormente impiegata nelle famiglie, nelle campagne, in piccole e piccolissime imprese artigiane o commerciali, in migliaia di micro cantieri, ma anche nella gig economy (i rider ne sono un esempio): luoghi dove il sindacato – osserva la FDV – fa più fatica a entrare e dove la partecipazione alle attività sindacali è limitata. Sono impiegati sempre negli stessi

settori dove non c'è crescita professionale e questo vale in particolare per le donne. Oltre il 30% dei lavoratori stranieri ha, infatti, un lavoro non qualificato, mentre oltre il 60% è confinato in sole 10 professioni. In quelle stesse dove si concentra solo il 20% degli occupati italiani e circa il 45% dei “naturalizzati”.

**Questo ovviamente si ripercuote anche sulle retribuzioni. I migranti guadagnano circa un quarto in meno dei colleghi italiani e anche in questo caso per le donne la differenza è maggiore.**

## Gli assassini dell'ex Ilva “l'hanno fatta franca”\*

*di Giuliano Caszola*

Lo scorso 10 dicembre la Corte d'appello di Milano ha confermato l'assoluzione per Fabio Riva, uno dei componenti della famiglia ex proprietaria dell'Ilva di Taranto, dalle accuse di bancarotta per il crac della holding Riva Fire che controllava il gruppo siderurgico. Malgrado il ricorso in appello della procura, è stato il sostituto procuratore generale Celestina Gravina a sollecitare la conferma dell'assoluzione “perché il fatto non sussiste”. Come hanno spiegato in coro le agenzie, commentando quella sentenza, gli altri componenti della famiglia Riva, Adriano e Nicola, erano già usciti dal procedimento patteggiando la pena rispettivamente a due anni e sei mesi e a tre anni di carcere dopo che un precedente tentativo di patteggiamento era stato rigettato dal Gup perché la pena proposta era “non congrua” e dunque troppo bassa.

**Fabio Riva, ex vicepresidente dell'Ilva di Taranto, era dunque l'unico andato a processo perché il Gup aveva rigettato un tentativo di patteggiamento perché la pena proposta era “non congrua” perché ritenuta troppo bassa.** Fabio allora aveva scelto il rito abbreviato dove – come abbiamo detto – è stato assolto in primo grado e in appello con formula piena. Il giorno dopo con la sottoscrizione dell'accordo tra Invitalia (la società del Mef) e Mittal, la multinazionale subentrata nel gruppo nel 2018 si è compiuta la “svolta all'indietro”: lo Stato è rientrato nel capitale sociale del gruppo al 50%, pronto ad acquisirne il controllo a partire dal 2022. In fondo è un ritorno al piccolo mondo antico delle PPSS. Come ha ricordato Marco Bentivogli in un articolo sul Foglio: “Nei suoi 55 anni di storia, comprensiva del siderurgico di Taranto, solo per 17 anni **Ilva** è stata privata. Le privatizzazioni del centrosinistra degli anni '90 dimenticarono le regole di responsabilità sociale e di partecipazione dei lavoratori. Ma i nostalgici non ricordano come la siderurgia pubblica lasciò il campo, regalandoci ripiegamento industriale e occupazionale, **disastri ambientali e spesso corruzione**”. Col rientro di Pantalone nell'acciaio di Stato è finita la persecuzione a cui è stata sottoposta dal 2012 ad oggi quello che fu il più importante stabilimento siderurgico d'Europa? Niente affatto: la Regione Puglia e il Comune di Taranto continuano ad essere contrari e chiedono, tra gli altri “sogni nel cassetto”, la chiusura dell'area a caldo ovvero una sorta di “killing me softly” dell'acciaieria, perché verrebbe a mancare il ciclo integrale della produzione. Il calvario del gruppo è noto.

**Nel 2012 venne praticamente espropriato, sequestrato e commissariato. Sulle sue spoglie si è sperimentato – senza alcun ritegno – quel processo di**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

**distorsione istituzione per cui – ha scritto Filippo Sgubbi nel saggio “Il diritto penale totale: punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi” (Il Mulino) –** “la decisione giurisprudenziale diventa una decisione non soltanto di natura legislativa, quale regola di comportamento, ma anche di governo economico-sociale imperniato sull’opportunità contingente”. “Il sequestro di aree, di immobili, di un’azienda o di un suo ramo, il sequestro di un impianto industriale e simili incide direttamente sui diritti dei terzi. Con tali provvedimenti cautelari reali – prosegue Sgubba – la magistratura entra con frequenza nel merito delle scelte e delle attività imprenditoriali, censurandone la correttezza sulla base di parametri ampiamente discrezionali della pubblica amministrazione e talvolta del tutto arbitrari”.

**La chiave di volta delle violenze perpetrate ai danni di quell’unità produttiva sta proprio nel seguente passaggio:** l’assunzione di parametri discrezionali per valutare l’inscindibile e complesso rapporto tra la produzione e l’ambiente, soprattutto nei settori che trasformano il ferro in colata incandescente all’interno di ciclopici altiforni giganteschi. È la legge che, attraverso le autorità e le istituzioni dedicate, stabilisce quali sono gli standard di sicurezza che un’impresa è tenuta a garantire. La legislazione in materia di tutela ambientale (come in tema di sicurezza del lavoro) si è evoluta ed evolve in conseguenza di tanti fattori, tra cui è prevalente l’apporto innovativo della tecnologia, ma non sono estranei anche gli aspetti economici che inducono a tener conto delle esigenze di gradualità con cui le attività produttive devono adeguare i loro standard di sicurezza, anche in rapporto alle esigenze di competitività in una economia globalizzata. All’ex Ilva furono sequestrati – come corpi di reato – prodotti finiti pronti ad essere imbarcati del valore di un miliardo. Con la stessa logica una qualunque procura potrebbe sentirsi autorizzata a sequestrare uno stabilimento automobilistico se le “centraline” rivelassero un livello eccessivo di inquinamento (anche in questo caso è previsto un livello minimo ritenuto tollerabile, superato il quale scattano le ordinanze sul traffico e sul riscaldamento delle città. Nel caso dell’ex Ilva la magistratura non volle mai limitarsi ad accertare se lo stabilimento avesse rispettato le norme vigenti e ottenuto le autorizzazioni previste dagli organi preposti alla vigilanza; poiché le emissioni inquinavano dovevano essere eliminate secondo il principio criminale del *percat mundus, iustitia fit*. E proprio su questo punto i collegi giudicanti, in primo grado e in appello, hanno per ben due volte rimesso il rapporto produzione/salute/ambiente sui giusti binari.

**Nella gestione dell’Ilva di Taranto da parte della famiglia Riva, tra il 1995 e il 2012, aveva scritto il Gup Lidia Castellucci nelle motivazioni dell’assoluzione in primo grado nel luglio 2019, la società ha investito “in materia di ambiente” per “oltre un miliardo di euro” e “oltre tre miliardi di euro per l’ammodernamento e la costruzione di nuovi impianti” e non c’è stato il “contestato depauperamento generale della struttura”.** Contro questa sentenza la procura di Milano, che in primo grado chiese oltre cinque anni per Fabio Riva, aveva fatto ricorso in appello. Se i soldi trovati “nei trusts della famiglia Riva, alimentati con le risorse sottratte al gruppo”, avevano scritto i pm nel ricorso, fossero stati investiti “quantomeno in parte nell’adeguamento degli impianti alle crescenti esigenze di tutela ambientale, anziché andare ad impinguare le tasche dei Riva in modo occulto, la società non

sarebbe incorsa nelle note vicissitudini amministrative e giudiziarie comunque connesse alla crisi del gruppo”. Il ricorso, però, non è stato condiviso in aula dal sostituto pg Gravina. Come hanno affermato i legali del collegio di difesa: “La famiglia Riva ha creato ricchezza per molti anni nel rispetto delle leggi. La sentenza riconosce questo ruolo. Oltre a rispettare i criteri ermeneutici”, la corte “ha rispettato anche la verità storica ovvero una verità diversa da quella prospettata dai pm di Milano”. Resta, poi, incomprensibile la guerra dichiarata ad Arcelor Mittal fin da quando fu negato ai suoi manager quello “scudo penale” riconosciuto prima agli amministratori straordinari ed ora a quelli che subentreranno nella gestione dell’ircocervo di Domenico Arcuri. Contro la multinazionale si è tentato di tutto, persino ad imporle contemporaneamente – tramite due diverse procure – una linea di condotta in un senso ed un’altra in senso contrario. Anche i sindacati hanno sempre evitato di denunciare i veri assassini dell’ex Ilva, accreditando le versioni della magistratura. Si vede – dicono a Genova – che ne avevano la convenienza: con l’acciaio di Stato la produttività, la competitività, i ricavi, i profitti diventano tutti *optional*.

## Salario minimo Ue: la scelta tra legge o contratto non può essere una scorciatoia che eviti il nodo della rappresentanza\*

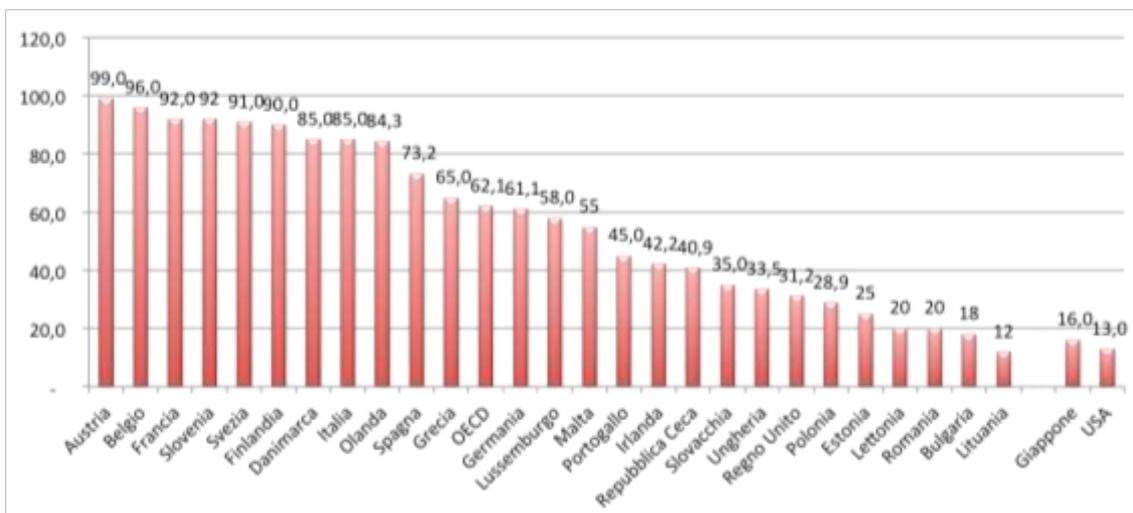
*di Giuliano Cazola*

“La [proposta di direttiva europea](#) sull’adeguatezza salariale, primo intervento dell’Unione riguardante direttamente la materia del salario minimo, segna un cambio di rotta, dopo che per anni si erano moltiplicate le raccomandazioni europee in questa direzione”. Ad affermarlo è Tiziano Treu, presidente del Cnel, durante un’audizione alla 14a Commissione Politiche dell’Unione Europea al Senato sulla “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea”. “Il giudizio sostanzialmente positivo dei sindacati europei, confermato anche dalle maggiori confederazioni italiane, è motivato anzitutto dalla preferenza riconosciuta dalla proposta alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei minimi salariali”. Le parti sociali sottolineano peraltro, la necessità di considerare la “maggiore rappresentatività” delle organizzazioni stipulanti”, ha aggiunto il presidente Treu. Infatti la proposta Ue afferma esplicitamente che “la tutela garantita dal salario minimo può essere fornita mediante contratti collettivi, come accade in sei Stati membri, o mediante salari minimi legali stabiliti per legge, come accade in 21 Stati membri”. I salari minimi, pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi rispetto ad altri salari o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali. I salari minimi legali nazionali – prosegue la Ue – sono inferiori al 60 % del salario lordo mediano e/o al 50 % del salario lordo medio in quasi tutti gli Stati membri. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà. Inoltre alcuni gruppi specifici di lavoratori sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali. Gli Stati membri caratterizzati da un’elevata copertura della contrattazione collettiva – sottolinea la proposta di direttiva – tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Anche negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva alcuni lavoratori non hanno tuttavia accesso alla tutela garantita dal salario minimo. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

## Copertura della contrattazione collettiva



Come ha ricordato Silvia Spattini sul [Bollettino Adapt n. 34/2020](#) “i paesi in cui è presente un salario minimo legale, tranne pochissime eccezioni (Belgio e Francia), hanno una copertura della contrattazione inferiore all’80% dei lavoratori; al contrario i paesi privi di un salario minimo legale presentano tassi di copertura superiori all’80% (tranne Cipro). La stessa proposta di direttiva sottolinea che gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70 % mostrano una più ridotta percentuale di lavoratori a basso salario”. La proposta è senza alcun dubbio importante perché indica un maggior interesse della Ue nei confronti degli effetti economici e sociali prodotti dalle misure di contrasto ed assume nel contesto di una strategia di resilienza anche la conferma ed il consolidamento di una adeguata politica salariale, peraltro in una fase in cui, in Italia, sono in corso i rinnovi dei contratti nazionali, il livello negoziale dedicato appunto alla salvaguardia dei minimi salariali.

In pratica il modello italiano non potrà più essere indicato come quello che non contempla un salario minimo legale diversamente da altri 21 Paesi europei ed è quindi “in regola coi sindacati” (come si diceva un tempo) se l’intervento legislativo si limita a fornire una copertura salariale sufficiente (come previsto sia dalla legge n.92 del 2012, sia dal jobs act del 2014) ai settori esclusi dal sistema strutturale della contrattazione collettiva. Il vedersi riconoscere la propria specificità può servire sul piano politico, ma non risolve i problemi sui quali si è arenato il processo legislativo avviato al Senato sul testo base a prima firma Nunzia Catalfo, allora presidente della Commissione Lavoro. E proprio qui sta il passaggio cruciale del caso Italia, per evitare il quale – come hanno scritto **Francesco Seghezzi** e **Michele Tiraboschi** sul [Bollettino Adapt n. 44/2020](#) – non esiste una “scorciatoia”: “Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali. Non che la direttiva obblighi ad andare nella direzione di un salario minimo stabilito per legge e neppure impone, in alternativa, di dotare i contratti collettivi di

efficacia *erga omnes* magari con una legge sulla rappresentanza in attuazione del precepto di cui all'articolo 39 della Costituzione. E tuttavia questo non esclude iniziative in tal senso". Il diritto sindacale italiano – in sostanza – si trova ancora una volta alle prese con un problema che lo accompagna dal 1948 quando entrò in vigore la Costituzione repubblicana: come possono essere applicate *erga omnes* norme contrattuali stipulate sulla base del diritto comune? In Italia questo risultato è stato conseguito per decenni in via di fatto e secondo la giurisprudenza in applicazione dell'articolo 36 Cost. Ma era in primo requisito (oggi traballante ed insidiato) a giustificare il secondo. È possibile allora trovare un itinerario che conduca a riconoscere efficacia generale ai contratti stipulati dai sindacati storici evitando di sottostare al Ghino di Tacco dell'articolo 39 Cost. in un contesto giuridico il cui è stato stravolto il significato dell'articolo 19 della legge n.300/1970 ? *Hic Rhodus hic salta*: o si trova questo passaggio a Nord Ovest oppure è difficile, anche in Italia, sfuggire al capestro del salario minimo legale.

Ci sono poi altri aspetti che è ora di prendere in esame, a partire dalle differenze delle retribuzioni orarie nei Paesi dell'Unione, non in assoluto, ma rispetto al loro potere d'acquisto. Ci aiuta una Nota dell'Istituto Bruno Leoni. Misurata nell'ottobre 2018, la retribuzione oraria lorda mediana più alta è stata registrata in **Danimarca** (27,2 €), davanti a **Lussemburgo** (19,6 €), **Svezia** (18,2 €), **Belgio** e **Irlanda** (18,0 € ciascuno), **Finlandia** (17,5 €) e **Germania** (€ 17,2). Al contrario, la retribuzione oraria lorda mediana più bassa è stata registrata in **Bulgaria** (€ 2,4), seguita da **Romania** (€ 3,7), **Ungheria** e **Lituania** (€ 4,4 ciascuna), **Lettonia** (€ 4,9), **Polonia** (€ 5,0), **Croazia** e **Portogallo** (€ 5,4 ciascuno) e in **Slovacchia** (€ 5,6). In altre parole, negli Stati membri, la retribuzione oraria lorda mediana nazionale più alta era 11 volte superiore alla più bassa se espressa in euro. **La retribuzione oraria lorda mediana varia da 1 a 4 tra gli Stati membri se espressa in SPA (standard di potere d'acquisto)**. Negli Stati membri, la retribuzione oraria lorda mediana nazionale più alta era 4 volte superiore alla più bassa se espressa in standard di potere d'acquisto; **il che elimina le differenze di livello di prezzo tra i paesi**. Come misurato nell'ottobre 2018, la retribuzione oraria lorda media più alta in SPA è stata registrata in **Danimarca** (19,2 SPA), davanti a **Germania** (16,1 SPA), **Belgio** (15,7 SPA), **Lussemburgo** (15,1 SPA), **Svezia** (14,7 SPA) e **Paesi Bassi** (14,3 PPS). All'estremità opposta della scala, la retribuzione oraria lorda mediana più bassa è stata registrata in **Bulgaria** (4,6 SPA), seguita da **Portogallo** (6,0 SPA), **Lettonia** (6,4 SPA), **Lituania** (6,5 SPA), **Ungheria** (6,8 SPA) e **Romania** (6,9 SPA).



6.  
**STORIE DI AZIONE  
E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

## La valorizzazione delle persone nel nuovo integrativo Capgemini\*

*di Giacomo Pigni*

Lo scorso 17 dicembre è stato sottoscritto, da parte di Capgemini Italia, con l'assistenza di Unindustria Roma, delle RSU delle unità produttive e delle organizzazioni territoriali e nazionali Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil e Fismic-Confsal, il nuovo [accordo integrativo aziendale](#), valido per il quadriennio 2020-2023. L'intesa si inserisce in un contesto particolarmente sfidante per uno dei gruppi leader nel settore della consulenza informatica. Il mercato, caratterizzato da grande competitività, ha indotto Capgemini a perseguire recuperi di produttività, redditività ed efficienza organizzativa. Nelle premesse all'accordo, le parti, ritenendo il personale di Capgemini l'asset più importante nel raggiungimento di questi obiettivi, si impegnano a garantire un miglior equilibrio tra vita privata e lavorativa, la tutela della salute dei dipendenti e l'aggiornamento continuo delle loro competenze. Tutti questi elementi sono ripresi nel testo dell'intesa, dove sono dettagliati e declinati in relazione alle specificità organizzative aziendali.

### *Soluzioni per la conciliazione vita-lavoro*

**Tra le misure per un maggiore bilanciamento tra vita privata e professionale, l'accordo integrativo fa riferimento a una flessibilità in ingresso di un'ora, tra le 8,30 e le 9,30, corrispondente a una flessibilità in uscita tra le 17,30 e le 18,30, lasciando comunque spazio a ulteriori forme di orario flessibile eventualmente contrattate a livello locale.** Come condizione di miglior favore rispetto a quanto previsto dal CCNL Industria metalmeccanica applicato, sono riconosciute 112 ore di permessi annui retribuiti e la possibilità di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale per una percentuale massima di lavoratori pari al 4,5% del personale in forza a tempo pieno in ciascuna sede. Inoltre, a tutela e sostegno della famiglia, si prevede che le donne in gravidanza e le madri fino ai tre anni di vita del bambino, i genitori single con figli fino ai 12 anni, i titolari di permessi *ex lege* 104/1992 e il personale con contratto convertito in part-time per esigenze di cura, possano svolgere attività in regime di reperibilità solo su base volontaria.

**Particolare rilievo è dato dalle parti all'istituto della Banca ore solidali.** Attraverso questo strumento, introdotto dall'art. 24 del d.lgs. 151/2015 e successivamente dettagliato per il settore metalmeccanico da un accordo nazionale sottoscritto da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 febbraio 2020, n. 7.](#)

Federmeccanica, FIM, FIOM e UILM il 26 marzo 2018, si permette ai lavoratori di Capgemini di cedere a titolo gratuito ferie aggiuntive monetizzabili e PAR accantonati, in favore di colleghi che, una volta esauriti le proprie ferie e permessi, si trovino in condizioni di particolare difficoltà, rappresentate dal bisogno di sottoporsi a cure per malattia o di assistere i figli, il coniuge, il convivente o il genitore che necessitino di cure mediche costanti. L'ammontare totale di ore destinato all'istituto può essere integrato dall'azienda, in situazioni di emergenza, con un contributo almeno pari al 15% delle quote versate dai lavoratori, mentre il numero di ore concesse ad un singolo lavoratore non potrà essere superiore a 40 giorni di ferie o PAR all'anno, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di rinnovo della richiesta, al persistere delle medesime difficoltà.

**Ulteriore misura di conciliazione è costituita, nell'accordo, dalla concessione di una serie di permessi aggiuntivi.** Nello specifico, oltre a quanto previsto dal CCNL e dalla legge, si introducono: due ulteriori giorni di permesso per motivi di studio; cinque giorni di permesso non retribuito per la malattia del figlio fino a 10 anni; tre giorni di permesso retribuito in caso di lutto o grave infermità (fino a un massimo di tre eventi all'anno); sette giorni di congedo straordinario, anche non consecutivi, in occasione della nascita o adozione del figlio; e 12 ore annue di permesso retribuito (a cui possono aggiungersi altre 12 ore utilizzando PAR o ferie degli anni precedenti) per visite mediche e accertamenti sanitari specialistici. Inoltre, è possibile per i lavoratori di Capgemini richiedere un periodo di aspettativa di un mese (retribuito al 50%) per lo svolgimento di attività di volontariato in caso di gravi calamità naturali sul territorio italiano e non solo, un periodo di sei mesi (sempre retribuito al 50%) in caso di grave malattia o impedimento di un familiare, un periodo di sei mesi (non retribuito) per motivi di studio e un periodo di tre mesi (non retribuito) in caso di trasferimento di sede di lavoro del coniuge. Infine, il periodo di comporta, per le casistiche annoverate all'art. 2 Sez. IV Tit. VIII del CCNL, è incrementato di 90 giorni. Il trattamento economico per tutto il periodo è del 100% della retribuzione, ad eccezione degli ultimi 90 giorni, quando scenderà all'80%.

In tema di misure di conciliazione, è stipulato uno specifico accordo, inoltre, che regola la possibilità svolgere l'attività lavorativa al di fuori dei locali aziendali. È possibile, infatti, accedere sia alla modalità di **Telelavoro**, stabilendo i giorni a settimana o le settimane al mese per cui l'attività sarà svolta al di fuori dei locali aziendali e prevedendo un rimborso fino a 20€/mese per l'abbonamento ADSL, sia alla modalità **Lavoro Agile**, con un numero massimo di 8 giorni al mese in cui si potrà lavorare al di fuori dei locali aziendali avendo comunque riconosciuto il buono pasto.

*Tutela della sicurezza sul lavoro e rispetto per l'ambiente*

**L'impegno delle parti nella promozione della salute e sicurezza sul lavoro e nel rispetto dell'ambiente, come valori prioritari e condivisi a tutti i livelli del gruppo, è dimostrato dall'ottenimento delle certificazioni ISO 18001, ISO 45001 e ISO 1400, dalla volontà di rafforzare la collaborazione tra i principali sog-**

getti coinvolti e in particolare tra il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione (RSPP) e il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), nonché dall'introduzione di un'ora all'anno di formazione per i lavoratori specificatamente dedicata alla diffusione della cultura della sicurezza in azienda.

**La sensibilità verso il tema ambientale traspare altresì dalla volontà di Capgemini di favorire, nel caso di missioni e trasferte, l'impiego di mezzi pubblici da parte dei dipendenti e dall'introduzione, in via sperimentale, di un servizio di navetta aziendale tra la sede di Roma e le fermate limitrofe della metropolitana.** Questi sforzi, uniti all'esame, in sede di gruppo di lavoro paritetico, di possibili soluzioni di orario flessibile e riconoscimenti economici per gli spostamenti dei lavoratori verso le sedi dei clienti, mirano anche ad alleviare le problematiche di mobilità tipiche del capoluogo laziale.

*La nuova commissione paritetica per la formazione professionale*

**Come accennato nelle premesse, il tema della formazione professionale è valorizzato dall'intesa in quanto ritenuto strumento fondamentale per rispondere alle esigenze di aggiornamento, rafforzamento e riqualificazione continua delle competenze, con il duplice obiettivo di affrontare le pressioni competitive e tutelare il lavoratore all'interno del mercato e in ragione dell'allungamento della vita professionale.** Allo scopo di facilitare l'interlocuzione tra azienda e rappresentanze sindacali su questi temi, è istituita una commissione paritetica nazionale di gruppo, composta da quattro rappresentanti per parte aziendale e dieci del coordinamento delle RSU, eventualmente assistiti dalle organizzazioni sindacali e datoriali nonché da esperti esterni. Tra i compiti della commissione paritetica a carattere innovativo, l'analisi dei fabbisogni formativi dei dipendenti in relazione alle evoluzioni tecnologiche e di mercato, condotta in maniera congiunta, la formazione erogata ai componenti della commissione (sia di parte aziendale sia sindacale) su temi relativi alla cultura delle relazioni industriali partecipative. La commissione paritetica avrà il compito inoltre di: proporre e valutare le iniziative formative per i lavoratori; gestire l'attivazione dei piani formativi per l'accesso alle risorse dei fondi interprofessionali; costituirsi come comitato di pilotaggio quando necessario; monitorare e verificare il numero di percorsi di formazione continua attivati e il rispetto del diritto soggettivo alla formazione, sancito dall'ultimo rinnovo del CCNL.

*Il sistema di retribuzione variabile a carattere collettivo: il Premio di Risultato*

**L'ultima parte dell'accordo è dedicata al sistema di retribuzione variabile, articolato in quattro indicatori: uno di redditività (30%), uno di produttività (40%) e due di efficienza organizzativa (30%).** Questi ultimi sono costituiti rispettivamente dal rapporto tra i giorni di lavoro agile e i giorni lavorati in totale e lo smaltimento *pro capite* di due giornate di ferie maturate e non fruite negli anni precedenti. Per gli anni 2020 e 2021, gli importi massimi del premio sono riparametrati in relazione al livello di inquadramento del lavoratore, con un incremento a regime del

5%. Inoltre, si prevede che, per i lavoratori che decideranno di convertire tutto o parte del premio in welfare, lo stesso venga incrementato grazie alla redistribuzione, nel 2020, dell'80% del minor costo del lavoro generato dalla conversione in welfare e, nel 2021, del 70% dello stesso risparmio. Sempre nel primo anno di vigenza del nuovo sistema retributivo variabile, il secondo indicatore di efficienza organizzativa potrà essere incrementato fino al 6% in relazione allo smaltimento di ulteriori giorni di ferie maturati e non goduti. Per gli anni 2022 e 2023, gli importi del premio saranno definiti dalle parti entro il mese di settembre 2021.

**In conclusione, guardando a un periodo di ben quattro anni, le società del gruppo Capgemini e le rappresentanze sindacali hanno condiviso un percorso di sviluppo, che pur recependo la necessità di potenziare la produttività e l'efficienza organizzativa, non ha trascurato le esigenze di tutela e benessere dei lavoratori.** Le soluzioni raggiunte e quelle che potranno essere introdotte a livello locale, grazie all'operato di gruppi di lavoro paritetici, emergono come il prodotto di relazioni industriali orientate alla collaborazione e al perseguimento di risultati quanto più rispondenti agli interessi di azienda e lavoratori.

## **Il rinnovo del CCNL Uniontessile Confapi: i punti qualificanti dell'intesa\***

*di Eleonora Peruzzi*

Nella mattinata del 24 gennaio 2020 a Roma, Uniontessile-Confapi, Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil hanno sottoscritto l'[ipotesi di accordo](#) per il rinnovo del contratto collettivo nazionale per la piccola e media industria del settore tessile e affini, scaduto il 31 marzo dello scorso anno e applicato a circa 90 mila lavoratori. Il contratto appena siglato decorre dal 1° aprile 2019 e scadrà il 31 marzo 2023, essendo stata prorogata di un anno la scadenza della parte normativa ed economica.

Dal punto di vista dei contenuti, l'accordo di rinnovo si contraddistingue non solo per l'aumento dei minimi retributivi e l'introduzione dell'elemento perequativo ma anche per una spiccata propensione verso la sostenibilità del lavoro e l'attenzione alle esigenze di conciliazione dei lavoratori.

*Le relazioni industriali per la sostenibilità delle filiere*

**La vocazione per uno sviluppo sostenibile delle filiere rappresentate, emerge innanzitutto dai compiti e dalle finalità attribuite all'Osservatorio Nazionale Tessile**, composto da sei rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali e da altrettanti componenti di parte datoriale. L'Osservatorio è pensato dalle parti per migliorare le procedure di comunicazione e condivisione delle informazioni, funzionali a promuovere la competitività delle aziende anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane. Nello specifico, a decorrere dal 30 giugno 2020, l'Osservatorio dovrà occuparsi di definire apposite linee guida in materia di responsabilità sociale d'impresa, previa analisi di benchmark sulle migliori pratiche esistenti e di predisporre interventi volti a fronteggiare le conseguenze dell'invecchiamento attivo e della convivenza tra diverse generazioni al lavoro.

**Di rilievo è altresì l'obbligo in capo alle aziende committenti di inserire nei contratti di commessa apposite clausole, per mezzo delle quali richiedere alle imprese esecutrici, operanti nel territorio nazionale, l'impegno all'applicazione del CCNL di loro pertinenza**, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché l'ottemperanza alle leggi in vigore in materia di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 febbraio 2020, n. 8.](#)

**Infine, si sottolinea l'abbassamento della soglia dimensionale (a più di 30 dipendenti, anziché 50) delle unità produttive soggette alle procedure di informazione e consultazione con le rappresentanze dei lavoratori**, sui temi afferenti alle prospettive produttive, ai programmi di investimento e diversificazione, alle modifiche organizzative e tecnologiche e alle iniziative di risparmio energetico.

*Minimi retributivi ed elementi economici di incentivo alla contrattazione di secondo livello*

**Nel dettaglio, l'accordo sancisce un aumento complessivo dei minimi tabellari pari a 80 euro per il livello 3 bis del settore tessile, abbigliamento, e moda e del settore calzature e per il livello 3 dei settori pelli e cuoio, occhiali, penne e spazzole, e giocattoli**; tale aumento verrà erogato in tre tranches salariali, di cui la prima pari a 30 euro decorre dal 1° febbraio 2020, mentre le successive, entrambe pari a 25 euro, hanno decorrenza dal 1° gennaio 2021 e dal 1° febbraio 2022. Guardando le tabelle retributive riportate nell'ipotesi di accordo, un lettore attento noterebbe probabilmente che l'importo del minimo tabellare per il 1° livello del settore tessile, abbigliamento e moda è inferiore rispetto all'importo precedente applicato. Come confermato da Confapi in apposita circolare informativa, si tratta però di un semplice refuso; è del resto un errore di stesura anche il riferimento al mese di gennaio, anziché a quello di febbraio, quale data di decorrenza per l'erogazione dell'ultima tranche di aumento nel settore pelli e cuoio.

**Il rinnovo istituisce, per la prima volta nei settori interessati, l'elemento perequativo, il quale è da aggiungersi all'elemento di garanzia retributiva** (pari a 240 euro lordi), già previsto precedentemente. L'elemento perequativo ammonta a 110 euro e verrà erogato annualmente con la retribuzione del mese di giugno a tutti i dipendenti in forza nel mese di erogazione, nelle aziende prive di contrattazione di secondo livello relativa ai premi di partecipazione; ove invece siano già stati posti in essere accordi aziendali che prevedono erogazioni di importo inferiore rispetto a tale elemento, sarà corrisposta ai lavoratori un'integrazione, fino al raggiungimento della cifra concordata. L'elemento perequativo sarà corrisposto, indipendentemente dalla situazione economica individuale del lavoratore, interamente o riproporzionato in dodicesimi a seconda del tempo di lavoro effettivamente prestato; esso si intende omnicomprensivo di ogni incidenza su tutti gli istituti legali e contrattuali.

Per beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dalla legislazione vigente, l'accordo di rinnovo offre altresì l'opportunità alle piccole e medie imprese di far confluire l'importo dell'elemento di garanzia retributiva nei premi di risultato che venissero eventualmente istituiti in applicazione degli accordi quadro territoriali, sottoscritti ai sensi dell'Accordo interconfederale del 26 luglio 2016 su detassazione e welfare.

*Forme di orario flessibile e contratti a termine*

**L'accordo di rinnovo prevede un aumento delle ore effettuate in regime di flessibilità con superamento dell'orario contrattuale da 96 ad un massimo di**

**104 ore all'anno, elevabili a 112 ore previo accordo sindacale a livello aziendale.** Le ore in eccesso saranno recuperate mediante riposi compensativi; vengono inoltre confermate le percentuali delle maggiorazioni previste per le ore di supero.

**Anche i contratti a termine sono oggetto di modifica da parte dell'accordo di rinnovo.** Nello specifico, le novità introdotte riguardano il recepimento del limite percentuale legale a cui le aziende devono far riferimento nel caso di assunzioni con contratto a tempo determinato e di somministrazione a termine, elevato dal 25% al 30% rispetto al numero degli occupati a tempo indeterminato in forza al momento dell'assunzione. Sono però considerati esenti da limiti quantitativi i contratti a termine conclusi per lo svolgimento di commesse pubbliche che presentino carattere di eccezionalità, particolari lavorazioni relative ai riassortimenti, sperimentazioni tecniche, produttive od organizzative e attività non programmabili e non riconducibili nell'ordinaria attività di impresa. La durata dei contratti a termine è fissata a 36 mesi, con possibilità di estensione di ulteriori 12 mesi, previo accordo da stipulare presso l'Ispettorato territoriale del lavoro. All'interno del perimetro legale del cosiddetto "stop and go", la contrattazione collettiva riduce a cinque giorni l'intervallo temporale necessario nel caso di riassunzione con contratto a termine, scaduto il precedente contratto di durata fino a sei mesi; mentre non vi saranno periodi di interruzione nel caso di successione di contratti a termine stipulati per ragioni di carattere sostitutivo.

#### *Misure per la conciliazione vita-lavoro*

**Tra le misure per la conciliazione tra vita privata e professionale introdotte nel nuovo rinnovo, merita una menzione l'innalzamento del limite percentuale dall'8 al 9% del personale che potrà convertire il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale,** per gravi e comprovati problemi di salute, nei casi di necessaria assistenza a familiari malati, nonché per favorire la frequenza a corsi di formazione continua, correlati all'attività aziendale. Inoltre, sono ampliate le ipotesi di richiesta di permessi non retribuiti per un massimo di otto giorni ai casi di malattia del figlio dai tre ai 12 anni e sono introdotti elementi migliorativi per quanto attiene la possibilità di richiedere la fruizione dei congedi parentali a ore, entro i 12 anni del figlio, che è consentita con un preavviso di due giorni, in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga mensile precedente a quello di inizio del congedo. Per quanto attiene, poi, ai casi di malattia di lunga durata o di sottoposizione a terapie salvavita, la durata del periodo di aspettativa non retribuita cui il lavoratore può far richiesta superato il periodo di conservazione del posto, è elevata rispettivamente a 12 mesi per il settore calzature, 10 mesi per il settore penne, il settore occhiali e il settore giocattoli e a 8 mesi per i settori tessile, abbigliamento e moda e pelli e cuoio. Infine, le parti concordano di richiedere ad ENFEA, ente bilaterale nazionale costituito da Confapi e Cgil, Cisl e Uil, un ampliamento delle prestazioni erogate anche per la copertura economica delle giornate di assenza dei genitori per malattia del figlio fino a tre anni, nonché per il sostegno al reddito delle lavoratrici vittime di violenza di genere.

## **Rinnovi CCNL Cemento, Laterizi e Lapedei: verso un Comitato Bilaterale dei Materiali da Costruzione comune ai tre settori\***

*di Silvia Rigano*

I recenti rinnovi dei CCNL cemento, laterizi e lapidei hanno introdotto innovazioni significative nelle relazioni industriali e contrattuali dei tre settori. In un'ottica di cooperazione e di crescente implementazione dei rispettivi accordi, le parti hanno infatti concordato sull'opportunità di costruire un **sistema bilaterale unico di relazioni industriali attraverso la creazione di un "Gruppo di lavoro sulla bilateralità"**. Quest'ultimo, a sua volta, dovrà presentare alle parti medesime un progetto riguardante la costituzione di un organismo paritetico denominato **"Comitato Bilaterale dei Materiali da Costruzione" (CBMC)** che andrà a sostituire il precedente Comitato Paritetico Nazionale (CPN).

Le disposizioni contrattuali prevedono che il "Gruppo di lavoro sulla bilateralità" debba essere composto da sei rappresentanti delle OO.SS. e da sei rappresentanti delle rispettive associazioni di categoria per ciascun settore. **Il progetto dovrà essere elaborato dai tre settori congiuntamente e dovrà contenere indicazioni riguardanti non solo gli aspetti costitutivi e organizzativi del Comitato, ma anche le materie di sua specifica competenza.**

A titolo esemplificativo, **nei rispettivi contratti si fa riferimento a temi differenti e trasversali che spaziano dalla sicurezza sul lavoro al welfare integrativo/generativo, passando per la formazione professionale e gli andamenti occupazionali nel settore fino ad arrivare al monitoraggio dell'evoluzione tecnologica e allo sviluppo sostenibile.**

Al momento della costituzione, il CBMC sarà anch'esso composto da sei rappresentanti delle OO.SS. e da sei rappresentanti delle associazioni di categoria per ciascun settore produttivo. Il Comitato si riunirà due volte l'anno in via ordinaria e ogniqualvolta lo riterrà necessario su richiesta di una delle due componenti. Al fine di attuare il proprio programma dei lavori, il Comitato potrà avvalersi di dati forniti dalle parti stipulanti o provenienti da istituzioni o enti pubblici o da organismi specializzati, potendo esprimere indirizzi e orientamenti sulle relative materie.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9.](#)

Gli accordi prevedono poi la **possibilità che alle riunioni del CBMC partecipino tecnici esterni scelti in via preventiva dalle parti stipulanti sulla base della specifica materia oggetto di interesse**. In caso di problematiche relative alla costituzione o al funzionamento del CBMC, le parti potranno intervenire per individuare le possibili soluzioni. Inoltre le parti potranno esprimere delle valutazioni autonome sulle iniziative di politica legislativa e regolamentare riguardanti il mercato del lavoro.

In conclusione, la costituzione del CBMC rappresenta l'espressione della volontà delle parti stipulanti di dar vita a **un meccanismo nuovo in grado di creare un legame tra settori affini ma comunque regolati da CCNL differenti**. Si tratta di uno sviluppo significativo che va nella direzione di promuovere un **maggior coordinamento delle relazioni industriali e della bilateralità in diversi settori** e che, auspicabilmente, potrà essere esteso o replicato ad altre e in altre categorie se è vero che i confini settoriali della nostra economia, nel prossimo futuro, tenderanno sempre di più a sfumare.

## **Lombardini Srl.** **Un accordo aziendale per reagire alle criticità, guardando al futuro\***

*di Francesco Brigati*

Il 17 gennaio 2020 è stato firmato da Lombardini s.r.l. e dalla rappresentanza sindacale unitaria (con l'assistenza delle strutture territoriali di FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM-UIL) un accordo collettivo di secondo livello. L'accordo si applicherà alla generalità dei lavoratori occupati presso lo stabilimento di Rieti di Lombardini s.r.l., azienda operante nel settore metalmeccanico e impegnata nella produzione e vendita di motori mono-cilindrici diesel.

Lo stabilimento reatino di Lombardini s.r.l. da alcuni anni convive con due importanti criticità. La prima, di natura esogena, è rappresentata da un mercato in continua flessione che ha richiesto l'impiego costante della Cassa Integrazione Guadagni con una incidenza del 25% sul totale delle ore lavorabili (nel 2017 sono stati prodotti 27.500 motori, contro i 47.500 pezzi del 2015). La seconda, endogena, è costituita da un livello di assenteismo estremamente alto (più del 6.5%), per eventi riconducibili a malattia.

L'accordo, che si inserisce in questo contesto particolarmente delicato, ha l'obiettivo di tracciare una prospettiva positiva di sviluppo e per quanto possibile, di ridurre l'impatto negativo della CIG sui lavoratori. In secondo luogo, si è voluto creare un meccanismo premiale legato alla presenza, al fine di disincentivare l'assenteismo, rendendolo economicamente svantaggioso.

### ***Sistema premiale***

Per il triennio venturo (2020-2022) è stata rinforzata la parte economica, attraverso la strutturazione di un premio di risultato variabile con un montante complessivo pari a 1.600 euro e con 13 indicatori afferenti alla produttività, qualità e servizio. Il PDR è suddiviso in due parti. La prima, di importo complessivo pari a 800 euro, è legata all'andamento globale dello stabilimento; la seconda, invece, è legata all'indicatore di assiduità individuale, che si ottiene incrociando due dati: la percentuale di assenza dello stabilimento (intesa come carenza per malattia con costo interamente a carico del datore di lavoro) e le ore di assenza individuali. Minore è il valore di entrambi i parametri, maggiore sarà la somma riconosciuta al lavoratore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 marzo 2020, n. 12.](#)

Qualora gli obiettivi prefissati vengano raggiunti solo parzialmente, le quote del premio saranno corrisposte proporzionalmente alla percentuale di obiettivo effettivamente conseguita su ciascun indicatore.

L'azienda, nel rispetto e in applicazione delle normative vigenti in materia, lascia al singolo dipendente piena discrezionalità circa la modalità di corresponsione delle somme erogate a titolo di PDR. A tal proposito, il lavoratore può scegliere se ricevere l'importo sotto forma di credito welfare, cui concreta fruizione avverrà tramite la piattaforma aziendale AON oppure se ricevere l'importo direttamente in busta paga, assoggettato a regime di tassazione agevolata come previsto dalla vigente normativa.

In aggiunta a ciò, le parti hanno previsto un ulteriore elemento di welfare aggiuntivo, pari a 600 euro, attivabile in occasione di una flessione degli ordini superiore al 10% rispetto al precedente anno. Anche in questo caso, verranno premiati in misura maggiore quei lavoratori che avranno un livello di assenteismo più basso.

### ***Coinvolgimento paritetico dei lavoratori***

Al fine di promuovere degli schemi organizzativi della produzione e del lavoro orientati ad accrescere la motivazione del personale e a coinvolgerlo in modo attivo nei processi legati alle Core Competences del Gruppo Kohler (quali costruire fiducia, fissare standard elevati di performance anche attraverso il miglioramento di condizioni e qualità del lavoro, puntare al miglioramento continuo e al focus sul cliente finale), le parti hanno concordato la costituzione di un “gruppo di lavoro paritetico”. Tale gruppo è costituito da un minimo di due responsabili aziendali e da quattro lavoratori (indicati dalle RSU) e dovrà analizzare i dati relativi al questionario anonimo che viene somministrato annualmente da parte di una società esterna al gruppo Kohler.

Il questionario in oggetto offre spunti preziosi sull'efficacia della leadership, sui punti di forza dei team di lavoro e circa le opportunità di sviluppo per i collaboratori coinvolti.

Il gruppo di lavoro, si riunirà di norma in orario di lavoro a cadenza mensile. I componenti del gruppo di lavoro saranno destinatari di specifici interventi formativi relativi ad una maggiore conoscenza dei processi partecipativi e ad un approfondimento tecnico delle questioni oggetto di confronto e potranno fornire spunti per migliorare qualità, efficacia e finalità del gruppo di lavoro.

Agli stessi verrà fornita, di volta in volta, tutta la documentazione necessaria per partecipare ed operare attivamente al perseguimento degli obiettivi individuati. In occasione di ciascun incontro, il gruppo di lavoro renderà in apposito verbale lo stato di avanzamento dei piani d'azione in ogni reparto al fine di monitorare l'andamento concreto dell'attività di coinvolgimento dei lavoratori. Questa forma di partecipazione diretta dei lavoratori può consentire peraltro, ai sensi della normativa

vigente, l'applicazione a parte del PDR, in caso di raggiungimento di risultati incrementali, di un regime contributivo agevolato.

### ***Conciliazione vita-lavoro***

L'accordo non si è limitato ad intervenire sul piano economico, ma ha inciso positivamente anche sul versante dei diritti dei lavoratori, nell'ottica di contribuire a un migliore bilanciamento tra vita professionale e privata. Su questo tema, azienda e RSU sono chiamate ad adottare un approccio collaborativo, che dalla valutazione congiunta delle indagini di clima deve portare all'individuazione delle principali aree di intervento e azioni da sviluppare.

Anzitutto, i permessi per lutto sono stati estesi agli affini di I grado (suoceri e figli del coniuge), a patto che siano utilizzati entro sette giorni dalla data di avvenuto decesso. Questa disposizione è migliorativa rispetto a quanto previsto dall'art. 4 della L. 53/2000, riconoscendo ai lavoratori una tutela che, nel nostro ordinamento, la legge attribuisce in via esclusiva ai dipendenti pubblici.

L'accordo ha previsto altresì l'ampliamento del permesso per paternità. In sostanza, in aggiunta alle previsioni normative in materia, ai lavoratori divenuti padri viene concesso un congedo di paternità retribuito di due giorni in occasione della nascita, adozione o affido del figlio/dei figli. Tale permesso deve essere goduto necessariamente entro due settimane dagli eventi indicati.

In sintonia con le già esistenti misure legislative a tutela della famiglia e della genitorialità, sono stati introdotti i permessi per l'inserimento dei figli all'asilo nido. Il genitore che ne farà richiesta avrà diritto a un congedo retribuito di due giorni per ciascun figlio, anche se adottivo o in affido familiare. In continuità con una tale previsione, si inseriscono anche i permessi non retribuiti per la cura dei figli. Fermo restando quanto previsto dalla normativa sui congedi parentali, i genitori potranno disporre di brevi permessi non retribuiti della durata massima di una giornata ciascuno, per far fronte ad una serie di eventi legati alla cura della prole.

Con riferimento all'istruzione dei lavoratori, in aggiunta a quanto previsto dal CCNL Federmeccanica applicato, il contratto aziendale concede agli studenti che devono sostenere esami (per le scuole di ogni ordine e grado) o presentare la tesi di laurea, la possibilità di richiedere permessi non retribuiti della durata massima di 15 giorni.

L'integrativo Lombardini ha altresì recepito la L. 170/2010, concedendo al dipendente un orario di lavoro coerente con le esigenze di assistenza alle attività scolastiche dello studente del primo ciclo di istruzione con DSA, compatibilmente con le esigenze tecniche, organizzative e produttive dell'azienda.

### ***Formazione dei lavoratori***

Importanti disposizioni in tema di formazione, che sono state incluse nell'integrativo, riguardano la partecipazione dell'azienda al bando #CONCILIAMO, promosso dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia, sito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto presentato da Lombardini, denominato *Motore Welfare*, è composto da:

- 10 giornate di formazione in aula che avrà ad oggetto la gestione dei processi di montaggio, lavorazione, ecc. e le relative nozioni principali;
- 50 giornate di formazione “*on the job*” volte ad applicare la teoria acquisita;
- L'attivazione della piattaforma MAAM (Maternity As A Master's): un programma di formazione digitale, pensato per aiutare imprese e lavoratori a trasformare le esperienze personali di genitorialità in asset strategici per la produttività e competitività aziendale;
- L'avvio di un programma di formazione rivolto ai figli dei dipendenti (19-27 anni), affinché imparino a lavorare sulle loro *soft skills* per affrontare meglio il passaggio fra scuola e lavoro.

L'azienda, d'accordo con le rappresentanze sindacali firmatarie, ha promosso questo progetto al fine di ridurre l'impatto della Cassa Integrazione e, contestualmente, aumentare l'occupabilità e la polivalenza dell'intera platea dei lavoratori. Attualmente, si è in attesa di una risposta da parte del Ministero, per poi passare alla fase attuativa.

### ***Codice etico***

Nell'accordo firmato lo scorso 17 gennaio si ribadisce la centralità del codice etico aziendale, richiedendo l'osservanza e il rispetto dei valori condivisi di integrità, trasparenza e legalità.

In particolare, si stabilisce che tutti coloro che lavorano o collaborano con Lombardini s.r.l. sono tenuti ad osservare i seguenti principi:

- Intolleranza verso comportamenti violenti e molestie
- Parità come sinonimo di rispetto delle diversità ed integrazione
- Integrità e onestà come aspetti cardine imprescindibili

Ribadire la centralità di questi principi, che vengono quotidianamente seguiti e implementati a tutti i livelli dell'organizzazione, è ritenuto fondamentale al fine di responsabilizzare la generalità dei dipendenti e chiedere loro una partecipazione collaborativa e trasparente nel generare valore aggiunto.

L'accordo è un chiaro segnale di positività, volto a fornire una visione ai lavoratori e contestualmente finalizzato a mostrare la volontà di continuare a fare virtuosamente impresa in un territorio (quello reatino), che seppur povero di infrastrutture, è ricco dal punto di vista del capitale umano. Da ultimo, occorre precisare che il presente integrativo è stato approvato senza che vi sia stato sciopero alcuno. I primi dati relativi al mese di gennaio/febbraio 2020, seppure vadano trattati e analizzati con cauto ottimismo, mostrano già una decisa riduzione del tasso di assenteismo rispetto al passato, in linea con quanto la direzione aziendale auspicava.

## Gruppo Piaggio: dopo dieci anni un nuovo contratto integrativo valido per tutti gli stabilimenti italiani\*

*di Valerio Marini*

Lo scorso 23 gennaio è stato sottoscritto, dopo ben dieci anni dal precedente accordo, il nuovo contratto integrativo del gruppo Piaggio, valido su tutti gli stabilimenti italiani fino al 31 dicembre 2022. Piaggio è il più grande costruttore europeo di scooter e moto e uno dei principali player mondiali in questo settore. Nonostante un calo strutturale a livello europeo per i veicoli a due ruote, il gruppo ha mantenuto costante il trend di investimenti sia nello sviluppo del prodotto che nelle attività industriali. È in questo contesto che si inserisce la nuova intesa, articolata su tre principali pilastri: relazioni industriali, politiche occupazionali e misure di conciliazione e retribuzione variabile.

### *Relazioni industriali*

**Attraverso l'accordo le parti confermano la comune volontà di realizzare un sistema di relazioni industriali improntato al dialogo, all'informazione e all'analisi congiunta.**

Recependo quanto stabilito dal CCNL dell'industria metalmeccanica privata (Ferdermeccanica e Assital) per le imprese con più di 1500 dipendenti, infatti, l'accordo prevede la **costituzione di un Comitato Consultivo di Partecipazione**, composto per parte aziendale da sei componenti, e per parte sindacale da un egual numero di membri tra rappresentanti nazionali e territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie (FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL) ed RSU delle singole unità produttive. Il Comitato si riunirà almeno una volta all'anno o su richiesta di una delle due parti per confrontarsi su argomenti afferenti alle tendenze dei mercati, alle strategie industriali del gruppo (con riferimento ad eventuali modifiche organizzative) e alla situazione generale e occupazionale delle unità produttive. Nel caso di profondi cambiamenti al sistema produttivo di singoli stabilimenti, sarà possibile per le organizzazioni sindacali richiedere ulteriori incontri specifici di approfondimento.

**Nell'integrativo, viene inoltre stabilita la costituzione a livello locale di un Osservatorio per ciascuna delle tre unità produttive** (Pontedera, Noale e Scorzè, Mandello del Lario). Ogni osservatorio sarà composto da almeno un componente (fino a tre) in rappresentanza dell'azienda, dalle RSU delle singole unità produttive e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 marzo 2020, n. 13.](#)

da un rappresentante delle tre organizzazioni sindacali firmatarie. L'Osservatorio si riunirà di norma una volta l'anno o su richiesta di una delle parti per analizzare diversi temi quali le previsioni produttive nelle singole unità, gli investimenti e le relative ricadute organizzative e occupazionali, eventuali ampliamenti o nuovi insediamenti industriali.

**Infine, si prevede per tutte e tre le unità produttive, l'istituzione di cinque commissioni paritetiche.** La prima è la **Commissione Ambiente e Sicurezza**, composta dalla direzione aziendale e dagli RLS, cui sono affidate l'analisi degli ambienti di lavoro, la verifica del Documento di Valutazione dei Rischi, la diffusione di buone pratiche contro gli infortuni, la valutazione dei Dispositivi di Protezione Individuali e delle attività formative per i lavoratori. La seconda è la **Commissione Pari Opportunità**, che valuterà annualmente la possibilità di realizzare una iniziativa finalizzata alla promozione dell'occupazione femminile e al contrasto a forme di violenza nei luoghi di lavoro. La terza è la **Commissione tempi e metodi e WCM**, con la funzione di analizzare i tempi di lavoro e le postazioni dal punto di vista ergonomico, di esaminare gli impatti sul lavoro di eventuali variazioni tecnologiche e organizzative, e di informare e coinvolgere i lavoratori nei progetti di miglioramento continuo. La quarta è la **Commissione Formazione**, che si occupa della verifica delle attività formative realizzate nell'anno in corso e previste per il futuro (anche per ottemperare al "diritto soggettivo alla formazione" sancito dal CCNL), della valutazione dei nuovi progetti di formazione e dei fabbisogni di competenze dei lavoratori. La quinta e ultima è la **Commissione Welfare**, che analizzerà il sistema di voucher messi a disposizione dei lavoratori per adempiere alle quote welfare previste dal CCNL, ed effettuerà un monitoraggio circa il funzionamento del fondo di assistenza sanitaria di settore e dei servizi di ristorazione aziendale.

#### *Politiche occupazionali e misure di conciliazione*

Dopo un rapido excursus sulle tipologie contrattuali impiegate in azienda (oltre al contratto a tempo indeterminato indicato come fattispecie prevalente, anche il contratto di lavoro a termine, in somministrazione, a tempo parziale e di apprendistato), le parti confermano che la **durata media settimanale di lavoro ordinario è di 40 ore**. Questa può essere computata anche come durata media in un periodo non superiore ai 12 mesi, con orario attivato per ragioni produttive per un massimo di 80 ore annue, come previsto dal CCNL da realizzarsi a seconda delle esigenze tecnico-organizzative, con un massimo di orario settimanale di 48 ore.

**Il contratto integrativo prevede poi per lo stabilimento di Pontedera, la conversione a tempo pieno di un numero di contratti a part time verticale fino al 75% delle uscite volontarie dei dipendenti: il processo di trasformazione si compirà, compatibilmente con la normativa in vigore, entro il 31 dicembre 2021, con una verifica intermedia tra le parti nel mese di giugno 2021. Inoltre, si stabilisce un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato per i lavoratori a termine e in somministrazione che presteranno la propria attività presso le unità del gruppo per un periodo pari o superiore a 6 mesi. A fronte di esigenze di intensificazione**

dell'attività lavorativa, si potranno approfondire ulteriori opportunità di valorizzazione delle professionalità già inserite con contratti a tempo determinato, grazie ad eventuali soluzioni legali e/o contrattuali che permettessero l'apposizione di causali più aderenti alle necessità aziendali.

In un'ottica di migliore bilanciamento tra vita professionale e privata dei lavoratori, l'accordo fa riferimento **all'impiego del part time orizzontale** (già utilizzato da un numero di lavoratori superiore al 5% dell'organico a tempo pieno nelle unità produttive), concesso per periodi non superiori a 12 mesi, con possibilità di proroga non inferiore a 6 mesi. Sempre per i lavoratori con orario ridotto, la fascia di flessibilità per l'orario di ingresso e di uscita, già prevista per il personale impiegatizio nella misura di 5 minuti, viene estesa a 15 minuti massimi complessivi giornalieri.

Altre disposizioni previste dall'accordo in ottica di welfare e conciliazione riguardano: **l'aumento delle ore di permesso "a recupero" fruibili nell'arco del mese** da 6 a 8 con durata minima per ciascun permesso di 30 minuti e massima di 2 ore; la possibilità per i dipendenti della sede di Pontedera di usufruire di **forme di sostegno alla frequenza, da parte dei figli, dei servizi educativi per la prima infanzia; e l'opportunità di attuare iniziative per facilitare il rientro delle lavoratrici madri dopo l'assenza per maternità**, attraverso percorsi formativi in modalità e-learning e coaching

#### *Retribuzione variabile*

**L'integrativo interviene sull'individuazione dei parametri connessi alla definizione e corresponsione del nuovo premio di risultato, applicato a tutte le unità produttive italiane.** Questo è articolato in 3 indicatori (redditività, produttività e difettosità): per ciascuno dei tre indicatori è predisposta una scala di erogazione suddivisa su quattro livelli progressivi, cui corrispondono quote crescenti del premio, in funzione dei risultati raggiunti. L'insieme delle quote raggiunte, secondo i pesi percentuali assegnati ai singoli indicatori, porterà alla definizione del valore annuo complessivo. Il premio di risultato sarà erogato tramite acconti mensili lordi fiscalmente assoggettati a tassazione ordinaria. Alla verifica dell'incrementalità di almeno uno degli indicatori (da calcolarsi rispetto alla media dei valori ottenuti nel triennio precedente), la maggior imposta applicata sugli acconti sarà recuperata nel mese di dicembre. Sono destinatari del premio tutti i dipendenti (operai, impiegati e quadri) delle unità Piaggio in Italia con contratto a tempo indeterminato o di apprendistato. Per i dipendenti con contratto a tempo determinato e in somministrazione, che abbiano effettuato una presenza minima di 2 mesi nell'anno solare, saranno erogati, per ogni mese effettivamente lavorato, gli acconti previsti per i contratti a tempo indeterminato. Per il personale part time, l'importo del premio sarà proporzionalmente ridotto. Questo vale anche per tutti i dipendenti in relazione alle ore di assenza.

In ultimo, si prevedono le modalità di conversione, su scelta individuale di ogni lavoratore, di tutto o parte del premio di risultato in misure di welfare, accessibili tra-

mite piattaforma online. L'azienda si impegna ad individuare una società fornitrice del servizio e a concordare con le RSU un regolamento per l'utilizzo della piattaforma.

## Quando la solidarietà diventa una scommessa per affrontare l'emergenza Covid-19: il caso Sogin\*

di Lorenzo Citterio, Sara Sansaro

Gli sviluppi della contrattazione collettiva aziendale ai tempi del Covid-19 nei grandi gruppi aziendali del settore dell'energia hanno registrato la tendenza ad escludere il ricorso ad ammortizzatori sociali e ad una riduzione delle presenze finalizzata al contenimento del contagio attraverso l'utilizzo delle spettanze contrattuali e la graduale estensione dello *smart working*. Sogin, società di Stato responsabile del *decommissioning* degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi prodotti dalle attività industriali, si è distinta per un innovativo [accordo](#) raggiunto il 20 aprile che ha istituito una Banca ferie solidali per consentire la riduzione della compresenza del personale non remotizzabile e per gestire il rallentamento delle attività senza ricorrere alla Cassa integrazione. Le Parti hanno convenuto l'adozione di una nuova misura contrattuale straordinaria per rendere sostenibile l'organizzazione del lavoro, tenuto conto anche del fatto che il DPCM del 22 marzo abbia inserito i lavori di raccolta, trattamento e smaltimento di rifiuti pericolosi e di decontaminazione di stabilimenti e siti industriali (incluse centrali e siti nucleari) nell'elenco delle attività non oggetto della sospensione perché essenziali e strategici per il Paese.

Nelle premesse dell'ultimo accordo raggiunto, direzione aziendale e rappresentanze sindacali hanno ribadito l'importanza di continui confronti e di apporti costruttivi a tutti i livelli di interlocuzione per affrontare una fase così delicata per i lavoratori e per l'azienda: l'istituzione della Banca ferie solidali è l'esito di un percorso che ha saputo fare proprio lo spirito del Protocollo Interconfederale del 14 marzo 2020, come peraltro dimostra la tempestiva costituzione dei Comitati previsti al punto 13 del Protocollo stesso. Già nei primi giorni di marzo, infatti, sono state raggiunte intese tra le Parti che hanno portato all'attuazione di diverse misure per fronteggiare la situazione emergenziale. In primo luogo, sono stati effettuati investimenti sulle esistenti infrastrutture ICT e sono stati acquistati ulteriori PC portatili per consentire la più ampia diffusione dello *smart working*. Inoltre, è stata disposta la fruizione delle ferie e delle altre spettanze residue mediante una programmazione che assicurasse il mantenimento degli impianti e la prosecuzione delle attività di *decommissioning*. Sul fronte della sicurezza, l'azienda ha previsto la riduzione della compresenza del personale operativo organizzato con una turnazione bisettimanale, ha fornito mascherine disponibili per chiunque acceda ai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17](#).

locali aziendali, ha intensificato le operazioni di pulizia e sanificazione degli ambienti di lavoro ed ha intrapreso azioni per garantire il distanziamento interpersonale e per controllare la temperatura corporea all'ingresso dei siti, estendendo tali misure anche alle imprese appaltatrici presenti sui luoghi di lavoro.

**Trovandosi di fronte all'esigenza di dover continuare a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori attraverso un'organizzazione del lavoro sostenibile, si è ritenuto necessario introdurre misure contrattuali straordinarie per consentire che la turnazione, finalizzata alla riduzione della compresenza nei siti, possa avvenire supportando l'astensione dal lavoro senza perdita di retribuzione per il personale non remotizzabile.** Se il primo passo per la tutela dei lavoratori coinvolti dalle turnazioni o impossibilitati a lavorare in *smart working* è avvenuto con l'avvio di un innovativo programma denominato *Formazione agile*, che ha previsto iniziative formative per tre giorni alla settimana (sollevando i dipendenti dalla necessità di fruire di ferie o altri istituti), lo step successivo ha riguardato l'istituzione della "Banca ferie solidali" e si è concluso con la firma dell'accordo aziendale del 20 aprile 2020. La funzione di tale strumento consiste nella volontaria rideterminazione in riduzione dei propri giorni di ferie e festività, i quali confluiranno in una Banca ferie mediante la quale i lavoratori contribuiranno a compensare l'eventuale saldo negativo dei permessi da recuperare così da permettere la fruizione di maggiori permessi retribuiti al personale non coinvolto dal lavoro agile. L'accordo, infatti, è pensato in modo particolare per i dipendenti con mansioni non compatibili con lo *smart working*: la turnazione di tale personale diventerà settimanale e, una volta fruite le spettanze residue dell'anno precedente, essi utilizzeranno dei permessi retribuiti da recuperare con prestazioni di lavoro nelle giornate di sabato nei mesi successivi o da compensare grazie alla Banca ferie solidali. L'azienda ripartirà proporzionalmente tra i lavoratori il saldo della Banca sino ad esaurimento dei giorni e si impegna a discutere con le rappresentanze sindacali nazionali le modalità applicative di tale distribuzione.

**Nello specifico, l'accesso a tale strumento solidaristico viene autorizzato ai soli dipendenti che avranno contribuito ad alimentarla mediante la devoluzione di almeno una giornata di ferie o di festività.** Inoltre, in proporzione al proprio conferimento la generosità del personale viene premiata dal gruppo mediante la fruizione delle eventuali ferie residue del 2019 nei mesi successivi al 30 aprile 2020, in deroga a quanto previsto dal CCNL di categoria. Le scadenze vengono stabilite a seconda del numero di giorni di ferie donati con un termine ultimo pari al 31 agosto 2020 per coloro che hanno devoluto più di tre giorni delle proprie spettanze. Per quanto riguarda il personale che, ai sensi del d. lgs. 66/2003 e del d. lgs. 151/2015, non può devolvere le proprie spettanze ferie, esso viene autorizzato a contribuire soltanto attraverso la rideterminazione delle proprie spettanze di festività annuali: l'azienda garantirà a tali soggetti la fruizione ad ore di un uguale numero di giornate di ferie. Allo stesso modo, coloro i quali non possiedono spettanze contrattuali alla data del 31 marzo e desiderano aderire alla devoluzione di almeno due giornate, l'Azienda permetterà l'astensione dal lavoro, mediante permessi retribuiti, nelle giornate del 14 agosto, 24 e 31 dicembre.

**Anche le aziende del gruppo contribuiranno ad alimentare la “Banca Ferie solidali”, devolvendo un numero di giornate pari al doppio dei giorni donati dai lavoratori; qualora l’eccezionale fruizione delle ferie del 2019 non ecceda la data del 30 giugno 2020, l’azienda si impegnerà a conferire un numero di giornate pari al triplo dei giorni devoluti dai dipendenti.** Il conferimento pari al triplo verrà garantito dall’azienda anche qualora a rideterminare le proprie giornate di ferie sarà il personale dirigente, per il quale Sogin si impegnerà a promuoverne la partecipazione. Inoltre, nell’ipotesi in cui il numero dei permessi da recuperare sia superiore al saldo della Banca, l’azienda contribuirà mediante una devoluzione pari alla metà dei giorni donati dal personale. In merito all’eventuale surplus di giorni residui nella Banca ferie al termine dell’emergenza sanitaria, le Parti hanno convenuto l’utilizzo di questi ultimi per comprovate esigenze familiari del personale donante.

**In conclusione, la direzione aziendale di Sogin e le organizzazioni sindacali hanno enucleato un innovativo strumento di flessibilità volto ad un’organizzazione del lavoro in totale sicurezza e che, al contempo, incentivi la solidarietà tra i lavoratori.** L’intesa sulla creazione di un simile istituto mostra come tale situazione emergenziale sia affrontabile e gestibile solo attraverso soluzioni il più possibile condivise tra le parti, appellandosi al senso di responsabilità di ciascun interlocutore.

## Gestire la flessibilità per costruire una nuova cultura del lavoro: l'accordo del Gruppo ERG sullo smart working\*

di Lorenzo Citterio

La diffusione del Covid-19 ha imposto la necessità di una rapida riorganizzazione delle attività lavorative per poter fronteggiare un'emergenza sanitaria senza precedenti. La modalità di lavoro agile, anche in virtù dei d.l. n. 6, 19 e 34 del 2020 che hanno derogato alle disposizioni della legge 22 maggio 2017, n. 81, si è rivelata indispensabile per garantire il distanziamento sociale e contrastare il possibile contagio negli uffici. Non solo: con il progressivo rientro sul luogo di lavoro, **lo smart working si è ritrovato al centro dei temi della contrattazione aziendale soprattutto in quelle grandi realtà che avevano già introdotto tale modalità di lavoro e che ora ne perfezionano e adattano le modalità di sviluppo. Ne è un esempio l'accordo siglato in data 7 luglio tra la Direzione del Gruppo ERG e le Segreterie Nazionali del settore elettrico rappresentate da FILCTEM CGIL, FLAEI CISL e UILTEC UIL.** Tenuto conto delle misure intraprese fin da febbraio per ridurre il rischio di contagio negli ambienti di lavoro, l'intesa evidenzia anzitutto come lo *smart working* sia stato ritenuto utile per affrontare l'emergenza e per contribuire alla continuità del business: a partire da tale considerazione, le Parti hanno definito delle *Linee Guida per regolamentare l'alternanza tra lavoro agile e lavoro in presenza*.

**Il primo punto dell'accordo dispone la possibilità di lavorare in smart working fino a 3 giorni settimanali per tutte le attività remotizzabili e fino al 30 settembre 2020, in deroga alla precedente intesa del 17 dicembre 2019:** in particolare, è richiesto ai lavoratori di programmare le giornate da svolgersi in modalità agile entro la fine della settimana precedente attraverso l'utilizzo del portale aziendale e ricomprendendo la giornata di venerdì per consentire all'azienda di verificare il rispetto del contingentamento degli spazi previsto dai protocolli aziendali. L'accordo distingue tra "lavoro agile alternato" e "lavoro agile prolungato", riservando quest'ultimo al personale individuato come "fragile" dal competente medico del lavoro o ai lavoratori beneficiari del diritto allo *smart working* di cui all'art. 90 del d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) fino alla cessazione dello stato di emergenza, e cioè i "genitori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di 14 anni, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in casi di sospensione o cessazione dell'attività lavoro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 agosto 2020, n. 31.](#)

rativa, o che non vi sia genitore non lavoratore”. Inoltre, la direzione aziendale si è dichiarata disponibile a valutare ulteriori comprovate ed evidenti necessità individuali ai fini della continuazione nello svolgimento di “lavoro agile prolungato”.

Di fianco alla disciplina di aspetti riguardanti le modalità di scelta del luogo di lavoro e di utilizzo da remoto della dotazione informatica, **le previsioni più rilevanti dell'accordo ERG riguardano la gestione della flessibilità e le modalità organizzative dello *smart working*.**

L'intesa prevede espressamente che “anche durante le giornate di lavoro agile è opportuno garantire un giusto equilibrio tra ore lavorative e tempo libero del personale”: a tal fine, le Parti hanno stabilito che, **in caso di evidente prolungamento dell'attività lavorativa, i lavoratori individueranno con il proprio responsabile le necessarie soluzioni di compensazione oraria nelle successive giornate di lavoro agile mediante la comunicazione alla funzione HR.** Tale previsione risulta molto innovativa, in quanto prende atto di una possibile conseguenza del lavoro svolto in modalità agile, cioè l'indeterminatezza dell'orario, e trova una soluzione che possa garantire un equilibrato *work-life balance* del lavoratore senza irrigidire la flessibilità dello *smart working* e lasciando che la decisione sia condivisa tra il personale ed il relativo responsabile: da questo punto di vista, è interessante guardare alla nuova funzione manageriale di gestione dei tempi del lavoro nell'ottica di garantire una migliore qualità di vita alla persona-lavoratore.

Altro punto qualificante dell'accordo riguarda **la disciplina delle modalità organizzative del lavoro agile per “costruire una cultura del lavoro che garantisca l'alternanza tra tempi di connessione e tempi di disconnessione”:** il gruppo ERG si è impegnato a promuovere azioni che, a titolo esemplificativo, possano davvero contribuire a diffondere un *modus operandi* consono ad una gestione matura dello *smart working*. Tra di esse figura la pianificazione di meeting in remoto nell'arco del normale orario di lavoro, l'impegno ad evitare riunioni nella fascia compresa tra le 12:30 e le 14:00, la durata delle riunioni inferiore all'ora intera o alla mezz'ora “per permettere i giusti tempi di passaggio tra un meeting e l'altro” e l'invio delle mail durante la normale giornata lavorativa, evitando la fascia notturna, il weekend e i giorni festivi.

Inoltre, le Parti hanno dimostrato una certa sensibilità sul tema del lavoro agile, preoccupandosi anche dello smaltimento di ferie e permessi individuali, per i quali hanno previsto la fruizione delle spettanze del 2019 entro il 31 dicembre 2020, e della formazione per lo *smart working*: è emersa la consapevolezza di **accompagnare i lavoratori con interventi formativi ad hoc e di avviare nuovi percorsi formativi, oggetto di discussione nell'apposita Commissione Bilaterale Formazione e Sviluppo Professionale, finalizzati a “cogliere le opportunità e mitigare i potenziali rischi” della nuova modalità di lavoro.**

L'accordo disciplina anche i diritti sindacali: le parti sanciscono nero su bianco una prassi già sperimentata durante il *lockdown*, e cioè **che i diritti assembleari previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva potranno esercitarsi attraverso le**

piattaforme tecnologiche, precisando che ai lavoratori in *smart working* debbano essere garantiti gli stessi diritti e le stesse libertà sindacali spettanti al personale che svolge le proprie attività nelle sedi aziendali. Infine, un altro aspetto interessante affrontato dalle Parti riguarda il tema del monitoraggio mediante l'avvio, da parte del Gruppo ERG, di *survey* interne “per accompagnare la fase attuale di lavoro agile e supportare con dati aggregati le future valutazioni”, i cui esiti saranno oggetto di condivisione e di analisi nel Comitato Bilaterale Pari Opportunità.

Pur trattandosi di un accordo che si limita a prorogare una situazione organizzativa eccezionale, legata all'emergenza epidemiologica fino al 30 settembre 2020, l'intesa ERG contiene elementi innovativi da cui traspare la visione comune di aziende e rappresentanze dei lavoratori di voler investire sul lavoro agile in una direzione che promuova, da una parte, un modello di gestione della flessibilità affidato a soluzioni concordate individualmente con il proprio responsabile, dall'altra la costruzione di una nuova cultura del lavoro che, attraverso l'alternanza tra tempi di connessione e disconnessione e un'adeguata formazione, garantisca le condizioni per un benessere organizzativo che sia vantaggioso per i lavoratori e per l'azienda. Nell'introduzione e nel progressivo consolidamento di elementi di novità legati allo *smart working*, la fase di monitoraggio sarà fondamentale per individuare quegli elementi critici che dovranno essere affrontati per un miglioramento continuo della qualità del lavoro.

## CCNL Gomma-Plastica: la centralità di formazione e welfare\*

*di Michele Dalla Sega*

È un **rinnovo** che interessa circa 130000 lavoratori quello siglato il 16 settembre dalla Federazione Gomma Plastica con le organizzazioni sindacali Filctem-Ggil, Femca-cisl e Uiltec-Uil. Per le oltre 5500 imprese e i lavoratori del settore gomma-plastica, colpito anch'esso pesantemente dagli effetti della pandemia, giunge quindi una **risposta importante**, a livello nazionale, sia in termini economici, che normativi, dopo la scadenza del precedente CCNL il 30 giugno 2019.

*Parte economica*

**Entrando nel merito dei contenuti, sul piano economico**, coerentemente con quanto previsto dal c.d. **Patto della fabbrica** siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil nel 2018, sono state apportate **modifiche al contratto per inserire la definizione del trattamento economico minimo (TEM) e del trattamento economico complessivo (TEC)**. In riferimento a quest'ultimo, le parti hanno individuato gli elementi economici che lo definiscono, affiancando al TEM stesso gli scatti di anzianità, l'indennità sostitutiva del premio di risultato, le maggiorazioni e altre voci e indennità contrattuali, e la contribuzione ai fondi di assistenza sanitaria e previdenza integrativa.

**Nello specifico, l'intesa prevede poi un aumento medio sui minimi (TEM) di 63 euro, con una distribuzione su due tranches:** la prima, di 32 euro, sarà corrisposta dal 1° gennaio del 2021, mentre la seconda, di 31 euro, avrà effetto dal 1° gennaio 2022. Ciò significa che, ai fini del rinnovo dei minimi contrattuali per il triennio successivo 2023-2025, la nuova retribuzione media di riferimento sarà pari a 1.907 euro lordi mensili.

Sempre sul piano economico, **ulteriori aspetti riguardano inoltre l'indennità per lavoro notturno**, che sarà proporzionata all'effettiva prestazione e **l'indennità sostitutiva del premio di risultato**, la quale sarà erogata in tutte le realtà aziendali che, nei 3 anni precedenti, non abbiano realizzato o applicato la contrattazione del premio di risultato.

*Il ruolo del welfare*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

**Analizzando poi le novità normative del nuovo contratto, una particolare attenzione è posta nei confronti della flessibilità organizzativa, con soluzioni spesso mirate a garantire una maggior conciliazione vita-lavoro dei dipendenti.** Viene prevista, in primo luogo, la possibilità per la **contrattazione di secondo livello di definire percentuali diverse di recupero delle ore di straordinario, rispetto a quanto attualmente previsto a livello nazionale in materia di banca ore.** Allo stesso tempo, le parti concordano sull'opportunità di individuare **linee guida per l'istituzione delle banche ore solidali.** In questo modo, sulla scia di quanto già avvenuto in altri importanti settori (si veda, ad esempio, quanto previsto dal CCNL Elettrici o dalla specifica intesa del settore metalmeccanico del 2018), le parti si impegnano a promuovere e a guidare le soluzioni aziendali in merito all'istituto, previsto dall'articolo 24 del D. Lgs. n.151/2015, che permette ai lavoratori di cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie da loro maturati ai colleghi che debbano assistere figli minori con particolari condizioni di salute che necessitino di cure costanti.

**La flessibilità oraria è inoltre lo strumento a supporto delle esigenze di welfare di specifiche categorie di lavoratori:** ne è la conferma il **riconoscimento dei permessi per i familiari fino al primo grado di studenti del primo ciclo dell'istruzione con DSA** (disturbi specifici dell'apprendimento), una programmazione dei permessi 104 mensile (anziché trimestrale, come in precedenza) e la **possibilità di trasformare in part time il proprio orario di lavoro e il riconoscimento di una aspettativa non retribuita pari a 10 mesi per i lavoratori con patologie oncologiche e degenerative.**

**Un ultimo importante punto in materia di welfare, riguarda l'assistenza sanitaria integrativa.** Il nuovo contratto pone l'accento sul **fondo contrattuale di riferimento del settore, Fasg&P,** e sulla necessità di farne conoscere ai lavoratori le azioni e promuovere le iscrizioni (il fondo è infatti ad adesione volontaria). Le parti si impegnano a portare avanti una **campagna informativa a spese del fondo e stabiliscono un'ora di assemblea aggiuntiva retribuita una tantum, da svolgersi nell'arco della vigenza del contratto.** Si tratta di un primo passo per far fronte alla scarsa consapevolezza dei lavoratori, comune in molti settori, di fronte al vasto insieme di opportunità offerte dai fondi, che hanno avuto un ruolo importante anche nel corso dell'emergenza sanitaria.

#### *Nuovi istituti*

**Infine, il rinnovo si caratterizza per l'introduzione di alcuni importanti nuovi istituti.** In tema di **formazione,** viene istituita la **figura del delegato alla formazione,** che potrà essere identificato dalla RSU, al suo interno, **nelle aziende con più di 50 dipendenti.** Quest'ultimo seguirà la **tematica della formazione continua e potrà essere consultato in sede di definizione delle tematiche della formazione finanziata.** Sarà inoltre costituita la **Commissione Paritetica Nazionale per la revisione del sistema di classificazione,** incaricata di lavorare

all'aggiornamento dell'attuale sistema di inquadramento, alla luce delle profonde trasformazioni delle modalità di lavoro nel settore. Non si tratterà, peraltro, dell'unica nuova commissione, dato che verrà istituita anche la **Commissione Paritetica Contrattuale Nazionale Salute Sicurezza e Ambiente**, incaricata dell'esame congiunto e del monitoraggio di determinati argomenti specifici su questi temi e dell'attivazione di specifiche iniziative volte a migliorare la prevenzione e a ridurre gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Un' **ultima importante novità** del contratto è infine rappresentata, nell'ambito di un ampio focus in materia di appalti, dall'**introduzione dell'obbligo per le aziende di informare la RSU in merito alla natura, contenuti, obiettivi, prescrizioni di sicurezza e relativo CCNL applicato delle attività conferite in appalto.**

### *Implementazione*

Le nuove disposizioni decorreranno dal 1° gennaio 2021, lasciando così alle parti il tempo per studiare la portata delle novità e le modalità più efficaci di affrontarle. Molte delle questioni toccate dal contratto, infatti, **necessitano di essere accompagnate da un ruolo attivo delle parti**, per far sì che previsioni, sulla carta innovative e dinamiche, possano avere effetto nei singoli contesti di lavoro. **Una grande prova di maturità attende dunque le relazioni industriali nel prossimo triennio in un settore importante come quello della gomma-plastica, per una vera ripartenza delle sue aziende, messe a dura prova dall'emergenza Covid.**

## Acciai Speciali Terni: siglato l'accordo di sperimentazione del lavoro agile azienda\*

di Valerio Marini

L'emergenza sanitaria diffusasi nei mesi scorsi ha "permesso" ad aziende e realtà produttive di ripensare i propri modelli organizzativi. Proprio in questa nuova fase di ritorno alla "normalità" si colloca la volontà delle parti sociali nel regolare - attraverso la contrattazione aziendale- l'utilizzo del lavoro agile in azienda. Dunque, quella che era stata una misura varata in uno scenario di emergenza straordinaria non solo verrà confermata nelle fasi successive della pandemia – come l'imminente autunno –, ma diventerà con molta probabilità una modalità organizzativa del lavoro che caratterizzerà il prossimo futuro. **È in tale contesto che si inserisce l'accordo siglato lo scorso 25 agosto 2020 tra Acciai Speciali Terni S.p.a., uno dei più importanti siti della siderurgia europea e le RSU aziendali che ha ad oggetto l'avvio della sperimentazione del lavoro agile in azienda.**

Sin dall'inizio del periodo emergenziale l'azienda aveva adottato – per coloro che svolgono mansioni compatibili- la modalità di lavoro agile, quale strumento privilegiato al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei dipendenti e dell'intera comunità cittadina.

Le premesse dell'accordo sottolineano l'importanza del lavoro agile nell'ottica di migliorare e valorizzare diversi aspetti quali la conciliazione vita/lavoro, la digitalizzazione, il miglioramento della produttività, la promozione della sostenibilità sociale, economica e ambientale.

**Uno dei primi punti dell'intesa riguarda i destinatari. La possibilità di accesso allo *smart working* parte dal 14 settembre 2020, data di rientro in azienda del personale e giorno in cui termina il diritto per i genitori di ragazzi *under 14* a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali, fermo restando il rispetto degli obblighi informativi previsti dalla L. 81/17, e a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione, così come stabilito dal D.l. del 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. *Decreto Rilancio*) all'art. 90. Possono richiedere di svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile i dipendenti dell'azienda con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato, anche a**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 settembre 2020, n. 34.](#)

**tempo parziale** che svolgono mansioni compatibili con l'esecuzione della prestazione lavorativa in modalità agile. Su questo punto, l'azienda si riserva la facoltà di stabilire quali sono le mansioni compatibili con la prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile, e quali non lo sono, in base a criteri tecnico-organizzativi. Si legge infatti che "l'azienda renderà disponibile l'elenco dei settori, i ruoli e gli ambiti compatibili".

**La prestazione lavorativa in modalità agile potrà essere resa per un giorno alla settimana** previa comunicazione preventiva al supervisore che dovrà essere effettuata entro il venerdì della settimana precedente, e fatta salva la facoltà, da parte del supervisore, di chiedere al dipendente la modifica del giorno in cui svolgere la giornata di lavoro agile qualora esigenze tecnico-organizzative-produttive lo richiedano. In tal caso, il lavoratore potrà recuperare la fruizione della giornata di lavoro agile nel corso della stessa settimana o in quella successiva, in aggiunta a quella già spettante.

**Nell'accordo le Parti si sono preoccupate di garantire e definire esplicitamente il rispetto dei tempi di riposo e di disconnessione.** Più in particolare, fermo restando l'applicazione del normale orario di lavoro giornaliero e settimanale già normato dalla legge e dal CCNL vigente, la prestazione lavorativa potrà essere svolta nella fascia oraria compresa tra le 8:00 e le 20:00, con un unico intervallo, compreso tra le ore 12:30 e le 14:00. Le fasce di reperibilità obbligatoria saranno comprese tra le 9:00 e le 12:30 la mattina, e tra le 14:00 e le 16:30 il pomeriggio.

**Per quanto riguarda il luogo dello svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile,** si stabilisce che i dipendenti potranno svolgere la prestazione presso il proprio domicilio o altro luogo privato che consenta lo svolgimento dell'attività lavorativa in condizioni di riservatezza, tranquillità e sicurezza, secondo quanto previsto dall'informativa annuale relativa ai rischi generali e specifici connessi alla prestazione di lavoro resa in modalità agile ai sensi dell'art.22, comma 1 della l. 81/2017.

**Nell'accordo si precisa che la scelta del luogo dove svolgere la prestazione è strettamente connessa alla disciplina vigente in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.** I dipendenti infatti, ai quali viene fornita adeguata informazione/formazione circa il corretto utilizzo di attrezzature e della postazione di lavoro, i rischi generali e specifici e le modalità di svolgimento dell'attività con riferimento alla tutela della salute, sono tenuti a cooperare per l'attuazione delle misure di prevenzione, scegliendo un luogo idoneo che consenta l'esercizio della propria attività lavorativa in condizioni di piena sicurezza.

**Con riguardo alle dotazioni aziendali IT,** queste saranno fornite dal datore di lavoro (che è responsabile della loro sicurezza e del buon funzionamento) ai dipendenti, i quali sono tenuti ad utilizzare gli strumenti tecnologici per l'attività lavorativa in conformità con le disposizioni di legge e le normative aziendali in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, tutela *privacy*, proprietà intellettuale e sicurezza informa-

tica, garantendo una connessione domestica necessaria al fine dell'adeguato svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile. Nell'accordo inoltre, è presente un elenco di *best practice* utili a fornire indicazioni ai lavoratori in merito alla riservatezza nel trattamento dei dati e delle informazioni aziendali.

**Ulteriore punto qualificante dell'intesa è quello che riguarda la formazione.** È infatti previsto un corso di formazione *on-line* riguardante le specifiche logiche finalità e modalità di svolgimento della prestazione in lavoro agile, comprensivo di una sezione dedicata all'approfondimento dei temi della sicurezza dei lavoratori così come previsto all'art.20 della legge n.81/2017.

**Per quanto concerne le condizioni di accesso e di recesso,** l'accordo rinvia esplicitamente alla normativa in materia (art.19 comma I e ss della legge n.81 del 22 maggio 2017). Inoltre, le parti concordano nel definire all'interno dell'accordo individuale la durata del preavviso e le motivazioni che possono legittimare il recesso.

L'accordo avrà inizialmente validità semestrale, le parti si incontreranno comunque dopo il massimo di tre mesi per valutare sia l'andamento della sperimentazione.

Pur trattandosi di un accordo sperimentale, attraverso l'intesa raggiunta le parti hanno deciso di iniziare a costruire insieme un nuovo modello organizzativo per il prossimo futuro, basato sull'autonomia, la responsabilizzazione e la flessibilità oraria e organizzativa.

## Accordo in materia di lavoro agile siglato dalla Capogruppo Cassa Centrale Banca-Credito Cooperativo Italiano\*

*di Umberto Puzzo*

La modalità di lavoro in *smart working* o lavoro agile introdotta dalla legge 22 maggio 2017 n.81 ha ricevuto grande attenzione negli ultimi mesi di emergenza. Imposta inizialmente come strumento straordinario di contenimento della diffusione del virus, questa modalità si ritrova adesso sempre più introdotta e, dove già prevista, perfezionata all'interno degli accordi di contrattazione aziendale. La pandemia ha dunque accelerato, anche se in maniera non proprio graduale, un processo di innovazione che con molta probabilità sarebbe accaduto in un prossimo futuro, alla luce delle trasformazioni che il mercato del lavoro sta subendo in questi anni. **Esemplificativo in tale contesto si pone l'[accordo tra la Capogruppo Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo S.p.a. e FABI, FIRST-CISL, FISAC-CGIL, SINCRU UGL e UILCA del 21 settembre 2020](#)**. L'accordo mette in luce il lavoro agile come uno dei principali strumenti per il contenimento del contagio da Covid-19 ma anche come esso sia importante nell'ottica di coniugazione tra tempi di vita e lavoro in particolar modo nella fase di emergenza in atto, nonché con effetti positivi sull'impatto ambientale e in grado di coniugare l'interesse ad incrementare la qualità e l'efficienza dei prodotti e servizi offerti. **Le società del gruppo CCB hanno inoltre attivato sin da subito la modalità di lavoro agile decidendo di ampliare, rispetto a quanto disposto dall'art. 5 del Decreto Legge 8 Settembre 2020, il perimetro dei lavoratori in diritto di svolgere il proprio lavoro in tale modalità alla quasi totalità del personale dipendente, limitando al 10% il personale presso la propria sede di lavoro.**

Come citato nell'accordo, **possono richiedere l'adesione a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile tutti i lavoratori dipendenti assunti con contratti di lavoro sia indeterminato che determinato, anche part-time**. Accettata l'adesione volontaria dalla società, viene formulato un accordo individuale per iscritto, concordato con il responsabile, in cui viene definito il numero di giornate lavorative settimanali/mensili da svolgersi in modalità agile e l'orario di lavoro, si nota qui la prima forma di innovazione di questo accordo rispetto ad altri, e cioè l'assenza di vincoli per i giorni programmati per lo svolgimento della prestazione in modalità agile.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 settembre 2020, n. 35](#).

**Altro punto interessante dell'accordo, è l'introduzione di cinque classi di priorità per i lavoratori che intendono richiedere l'adesione alla modalità di lavoro agile, nel caso in cui le richieste superino il numero compatibile per la singola unità organizzativa.** Si dà priorità, al primo posto, con riferimento al comma 3bis dell'articolo 18 legge 81/2017, ai lavoratori con particolari situazioni di fragilità personali e/o familiari; al secondo posto, ai lavoratori destinatari delle previsioni di cui alla Legge 104/1992; al terzo posto ai lavoratori con familiari destinatari delle previsioni di cui alla suddetta legge; al quarto posto ai lavoratori i quali per recarsi a lavoro devono percorrere più di 30 km di sola andata o un viaggio con un tempo di percorrenza superiore a 30 minuti; al quinto posto ai lavoratori con figli fino a 14 anni di età.

L'orario di lavoro in modalità agile dovrà essere programmato tra il lavoratore e il responsabile, in correlazione temporale con quella degli altri colleghi dell'unità organizzativa, **compatibilmente con le esigenze della stessa e con il criterio di flessibilità connesso al lavoro agile, previsione innovativa in quanto vicina all'assenza di vincoli di orario dettata dalla Legge n.81/2017.** Garantito inoltre il diritto al riposo e alla disconnessione. Il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile potrà essere **scelto a discrezione del lavoratore nel rispetto dei criteri di riservatezza e sicurezza.** Con riferimento alla riservatezza è espresso il divieto di svolgere la prestazione lavorativa in luoghi pubblici.

**La società fornisce tutti gli strumenti necessari allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile caricandosi di tutti gli oneri relativi a riparazioni o sostituzioni, così come l'assicurazione contro furto o smarrimento.** La strumentazione dovrà essere utilizzata dal lavoratore nel rispetto delle policies aziendali e dopo previa formazione sul corretto utilizzo della stessa. La società garantisce inoltre formazione riguardo le misure di sicurezza dei luoghi di lavoro e comportamentale e i relativi rischi generali e specifici nonché riguardo le logiche di finalità e modalità di svolgimento della prestazione di lavoro agile. **Contro infortuni sul lavoro e malattie professionali dipendenti dai rischi connessi alla prestazione lavorativa è prevista una copertura assicurativa.**

**Tra i punti finali dell'accordo vengono definite le modalità di recesso** dall'accordo individuale, esse rimandando all'art 19 della Legge n.81/2017, con un particolare specifico in cui è consentito il recesso senza preavviso nel caso in cui un dipendente mostri un comportamento contrario alle direttive aziendali o per motivate esigenze personali e familiari del lavoratore.

**L'attività di monitoraggio degli standard quali-quantitativi di prestazione e di risultati è svolta in maniera mirata e costante** per verificare l'impatto sull'efficacia e sull'efficienza della modalità di lavoro agile sull'attività lavorativa dei dipendenti. Il monitoraggio diventa essenziale nell'ottica di efficientamento e miglioramento dello strumento del lavoro agile, essendo in grado di evidenziare criticità e aspetti fondamentali per la sperimentazione.

**L'accordo, definito sperimentale e transitorio valido fino al 31 marzo 2021, contiene in sé elementi fortemente innovativi che lo differenziano da altri del suo genere,** indice del continuo processo di innovazione in atto dello strumento del lavoro agile da parte delle aziende e delle rappresentanze.

## **Il ruolo strategico delle relazioni sindacali nella gestione della situazione emergenziale in Autogrill\***

*di Lorenzo Citterio*

La difficile gestione dell'emergenza epidemiologica e di una crisi economica strettamente connessa alle misure restrittive anti-contagio continua a mettere alla prova direzioni aziendali e organizzazioni sindacali nella concreta risoluzione di criticità legate alla salute e alla sicurezza dei lavoratori e ai pesanti cali di fatturato registrati durante tutto il corso del 2020. Le Parti sociali, alle prese con situazioni assai complicate soprattutto sul piano economico e occupazionale, si ritrovano a dover effettuare scelte importanti, cariche di responsabilità e con scenari temporali differenti: da una parte, infatti, l'emergenza sanitaria tutt'altro che conclusa impone decisioni rapide ed efficaci per il breve periodo, mentre dall'altra le prospettive dello scenario post Covid-19 richiedono una certa lungimiranza nella valutazione della ripresa economica e nella capacità di affrontare il futuro con un sistema di relazioni industriali solido e consapevole della necessità di costruire un percorso il più possibile comune.

Il [Protocollo d'Intesa sulla gestione emergenziale e tutela occupazionale](#) siglato il 29 settembre 2020 tra le direzioni aziendali di Autogrill Italia e Nuova Sidap., le Segreterie Nazionali delle OO.SS. di Filcams CGIL, Fisascat CISL, Uiltucs UIL e le relative RSA/RSU e strutture territoriali, accanto alle ulteriori intese firmate in materia di rinnovo dei contratti integrativi aziendali, rappresentano un esempio positivo di relazioni sindacali con una visione e una strategia condivisa per i prossimi anni. Gli accordi sono stati raggiunti all'esito di più incontri organizzati durante il mese di settembre in cui le Parti hanno discusso dell'imminente scadenza dei contratti integrativi aziendali delle due società e della difficile situazione economica generata dal lockdown e dai mesi successivi. In particolare, **il Protocollo siglato si concentra su tre punti – relazioni sindacali, livelli occupazionali e salute e sicurezza sul lavoro – da cui emerge chiaramente la volontà comune di gestire la crisi in atto e la consapevolezza di dover individuare un percorso comune per non ritrovarsi a subire le conseguenze della crisi stessa.** Una chiara indicazione in tal senso è data proprio dal primo punto dell'accordo in cui si legge che "le Parti [...] intendono riaffermare il valore strategico delle relazioni sindacali a tutti i livelli, caratterizzate da un costante e proficuo dialogo e confronto, finalizzati a favorire intese efficaci e funzionali all'individuazione di soluzioni idonee per i collaboratori e per l'azienda, con la parte-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39.](#)

cipazione ed il coinvolgimento attivo delle strutture territoriali e delle RSA/RSU”. Il paragrafo seguente, inoltre, chiede il rafforzamento e la valorizzazione del confronto sindacale a livello di punto vendita e territoriale al fine di gestire la situazione straordinaria e garantire la piena applicazione del Protocollo, della contrattazione integrativa aziendale e delle intese locali. Tali affermazioni evidenziano come le Parti abbiano ritenuto strategico un modello di relazioni sindacali che affondi le radici nel territorio per garantire che le scelte intraprese a livello nazionale possano dispiegarsi in tutti i punti vendita della società. Inoltre, un ulteriore obiettivo è rappresentato dalla volontà che il contratto integrativo aziendale, nonostante la difficile situazione economica, possa continuare ad essere un riferimento chiave per Autogrill Italia e Nuova Sidap. **Non solo: l’attenzione alle dinamiche territoriali sarà fondamentale per poter seguire da vicino un quadro di mercato difficile, in cui occorrerà garantire l’equilibrio tra i flussi di clientela e il presidio delle diverse aree di vendita delle unità produttive al fine di garantire una piena funzionalità e condizioni di lavoro che assicurino la salute e la sicurezza di lavoro.** Il protocollo ribadisce come il livello nazionale di confronto resti una sede privilegiata per la ricerca di soluzioni di carattere generale e per favorire il rilancio dell’impresa e la gestione della crisi. **Le Parti, con questa affermazione, esprimono una visione consapevole sui ruoli dei due livelli di relazioni sindacali in azienda e sulla necessità che soltanto un confronto approfondito dai punti vendita ai tavoli nazionali possa consentire una gestione efficace della crisi e della situazione emergenziale in atto.**

**Il secondo punto dell’accordo è un grande passo avanti ai fini della tutela dei livelli occupazionali: l’Azienda, infatti, si impegnerà fino al 31 dicembre 2021 a gestire eventuali esuberanti in termini di risorse attraverso l’utilizzo degli specifici ammortizzatori sociali per la gestione dell’emergenza sanitaria e gli strumenti ordinari di integrazione salariale, rinunciando ad attivare procedure di licenziamento collettivo.** Inoltre, come evidenziato nel punto precedente del protocollo, grazie ad un confronto a livello di punto vendita e territoriale sarà garantita un’equa rotazione nei turni del personale al fine di ridurre il più possibile l’utilizzo degli ammortizzatori sociali. Sempre nell’ambito delle misure finalizzate alla tutela dell’occupazione l’accordo non si ferma ad un approccio conservativo, mostrando anche in questo caso una certa consapevolezza delle Parti sul fatto che gestire una crisi significhi non solo evitare licenziamenti, ma anche investire e guardare al futuro: Autogrill Italia e Nuova Sidap si impegneranno a consolidare e a sviluppare la propria presenza sul territorio italiano attraverso la partecipazione a gare e la negoziazione di accordi commerciali sul canale autostradale, negli aeroporti e nelle stazioni ferroviarie compatibilmente con gli impatti e le tempistiche correlati all’emergenza sanitaria.

**Il terzo e ultimo punto del protocollo affronta il tema della sicurezza e della salute dei lavoratori: azienda e rappresentanti sindacali hanno previsto di rafforzare il ruolo strategico del Comitato per la gestione dell’emergenza Covid-19 e di confrontarsi su questi temi a tutti i livelli.** La strada tracciata nell’intesa dalle Parti intende seguire due binari di tutela: livelli occupazionali e salute e sicurez-

za dei dipendenti, attraverso relazioni sindacali solide e con ruoli ben definiti, in cui il livello territoriale attua e garantisce l'applicazione concreta degli indirizzi intrapresi al tavolo nazionale.

**Accanto al Protocollo d'Intesa sulla gestione emergenziale e tutela occupazionale, come già accennato, Autogrill Italia, Nuova Sidap e le relative rappresentanze sindacali nazionali, territoriali e aziendali hanno siglato due ulteriori accordi, identici nei contenuti e riferiti alle singole società coinvolte, che completano il quadro dell'intesa raggiunta dalle parti nella giornata del 29 settembre 2020.** Oltre alla preoccupazione per la tutela dei livelli occupazionali e per la salute e sicurezza dei lavoratori, infatti, le parti sindacali evidenziavano una certa apprensione per il futuro del contratto integrativo aziendale in scadenza il 31 dicembre 2020 alla luce della situazione emergenziale in corso. Autogrill Italia S.p.A. e Nuova Sidap S.r.l. hanno segnalato una notevole flessione del fatturato su tutti i propri canali di vendita e hanno avviato un'azione importante di contenimento dei costi nella rinegoziazione dei canoni e nella riduzione di spese di gestione: le misure restrittive, che hanno contingentato gli spostamenti e limitato fortemente i grandi eventi, hanno portato l'azienda ad attivare ammortizzatori sociali ordinari e straordinari nel corso del 2020 per consentire la prosecuzione dell'attività e il mantenimento dei livelli occupazionali. In una fase così delicata, le Parti hanno riaffermato "la necessità di corrette relazioni sindacali quale leva strategica per poter affrontare al meglio le nuove sfide del mercato". In questo contesto le intese siglate – in parallelo con le garanzie occupazionali ottenute nel Protocollo – hanno portato alla **proroga dei contratti integrativi aziendali delle due società fino al 31 dicembre 2023, a fronte della temporanea sospensione del Premio di Produzione fino al 31 dicembre 2021 (relativamente ad Autogrill Italia S.p.A.) e del mantenimento degli indicatori economici e di qualità del 2019 per il Premio di Risultato degli anni 2021 e 2022.**

Se l'Azienda ha mostrato responsabilità nelle scelte intraprese e apertura al confronto, le rappresentanze sindacali – come si legge nelle premesse degli intese siglate – "si sono rese disponibili ad un'ampia e approfondita discussione che, con il pieno coinvolgimento e contributo delle proprie strutture territoriali, ha consentito di individuare strumenti funzionali al mantenimento in essere del contratto integrativo aziendale, ridefinendone alcuni aspetti a fronte di specifiche garanzie e rafforzando le garanzie occupazionali nonché valorizzando le relazioni sindacali nazionali e decentrate". **Gli accordi raggiunti in Autogrill dimostrano che è possibile gestire la crisi economica in atto soltanto attraverso un dialogo costruttivo tra le Parti sociali che guardi al futuro senza lasciare che sia la crisi stessa, con il passare dei mesi, ad imporre soluzioni drastiche o a decretare vincitori e sconfitti di un'emergenza che va affrontata in percorsi condivisi, seppur con tutte le difficoltà che il confronto sindacale richiede.**

## **Il rinnovo del CCNL Legno e Arredo: un contratto per affrontare l'incertezza\***

*di Giacomo Pigni*

### *Una trattativa in salita*

Il 19 ottobre 2020 si è giunti al rinnovo dell'importante [CCNL Legno e Arredo](#), il quale interessa ben 150.000 lavoratori (di cui 25.000 solo nelle Marche) e che insiste su un settore da sempre cruciale per il sistema produttivo italiano. Il contratto, scaduto il 31 marzo 2019, è stato oggetto di una trattativa di quasi 2 anni, interrotta più volte di cui l'ultima il 5 agosto scorso. In quella data, infatti, le organizzazioni sindacali di categoria (Fillea-Cgil, Fica-Cisl e Feneal-Uil) avevano proclamato, in segno di protesta e per fare pressione sulla parte datoriale rappresentata da Federlegno, lo stato di agitazione con il conseguente blocco della flessibilità e degli straordinari. Le parti, dopo un lungo periodo di trattative, apparivano molto distanti e le loro posizioni si stavano polarizzando sotto la spinta della pressione derivante dalla crisi generata dalla pandemia, poi, fortunatamente, la firma. È dunque utile inserire questo ulteriore tassello all'interno dell'enorme mosaico rappresentato dalla stagione di rinnovi che le relazioni industriali italiane stanno vivendo.

### *Le clausole di contingentamento*

Dall'analisi delle posizioni delle due parti, è possibile notare come uno dei nodi più importanti della trattativa, il cui mancato scioglimento aveva favorito il blocco della trattativa del 5 agosto scorso, è stato rappresentato dalla **definizione delle clausole di contingentamento dei contratti a termine**. Tali tipologie contrattuali, infatti, sono state indicate dal lato datoriale come essenziali per far fronte all'esigenze del mercato sia in una fase precedente alla pandemia da COVID-19 e, a maggior ragione, necessarie per gestire gli effetti derivanti dalla attuale crisi. È necessario ricordare come il c.d. Decreto Dignità abbia di molto irrigidito questi limiti, permettendo, al contempo, alla contrattazione collettiva di arrivare a fissare una soglia massima di rapporti di lavoro a termine (lavoro stagionale, lavoro a tempo determinato e in somministrazione a tempo determinato e indeterminato) pari al 50% del numero di rapporti a tempo indeterminato. **Su questa base si è mossa la negoziazione delle parti, le quali sono arrivate a determinare, all'art. 30, un limite percentuale complessivo pari al 45% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato entro il quale mantenere il numero complessivo di contratti a**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

**tempo determinato, stagionali e in somministrazione.** Più nello specifico, è previsto che il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato o in somministrazione a tempo determinato non possa superare il 30% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato. Inoltre, le parti, di fronte alla volontà del lato datoriale di accettare un limite inferiore rispetto a quello definito *ex lege*, hanno fissato una soglia pari al 35% alla somma del numero di lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e di lavoratori assunti in somministrazione a tempo determinato.

Infine, sempre nell'ambito della flessibilità contrattuale, le parti hanno previsto una clausola di contingentamento, pari al 20%, relativa ai rapporti di somministrazione a tempo indeterminato e **hanno inoltre previsto per la prima volta una disciplina relativa alle attività stagionali, esercitando il rinvio legislativo contenuto nell'art. 21 c.2 del D.lgs. n. 81/2015.** Nello specifico le parti individuano 13 tipologie produttive che possono assumere lavoratori stagionali per un periodo massimo di 8 mesi nell'arco di 12 mesi all'anno e, inoltre, stabiliscono una chiara procedura che obbliga la parte datoriale ad informare (in caso di prima attivazione) la RSU rispetto alle tempistiche, ai reparti interessati, al numero e alla durata dei contratti attivati.

### ***Parte economica e previdenza complementare***

**È ovviamente imprescindibile affrontare il tema degli aumenti retributivi. Con l'accordo di rinnovo, firmato lo scorso 19 ottobre, viene riconosciuto un aumento dei minimi tabellari così strutturati. Verranno erogati 25 euro – partendo dal livello di inquadramento più basso (AE1) riparametrati sulle varie categorie – con la retribuzione di settembre 2020, quale recupero degli andamenti inflattivi non riconosciuti né erogati a gennaio 2020. Inoltre, saranno erogati altri 25 euro – sempre riparametrati su tutte le altre categorie – con la retribuzione di gennaio 2021, a fronte degli incrementi di produttività e di flessibilità derivanti dalle innovazioni introdotte dal contratto stesso.** Infine, le parti prevedono di incontrarsi entro il mese di gennaio 2021 e di gennaio 2022 per definire gli incrementi dei minimi contrattuali sulla base del dato IPCA (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato) dell'anno precedente come pubblicato dall'ISTAT. Si può quindi affermare che la proposta dei sindacati – aumento di 60 euro oltre al welfare – sia stata modificata rispetto all'effettivo aumento di 50 euro (25+25) che, con l'addensamento medio dei livelli potrebbe arrivare ad un complessivo aumento retributivo di 60 euro.

**Connesso al capitolo “costi”, è da citare anche l'incremento della contribuzione a carico delle imprese al fondo di previdenza complementare ARCO.** Nello specifico, l'art. 57 prevede un incremento totale per il 2021 del 2,2% e per il 2022 del 2,3%. È quindi da riconoscere comunque uno sforzo nei confronti di una forma di welfare che non mostra un reale incremento degli iscritti negli ultimi anni. Inoltre, è utile segnalare il riconoscimento del versamento di 100 euro una tantum all'interno del fondo Arco in favore di ciascun lavoratore in forza. Tale misura ha lo scopo di incentivare l'adesione dei lavoratori al fondo. Per quanto riguarda invece

L'assistenza sanitaria integrativa, rappresentata nel settore dal Fondo Altea gestito interamente dai sindacati, la richiesta di quest'ultimi di prevedere un'iscrizione obbligatoria al fondo di tutti i lavoratori è stata tradotta in un impegno della parte datoriale ad organizzare campagne di sensibilizzazione riguardo a questa forma di welfare, oltre che a fornire alle organizzazioni sindacali la possibilità di arrivare ai lavoratori attraverso mezzi informatici di comunicazione.

### ***Lavoro agile e telelavoro***

**Continuando l'analisi è possibile incontrare delle tematiche che all'interno della negoziazione hanno visto entrambe le parti incontrarsi per poter far fronte alle problematiche comuni che la pandemia ha introdotto nelle relazioni industriali.** Una di queste è sicuramente quella del **lavoro da remoto** (definizione che ricomprende sia il lavoro agile sia il telelavoro). Le parti con questo rinnovo vanno a disciplinare l'istituto del telelavoro, definendolo come una modalità di svolgimento della prestazione attraverso la quale il lavoratore presta stabilmente la propria opera presso un luogo che non coincide con i locali aziendali (es. altra sede aziendale, la residenza privata oppure un altro luogo stabilito dalle parti), servendosi ovviamente di strumenti tecnologici. Sempre rispetto al telelavoro vengono indicati i diritti e i doveri del telelavoratore e le norme di salute e sicurezza da applicare in questo caso. Ben più connessa al dibattito attuale sul c.d. *smart working* appare la disciplina concordata rispetto a questa modalità di svolgimento della prestazione. Il lavoro agile, introdotto con la finalità di coniugare l'aumento della produttività con una maggiore conciliazione vita-lavoro e un minore impatto ambientale, è definito come una particolare modalità di esecuzione della prestazione, stabilita grazie ad un accordo concluso direttamente tra impresa e lavoratore, e svolta anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di luogo o di orario (nei limiti stabiliti dall'art. 18 l. 81/2017). La disciplina che segue questa definizione risulta molto dettagliata, toccando tutti gli elementi essenziali dell'istituto: **le materie definite nell'accordo individuale (tra le quali appare anche le modalità di esercizio del diritto alla disconnessione), il trattamento economico, le tutele sindacali, il diritto alla privacy, le modalità di accesso e recesso, le disposizioni in materia di salute e sicurezza, l'utilizzo dell'attrezzatura di lavoro e, infine, le definizioni di percorsi formativi ad hoc per gli smartworkers.**

Questa disciplina risulta di grande interesse per due motivi. **Innanzitutto, è importante notare come le parti vogliano differenziare il telelavoro dal lavoro agile,** utilizzando due differenti fonti (per il telelavoro l'Accordo Interconfederale del 6 giugno 2004, per il lavoro agile la legge del 22 maggio del 2017 n. 81) e individuando, come tratto distintivo tra le due forme di lavoro, la flessibilità (spaziale e temporale) del lavoro agile rispetto al telelavoro. Quest'ultimo, infatti, è appunto indicato come una modalità attraverso la quale “il prestatore d'opera svolge la propria attività, in un luogo che non coincide con i locali dell'impresa, utilizzando infrastrutture telematiche, che gli permettono di riprodurre l'ambiente lavorativo”, basandosi sul rispetto di un regime orario ordinario e non sul raggiungimento di obiettivi. Sarà interessante notare come si svilupperà l'interazione tra queste due fattispecie. **In se-**

condo luogo, è da segnalare all'interno della disciplina del lavoro agile un'integrazione rispetto al dettato normativo, in particolare per quanto riguarda le relazioni sindacali. Infatti, la disciplina prevede che la parte aziendale fornisca una informativa annuale alle RSA e alle OO.SS. territoriali rispetto agli ambiti organizzativi, alle qualifiche professionali e al numero di dipendenti interessati dall'istituto, oltre che delle eventuali disfunzioni che questa modalità potrà creare. Inoltre, vengono riconosciuti agli *smart workers* le medesime agibilità sindacali rispetto ai propri colleghi che svolgono la prestazione in modalità standard.

### ***Relazioni Sindacali***

Come anticipato, anche sulle relazioni sindacali le parti mostrano un certo impegno, andando ad agire sull'organismo bilaterale di settore: l'OBL (Osservatorio Bilaterale Legno). Tale organismo, da tempo indicato da entrambe parti come incapace di sviluppare al pieno le sue funzioni, viene posto al centro di un piano di rilancio che si svilupperà attraverso un'azione del CdA dello stesso per individuare gli aspetti organizzativi che ne inficiano la funzionalità. Inoltre, all'OBL sarà affidata la promozione delle buone pratiche relative alla formazione professionale e al welfare. Rispetto alla prima l'OBL assume un ruolo attivo nell'instaurazione di buoni rapporti con Fondimpresa e nell'informazione dei rappresentanti riguardo le opportunità di finanziamento provenienti dalla normativa nazionale e comunitaria. Inoltre, è utile chiarire che nella negoziazione del tema della formazione professionale si è notata una maggiore difficoltà a raggiungere una sintesi tra le posizioni delle parti, le quali sono riuscite ad accordarsi solamente sulla valorizzazione del ruolo di Fondimpresa ma non, ad esempio, sulla definizione di un diritto soggettivo alla formazione. Per quanto riguarda la seconda materia, si prevede che l'OBL promuova le buone pratiche di welfare aziendale ma soprattutto di "welfare di prossimità" in un'ottica di una vera responsabilità sociale d'impresa che porti il settore ad operare secondo canoni di sostenibilità sociale ed ambientale per i territori in cui opera.

### ***Sostegno alla genitorialità e il contrasto alle violenze di genere***

Infine, è necessario trattare alcune disposizioni che rappresentano un importante sostegno alla genitorialità. Innanzitutto, all'art. 33 è incrementato da 1 a 7 il numero giorni di congedo concessi al lavoratore-padre ed è inoltre specificato all'art. 29 la possibilità di concedere il part-time reversibile (cioè la possibilità di passare con facilità dal regime *full time* a quello *part time*) ad entrambi i genitori fino ad un periodo massimo di 3 anni per ogni figlio.

Infine, è necessario segnalare un'importante attenzione delle parti al sostegno delle donne vittime di violenza. All'art. 33, infatti, è riconosciuto, in ottemperanza alla normativa nazionale, un congedo retribuito frazionabile di 3 mesi da utilizzare in un arco temporale di 3 anni.

Il CCNL Legno e Arredo è stato rinnovato con non poche difficoltà di partenza in un contesto altamente sfidante per l'economia e l'intera società italiana. Proprio per

## 6. Storie di azione e contrattazione collettiva

questo motivo, questo rinnovo rappresenta un esempio virtuoso di come le relazioni industriali possano agire in maniera proficua, passando da delle fisiologiche e sane contrapposizioni delle parti sociali.

## Nuove prospettive per lo smart working nell'accordo firmato dalla direzione aziendale di G.D<sup>\*</sup>

*di Umberto Puzzo*

Ad oggi lo stato di emergenza sanitaria sembra ancora lontano dall'essere concluso, e nonostante la paura di un nuovo lockdown, si sta assistendo, all'interno della contrattazione aziendale, a un cambiamento di prospettiva che vede come protagonista lo smart working. Si rivela di grande interesse in questo contesto la posizione innovativa assunta dall'azienda G.D. La compagnia facente parte del gruppo Coesia è attualmente leader nella creazione di macchine industriali ad alta velocità per la produzione e confezionamento di sigarette, filtri e altri prodotti dell'industria del tabacco. Azienda di stampo internazionale con la presenza delle sue sedi in tutto il mondo, G.D ha sempre avuto un occhio di riguardo per l'innovazione non solo nel miglioramento dei prodotti ma anche nei rapporti di lavoro.

**Già in un accordo dell'11 ottobre 2017 infatti si nota, tra le numerose novità introdotte, l'introduzione di una particolare flessibilità di orario.** In questo documento viene introdotto appunto un regime di orario flessibile che prevede la possibilità per il personale inquadrato fino al sesto livello di decidere, secondo le loro esigenze, di inserire la propria attività lavorativa di otto ore nella fascia oraria dalle 7.00 alle 19.00, mentre, in maniera ancora più flessibile, per il personale di settimo livello e quadro è definito un regime di "autocertificazione della presenza" che permette a tali lavoratori di non "giustificare eventuali frazioni di giornate non lavorate". **Tali regimi maggiormente flessibili di orario sono considerati propedeutici all'implementazione del lavoro agile, del quale, si legge nell'accordo, verrà iniziato un progetto di sperimentazione nell'ottica di quello che è stato definito "lavoro 4.0".**

**A distanza di tre anni da questo accordo particolarmente innovativo si assiste ad un vero e proprio boom dello smart working** sicuramente costretto dallo stato di emergenza sanitaria che ancora non accenna a terminare, il quale ha valorizzato l'importante finalità anti-contagio attribuita a questa modalità di lavoro. **Nel contesto di una "seconda ondata" ritorna l'attenzione all'innovazione di G.D S.p.A. con l'accordo aziendale in materia di smart working firmato con la rispettiva RSU il 13 ottobre 2020.** Nell'accordo, sebbene venga mantenuto il carattere di straordinarietà, già dalle premesse si può evincere un approccio diverso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40.](#)

nell'attuazione di questo strumento. Si può leggere infatti che, dopo il progetto sperimentale avviato con il precedente accordo del 2017 e a seguito di un'iniziativa di ascolto mediante un questionario rivolto a tutti i lavoratori in remoto, che ha messo in evidenza una valutazione complessivamente positiva nonché una grandissima partecipazione all'iniziativa, l'azienda ha deciso di **“prolungare la durata del lavoro da remoto anche in assenza dello stato di emergenza definito a livello nazionale”**. Questa decisione delinea un apprezzamento sempre maggiore di tale modalità da parte dei lavoratori e un riconoscimento di effettiva utilità da parte dell'azienda.

**I destinatari dell'accordo sono tutti i lavoratori le cui mansioni vengano ritenute compatibili con tale modalità, anche i neoassunti.** Nel caso in cui le suddette mansioni dovessero cambiare, verrebbe verificata la coerenza lo smart working. Non viene posto limite al numero di giornate lavorative da svolgere da remoto, che verranno concordate settimanalmente con il Responsabile il quale terrà conto delle esigenze organizzative e delle esigenze personali del lavoratore, e sarà presente e disponibile per qualsiasi chiarimento.

**L'accordo scritto che deriverà dal confronto con il Responsabile servirà anche a definire tutte le altre disposizioni per il lavoro da remoto, come orario e luogo scelti per svolgere la prestazione.** Per quanto riguarda il luogo di lavoro, la prestazione potrà essere svolta presso il domicilio o altro luogo idoneo scelto dal lavoratore, dove viene considerato idoneo quel luogo scelto nel rispetto delle norme di sicurezza e riservatezza dei dati e delle informazioni.

**Rispetto all'orario di lavoro l'intesa riprende il concetto di flessibilità oraria introdotto nel precedente accordo del 2017.** Per i lavoratori con inquadramento fino al 6° livello è prevista una giornata lavorativa di otto ore dilazionabili liberamente nella fascia 7.00 – 19.00, **rispettato il diritto alla disconnessione dell'individuo che in ogni caso dovrà comunicare gli orari di non reperibilità.** Per garantire tale diritto inoltre, viene specificato che non può essere richiesto né tantomeno concesso il ricorso al lavoro straordinario. Nel caso di emergenze il lavoratore potrà comunque usare ferie/PAR per giustificare assenza anche dal lavoro da remoto.

**Per i lavoratori con inquadramento di 7° livello/quadro, la gestione della giornata lavorativa è rimandata all'autonomia del lavoratore** che comunque dovrà attenersi alla normale fascia oraria 7.00 – 19.00 per lo svolgimento della prestazione lavorativa. Per questa categoria di lavoratori, frazioni di giornata non lavorate non dovranno essere giustificate mediante l'utilizzo di ferie/PAR.

**Dovere dei lavoratori attenersi a tutte le disposizioni normative e aziendali in merito di sicurezza, non solo le direttive sulla sicurezza del luogo di lavoro, ma anche quelle in merito ai rischi generali e specifici disciplinati dalla legge n.81/2017 inerenti allo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità di smart working** legati anche all'utilizzo di apparecchiature tecnologiche, che si pre-

cisa, vengono fornite dall'azienda. Il lavoratore è altresì tenuto al riserbo sui dati personali e sulle informazioni aziendali di cui entra in possesso durante l'esecuzione. Con rispetto alle disposizioni sui diritti e doveri del lavoratore, l'azienda stabilisce di fornire adeguata formazione e continua informazione.

**La durata dell'accordo è definita al 31 marzo 2021 e viene nuovamente specificato come le Parti abbiano deciso di estendere la possibilità di lavorare da remoto anche in assenza dello stato di emergenza sanitaria.** Definita inoltre verso la fine dell'accordo, l'esigenza di ulteriori valutazioni e momenti di verifica tra le Parti.

L'attenzione all'innovazione che ha sempre accompagnato G.D S.p.A. è richiamata nella sua visione dello smart working, considerato qui non solo come soluzione rapida e in via del tutto eccezionale all'emergenza, ma come modalità che possa realmente in futuro accompagnare il normale lavoro subordinato, nell'ottica di un vero proprio sviluppo innovativo e tecnologico.

## Firmato il primo contratto aziendale per i dirigenti su piattaforma\*

di *Andrea Carbone*

Lo scorso 29 Settembre è stato sottoscritto il contratto aziendale tra **White Libra**, una startup per l'innovazione del lavoro, e **Manageritalia**, la federazione dei dirigenti di aziende del terziario, distribuzione e servizi, avente ad oggetto, per la prima volta, la regolazione del lavoro dirigenziale tramite piattaforma web.

La piattaforma in questione prende il nome di *Digital Work City* e permette l'incontro tra domanda e offerta tramite la costituzione di team di lavoro interamente da remoto. Sia chiaro: in *Digital Work City* potranno operare professionisti con diverse formule contrattuali, ma **il contratto aziendale in questione regola esclusivamente il rapporto di lavoro dei “manager su piattaforma”**.

La ratio di un simile intervento va individuata, sostanzialmente, nell'intenzione di riconoscere e garantire alle alte professionalità operanti tramite piattaforma – che normalmente verrebbero inquadrati come collaboratori a partita IVA – le tutele previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro, riservate alla generalità dei dipendenti. È questa la portata innovativa dell'accordo che disciplina una forma di lavoro atipica dove la piattaforma preserva i principi del rapporto di lavoro subordinato. Infatti, così procedendo si finisce per **estendere le tutele tipiche del lavoro dipendente a molte delle attività definite, ad oggi, come autonome, consentendo, contestualmente, all'impresa e al dipendente di beneficiare di aspetti quali la flessibilità e il decentramento organizzativo, tipici del lavoro autonomo**.

Se si tratti di un esperimento destinato a rivoluzionare il mondo del lavoro è ancora presto per dirlo, ma nell'epoca digitale in cui viviamo, il mondo della rappresentanza, specie quella dirigenziale, non può esimersi dal considerare e regolamentare nuove forme di lavoro organizzato al di fuori delle mura fisiche degli uffici, superando, al tempo stesso, quella rigida distinzione tra lavoro autonomo e subordinato.

Entrando nel dettaglio dell'accordo integrativo per i cui aspetti in esso non regolati si rimanda al CCNL per i dirigenti di aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi (T.U. 31 luglio 2013 e successive modificazioni) è possibile notare, fin da subito, delle sostanziali novità in materia di: **orario di lavoro**, messa in **aspettativa in**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 novembre 2020, n. 40](#).

## **caso di inattività del dirigente e cessazione del rapporto di lavoro derivante da un'inattività prolungata.**

Procediamo con ordine.

In considerazione delle funzioni del dirigente su piattaforma, le Parti riconoscono la possibilità di stipulare un contratto di lavoro partendo da un minimo di 2 ore giornaliere, per un totale di 10 ore settimanali, lasciando al dipendente ampia discrezionalità circa la collocazione temporale delle ore di lavoro nell'arco della giornata (art. 5).

A questo punto, per il dirigente possono presentarsi tre diversi scenari:

### **1) Impiego effettivo a tempo pieno o parziale**

Al manager è corrisposta una **retribuzione proporzionata alle ore di lavoro dedicate al progetto**, tenuto conto della competenza espressa dallo stesso. Così facendo si finisce per riconoscere un ampio potere di scelta in capo al dipendente di decidere se accontentarsi di un lavoro part time oppure aumentare il proprio carico di lavoro, e di conseguenza il proprio corrispettivo.

Con riferimento al lavoro part time del dirigente, va, preliminarmente, osservato che in considerazione della sua posizione, delle sue funzioni e delle particolari responsabilità assunte nell'ambito dell'organizzazione aziendale, la sua prestazione lavorativa non può considerarsi quantificabile. Tuttavia, quest'ultima tende a correlarsi in linea di massima, pur con ampia discrezionalità, all'orario dell'unità operativa cui il dirigente è addetto. Pertanto, sulla base di ciò si può ritenere possibile, anche per il personale con qualifica dirigenziale, la stipulazione di contratti di lavoro part time (interpretazione, tra l'altro, accolta anche dalla stessa INPS con circolare n. 65 dell'11 marzo 1991).

Sul versante operativo, l'azienda da un lato ridurrà proporzionalmente la retribuzione in base all'impegno temporale minore concordato con il dirigente, dall'altro verserà integralmente i contributi ai Fondi contrattuali (Fondo Mario Negri, Fondo Mario Besusso – Fasdac, Associazione Antonio Pastore e CFMT) essendo tale contribuzione determinata sulla base di retribuzioni convenzionali e stabilita contrattualmente in misura uguale per tutti i dirigenti, indipendentemente dalla tipologia di contratto individuale da essi stipulato e dalla retribuzione percepita.

Viceversa, il dirigente, al quale viene riconosciuto ampia discrezionalità nel procacciarsi nuovi progetti pur nel rispetto del patto di non concorrenza con il datore virtuale, può decidere di aumentare il proprio carico di lavoro incrementando la propria performance e di conseguenza la propria retribuzione.

In quest'ottica, le Parti concordano, altresì, sull'opportunità di erogare un premio aziendale di risultato in misura equa ed effettivamente proporzionale al valore aggiunto prodotto da ciascuna risorsa (art. 8).

## 2) Impiego dedicato solo ad attività formative

Trattasi dell'ipotesi in cui il manager sia in assenza di un progetto a cui dedicarsi. Pertanto, la sua attività verterà sull'aggiornamento dei dati sulla piattaforma, la ricerca di progetti oppure altre attività formative. In tal caso gli verrà corrisposta un'**indennità pari al trattamento minimo di 2 ore giornaliere**.

Tale forma contrattuale garantisce al dirigente e ai propri familiari, attraverso una forma di contribuzione agevolata prevista dal CCNL di riferimento, l'assistenza sanitaria integrativa Fasdac, la possibilità di accedere alle attività formative del CFMT (il Centro di Formazione Management del Terziario), nonché un versamento ridotto alla previdenza complementare del Fondo Mario Negri con la possibilità di destinare allo stesso il TFR maturato.

## 3) Aspettativa non retribuita

L'art. 6 dell'accordo in esame regola il caso in cui, per motivi organizzativi o personali, il dirigente venga a trovarsi nella situazione di non poter svolgere alcuna attività sulla piattaforma. In tal caso, l'azienda potrà decidere di collocare il dipendente in **aspettativa non retribuita per un periodo massimo di 5 mesi**, garantendogli, durante il suddetto periodo, il versamento dei contributi ai fondi ed Enti contrattuali.

L'aspettativa di cui all'art. 6 dell'accordo si differenzia da quella prevista nell'art. 15 del CCNL per i dirigenti di aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi in cui è il dipendente a farne richiesta qualora sussistano giustificati motivi.

Ad ogni modo, nel caso in cui il dirigente, decorso il periodo massimo di 5 mesi previsti per l'aspettativa, non dia corso alle proposte di formazione e/o di impiego individuate dalla piattaforma, il rapporto di lavoro si intende risolto, previo il riconoscimento di un periodo di preavviso pari a 30 giorni (art. 11).

Tale sistema rappresenta una forma di garanzia sia per il datore, nel caso di accertato inadempimento del lavoratore, sia per il dirigente qualora avverti l'esigenza di liberarsi temporaneamente dall'impegno assunto con White Libra.

In conclusione, si osserva come la natura sperimentale dell'accordo fa sì che la sua **durata sia limitata ad un anno** (art. 2) consentendo alle Parti di intervenire con delle modifiche qualora si presentino problematiche inizialmente non contemplate.

## La solidarietà come investimento di lungo periodo: il caso Enel\*

*di Michele Dalla Sega*

Nel pieno dell'emergenza Covid, i numerosi accordi stipulati dalle parti sociali nei diversi settori hanno permesso non solo un ritorno sul luogo di lavoro in sicurezza, sulla scia del protocollo condiviso nazionale del 14 marzo, integrato il 24 aprile, ma anche di mitigare gli impatti "sociali" della sospensione o della riduzione delle attività lavorative non remotizzabili, attraverso una gestione flessibile delle ferie e dei permessi, a copertura delle ore di lavoro non effettuate. Alcune aziende, in particolare, hanno saputo cogliere le opportunità fornite dalle banche ferie (o banche ore, a seconda della denominazione) solidali, istituti contrattuali già al centro di numerose disposizioni dei contratti collettivi a livello nazionale e aziendale e che hanno trovato un primo riferimento legislativo nel d.lgs. n. 151/2015, che all'art. 24 ha previsto la possibilità per i lavoratori di cedere a titolo gratuito riposi e ferie da loro maturati ai lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro con particolari necessità di assistenza dei figli minori che necessitino di cure costanti per le loro condizioni di salute. Durante l'emergenza epidemiologica, in numerose aziende, gli accordi aziendali hanno saputo ampliare gli obiettivi dell'istituto, per far fronte a una diversa organizzazione del lavoro e coprire, attraverso la cessione di giornate di ferie e permessi da parte dei lavoratori in servizio, le giornate di assenza dei lavoratori le cui mansioni non fossero compatibili con lo smart working, garantendo loro una retribuzione piena.

Il caso Enel, sotto questi aspetti, è uno dei primi e più importanti esempi. L'accordo del 27 marzo, nel pieno dell'emergenza sanitaria, prevedeva la possibilità, per ciascun lavoratore, di alimentare volontariamente una banca delle giornate solidali, rideterminando in riduzione di uno o più giorni la propria spettanza annuale di ferie e ex-festività in ottica solidaristica. In questo modo, le giornate donate, venivano messe a disposizione dei lavoratori con mansioni non "remotizzabili" o la cui attività fosse soggetta a una temporanea sospensione, che potevano così compensare i "permessi retribuiti a recupero" che erano stati loro concessi con giornate aggiuntive di permesso retribuito. L'azienda, inoltre, per dare un proprio apporto all'iniziativa e per riconoscere l'impegno dei dipendenti, alimentava la banca solidale con un numero di giornate di permessi pari al numero dei dipendenti in Italia al 31 marzo 2020. Tale accordo mostra quindi elementi importanti, a supporto di una diversa organizzazione delle attività che limiti gli impatti sociali sui

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

lavoratori non in servizio: la solidarietà tra dipendenti, una forte partecipazione aziendale che incentivi tale processo e la flessibilità nell'assegnazione delle giornate, sulla base dei processi in atto in azienda.

**Una questione spesso lasciata aperta dagli accordi emergenziali era legata al futuro dell'eventuale saldo positivo di ferie donate, al termine dell'emergenza sanitaria.** In caso di residuo di giornate donate, quale future necessità sarebbero infatti andate a coprire? **Il tema**, affrontato anche da altri accordi (Si veda ad esempio l'analisi sull'accordo Sogin di L. Citterio, S. Sansaro, *Storie di azione e contrattazione collettiva – Quando la solidarietà diventa una scommessa per affrontare l'emergenza Covid-19: il caso Sogin, BA n. 17/2020*) **ritorna in maniera importante** anche nel contesto di Enel, e trova un risvolto concreto e dinamico nell'[accordo del 14 ottobre 2020](#). Grazie infatti alla risposta importante dei lavoratori in termini di giornate donate, accompagnata dal riconoscimento, da parte dell'azienda, di un numero di giornate di permesso pari al numero dei dipendenti in Italia al 31 marzo 2020, e a una più rapida ripresa delle attività operative, sono rimaste disponibili al termine della prima fase oltre 18 mila giornate di ferie solidali, accantonate per far fronte ad ulteriori necessità. **Questo saldo positivo non fruito, con l'accordo del 14 ottobre 2020, ha permesso di far fronte alle “nuove” problematiche connesse a questa fase di difficoltosa ripresa delle attività, supportando determinate categorie di lavoratori.**

**Si attingerà infatti al saldo positivo**, in primo luogo, **per integrare al 100% della retribuzione l'indennità prevista dall'INPS in caso di congedo per quarantena scolastica** dei figli conviventi minori di 14 anni, riconosciuto ai lavoratori ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 111/2020, a condizione che l'altro genitore non sia in smart working o comunque non svolga alcuna attività lavorativa.

Inoltre, nel caso in cui si trovino nella medesima situazione lavoratori con **figli di età compresa tra i 14 e i 18 anni** non compiuti – con l'importante differenza che in questo caso non è possibile richiedere il congedo Covid all'INPS – l'accordo stabilisce che essi potranno usufruire di **permessi retribuiti** per la durata necessaria a coprire il periodo di quarantena disposto dalla Asl competente, qualora non svolgano mansioni che si possano svolgere in modalità di smart working. **Lo stesso sistema** è stato applicato infine, sempre in caso di svolgimento da parte dei lavoratori di mansioni non remotizzabili, per il riconoscimento di **permessi retribuiti** in relazione a **quarantene di figli minori conviventi** disposte dalla ASL nell'ambito dello svolgimento di **attività sportive** e a **periodi di allontanamento cautelativo dal servizio, disposti dall'azienda, in seguito al contatto con casi potenziali sospetti e in attesa degli esiti di tamponi e test sierologici.** In quest'ultimo caso, in presenza di un certificato medico di malattia disposto dal medico curante per quarantena, il lavoratore non avrà però diritto ai permessi retribuiti ma al trattamento di malattia.

Gli accordi Enel e il loro sviluppo nelle diverse fasi dell'emergenza dimostrano ancora una volta **l'estrema importanza delle soluzioni di flessibilità organizzativa**

**negoziare da aziende e sindacati** per mitigare gli impatti sociali delle modalità emergenziali di lavoro, in parallelo alle iniziative adottate per garantire in maniera condivisa continuità nella produzione e sicurezza dei lavoratori. Si tratta anche di un **segnale importante, per le parti sociali, per insistere, a livello nazionale e aziendale, nel regolare e incentivare soluzioni quali quelle delle banche ore/ferie solidali**, che si prestano a **rispondere a esigenze di conciliazione vita-lavoro e a supportare nuove modalità di organizzazione del lavoro**. Le aziende che stanno introducendo l'istituto sono sempre di più, così come i CCNL che prevedono linee-guida che ampliano le casistiche elencate dal D.Lgs. n. 151/2015. **Le soluzioni emergenziali potrebbero dare, in tal senso, una spinta decisiva per un ulteriore sviluppo, che possa aiutare imprese e lavoratori per le prossime difficili sfide.**

## Lavoro agile: il cambio culturale di Merck Serono S.p.A.\*

*di Filippo Reggiani*

**Nel contesto delle aziende farmaceutiche, il passaggio del lavoro agile da misura di welfare a modalità di organizzazione del lavoro sta raggiungendo una nuova consapevolezza.** Il raggiungimento di questo traguardo è segnalato, all'interno delle realtà del settore, dalla volontà di impostare un cambio culturale complessivo che la contrattazione collettiva ha il compito di regolamentare e realizzare.

**Le condizioni di possibilità di questo cambiamento di paradigma vanno ricercate nei caratteri specifici del settore in questione.** Relazioni industriali mature, una cultura del lavoro agile di lungo corso e, soprattutto, la convinzione che la persona debba essere sempre al centro costituiscono i fattori che preparano e accompagnano questa trasformazione organizzativa e culturale.

In questo scenario, si colloca **[l'accordo quadro sul Lavoro Agile](#)** stipulato lo scorso 29 ottobre tra la Direzione Aziendale di Merck Serono S.p.A. e le rispettive Organizzazioni Sindacali Nazionali, assistite dalle strutture territoriali e dalla RSU delle unità produttive interessate. Merck Serono S.p.A. è la società che rappresenta e gestisce il business biofarmaceutico del gruppo Merck in Italia. Con i suoi 900 dipendenti divisi tra Roma, Guidonia Montecelio e Bari, Merck Serono S.p.A. costituisce un polo di innovazione ed eccellenza in ambito Healthcare. La società controlla anche l'Istituto di Ricerche Biomediche "Antoine Marxer" RBM S.p.A. di Colletterto Giacosa.

**L'accordo è sperimentale e ha una durata triennale a partire dal termine della situazione emergenziale dovuta all'attuale pandemia.** L'accesso all'istituto del lavoro agile è su base volontaria. Il recesso dall'accordo deve essere comunicato con un preavviso di 30 giorni. Per quanto riguarda le attrezzature necessarie all'esecuzione della prestazione lavorativa, l'azienda dichiara il suo impegno a fornire al lavoratore un personal computer portatile in comodato d'uso.

Con tale accordo, **le parti si propongono l'obiettivo di cambiare la cultura dell'azienda nel suo complesso**, andando oltre la mera introduzione del lavoro agile come strumento di conciliazione tra vita e tempo lavorativo. In quest'ottica, **il**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 novembre 2020, n. 41.](#)

**verbale si configura come un documento di sintesi in cui l'azienda porta a espressione la sua visione sul futuro del lavoro agile come modalità di organizzazione del lavoro. Il testo, dunque, intende disegnare una prospettiva, che, nei suoi elementi di dettaglio, dovrà essere declinata e definita dalla contrattazione collettiva di secondo livello.** L'individuazione dei destinatari e la definizione del numero di giornate fruibili sono demandate, infatti, alla contrattazione di sito.

Ancor prima di trattare gli elementi fondamentali in cui tale prospettiva prende forma nell'accordo, occorre sottolineare come quest'ultimo sia il veicolo di una trasformazione non solo nel suo contenuto, ma anche nella modalità della sua contrattazione. La discussione del testo dell'accordo, infatti, è stata effettuata in via telematica: in questo modo, **il verbale si presenta come un primo prodotto di quel cambio culturale che propone e disegna.**

In sede di definizione del lavoro agile, l'accordo recupera la definizione della legge n.81/2017, lasciando invariati il potere direttivo e il potere disciplinare del datore. **Il concetto di potere di controllo, invece, viene declinato come supervisione, acquisendo una particolare e importante sfumatura.** Nel testo, infatti, l'attività di supervisione viene incentrata sulla costruzione di un rapporto basato sulla fiducia e sulla responsabilità. Questa nuova caratterizzazione del potere di controllo costituisce un aspetto fondamentale in cui si realizza il cambio culturale disegnato da questo accordo quadro.

Coerentemente con l'importanza data alla fiducia e alla responsabilità nel rapporto tra lavoratore e responsabile, **l'accordo quadro sul lavoro agile di Merck Serono S.p.A. sottolinea con forza la centralità della flessibilità dell'orario lavorativo ai fini di una piena, corretta e moderna sperimentazione del lavoro agile come modello organizzativo.** Questa focalizzazione sulla flessibilità ha come prima conseguenza l'eliminazione delle fasce orarie. La giornata lavorativa in lavoro agile, durante la quale il dipendente deve assicurare la sua reperibilità attraverso i sistemi aziendali, è svolta in accordo con il responsabile e in riferimento al normale orario di lavoro. Il diritto alla disconnessione viene riconosciuto ed eventuali innovazioni in tema di flessibilità oraria vengono demandate alla contrattazione di secondo livello. Per quanto riguarda il luogo di lavoro, il verbale in questione lascia completa autonomia al lavoratore, con l'unica raccomandazione del rispetto delle norme di sicurezza, salute e privacy.

**Quanto disposto in materia di formazione sottolinea la volontà delle parti di attuare un cambio culturale che interessi l'azienda ad ogni livello.** Al fine di cambiare la cultura dell'organizzazione nella sua totalità, si prevedono momenti di formazione sia per i lavoratori sia per i manager. In quest'ottica, si tratta di interventi formativi che, accanto a un aggiornamento in tema di sicurezza e di utilizzo dei tool digitali, hanno come principale finalità la sensibilizzazione e la formazione culturale dell'intera popolazione aziendale.

**L'accordo di Merck Serono S.p.A. sul lavoro agile ha, dunque, il compito di indicare una direzione e di tracciare un perimetro in cui la contrattazione collettiva di sito deve inserirsi e declinare nel particolare queste linee generali.** La possibilità di introdurre valorizzazioni nella fase di monitoraggio prevista “entro sei mesi dall'avvio della sperimentazione” sottolinea come il quadro delineato dall'accordo sia da intendersi come un orizzonte aperto.

Nonostante il verbale di accordo in questione sia inserito nel particolare contesto del settore farmaceutico, la sua struttura conferma **l'importanza**, già sottolineata in molti accordi collettivi, **della creazione e della diffusione di un adeguato scenario culturale nell'ottica di una piena e moderna implementazione del lavoro agile.**

## Sperimentare per innovare: lo smart working nelle relazioni sindacali di Fastweb. Un processo graduale\*

*di Lorenzo Citterio*

**L'accordo collettivo** in materia di smart working siglato il 29 settembre 2020 tra la direzione aziendale di Fastweb S.p.A., le organizzazioni sindacali nazionali SIC Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil e Ugl Telecomunicazioni e le relative RSU rappresenta un esempio di un percorso affrontato dalle Parti con lungimiranza e consapevolezza: il cambiamento sperimentato dalle parti sociali è inserito in un progetto che ha saputo innovare gradualmente un modello organizzativo e una cultura aziendale con l'introduzione del lavoro agile.

L'intesa, arrivata alle porte della c.d. seconda ondata di contagi da Covid-19, prende atto delle disposizioni emergenziali che hanno portato la società a favorire un utilizzo il più ampio possibile del lavoro agile per sperimentare, dal 16 ottobre 2020 al 30 giugno 2021, l'introduzione dello smart working quale principale modalità di lavoro estesa a tutti i dipendenti di Fastweb e per tutti i giorni lavorativi. Se, a primo impatto, una previsione così coraggiosa potrebbe sembrare un azzardo, se non un semplice prolungamento della fase emergenziale, il contesto nel quale si inserisce l'accordo e la consapevolezza espressa dalle parti nel testo dell'intesa e nei rispettivi comunicati sciogliono ogni dubbio sul fatto che il lavoro agile, nella realtà di Fastweb, sia tutt'altro che qualcosa di improvvisato e connesso a quel fenomeno che le rappresentanze sindacali coinvolte hanno definito "forzata remotizzazione". Guardando al testo dell'accordo, nelle premesse dell'intesa si legge che i dipendenti della società prestano la loro attività lavorativa in modalità agile dal 24 febbraio 2020 e che con essa abbiano raggiunto molteplici vantaggi in termini di conciliazione vita-lavoro e abbiano scoperto nuovi modi di comunicare e mantenere un rapporto costante tra colleghi: tale affermazione non può essere letta senza guardare al primo punto che introduce l'intero accordo in cui si esplicita che l'intento delle parti sia quello di "definire in modo puntuale la prestazione lavorativa in smart working, [...] già in essere in azienda, così come concordato e stipulato nell'accordo integrativo aziendale del 6 febbraio 2020".

Se è innegabile che la pandemia abbia accelerato il ricorso all'utilizzo del lavoro agile, è altrettanto fuori discussione che le relazioni sindacali della società non siano state colte impreparate dall'emergenza epidemiologica, ma che abbiano trasformato un'emergenza in un'opportunità per riprogettare il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 novembre 2020, n. 42.](#)

**cambiamento.** La prima introduzione dello smart working in Fastweb, infatti, risale ad una prima sperimentazione avvenuta nel 2015, che ha portato ad un'adozione strutturale dal 1 gennaio 2016: i dati sul [sito aziendale](#) indicano come già nel 2018 il 69% dei dipendenti fosse abilitato al lavoro agile e che l'84% di essi utilizzasse tale modalità di lavoro con una media di 3 giorni al mese. **Le parti hanno saputo affrontare il tema dello smart working con la dovuta attenzione negli anni e con la consapevolezza del fatto che il cambiamento debba essere costruito da un confronto costante e da innovazioni e sperimentazioni graduali:** poco prima dell'arrivo della pandemia, infatti, è stato siglato il rinnovo dell'accordo integrativo aziendale e del premio di risultato in cui si era previsto un aumento del ricorso al lavoro agile fino a sei giorni al mese nel 2020 e fino a 8 giornate al mese a partire da maggio 2021.

**Fin dalle premesse dell'intesa si esplicitano i vantaggi concessi dalle nuove tecnologie e si evidenzia la necessità che la digitalizzazione non sia un punto di debolezza nelle relazioni umane, ma un'opportunità per il loro rafforzamento; i principali aspetti positivi del lavoro agile vengono individuati nella promozione di una cultura del lavoro basata sui risultati, in un impatto positivo sull'efficienza di lavoro, in un aumento della soddisfazione e del senso di appartenenza, in una maggiore responsabilizzazione e autonomia dei dipendenti e del management, in un'ulteriore risposta alle esigenze di integrazione vita-lavoro e nella diminuzione dell'emissione di CO2 in conseguenza di un minor utilizzo dei mezzi di trasporto personali.** Un punto particolarmente innovativo dell'intesa riguarda i destinatari della stessa, e cioè tutti i dipendenti di Fastweb S.p.A. e Fastweb Air S.r.l. con contratto di lavoro a tempo determinato e indeterminato o con un contratto di apprendistato, inclusi i lavoratori part-time e il personale addetto al *customer care*.

**Ferma la sottoscrizione dell'accordo individuale previsto dall'art. 19 della Legge del 22 maggio 2017, n. 81, la modalità di lavoro agile non avrà più limiti giornalieri o settimanali nella fruizione delle giornate di lavoro, ma diventerà strutturale nell'ambito della sperimentazione che si concluderà il 30 giugno 2021. Come si legge da un [comunicato aziendale](#), "l'accordo [...] completa flessibilità e autonomia, ovvero la possibilità di ricorrere allo strumento dello smart working per tutti i giorni lavorativi, scegliendo ogni giorno se recarsi in ufficio o lavorare da remoto, in accordo con il proprio responsabile".** Le parti hanno definito anche un diritto alla disconnessione nell'ambito del normale orario di lavoro a cui i dipendenti dovranno fare riferimento: non ci saranno automatismi o rigidità, ma tale aspetto sarà lasciato alla responsabilità individuale, pur escludendo che i lavoratori siano tenuti a rispondere in caso di fruizione di permessi o durante la pausa per il pasto. Inoltre, la disconnessione sarà coadiuvata dallo status dell'applicativo informatico di messaggistica istantanea aziendale che sarà impostato come offline al di fuori della fascia dalle 8.00 alle 20.00; l'accordo, inoltre, vieta lo svolgimento della prestazione lavorativa in coincidenza delle giornate di chiusura aziendale esclude lo svolgimento di lavoro straordinario, salvi i casi eccezionali. Il buono pasto, secondo gli accordi sindacali vigenti, sarà garantito. Sul fronte

dell'organizzazione del lavoro, l'intesa introduce anche disposizioni di carattere emergenziale per i lavoratori non indicati tra i soggetti a maggior rischio: essi potranno rientrare presso i locali aziendali previa autorizzazione del proprio responsabile e comunque fino ad un massimo del 40% delle postazioni disponibili nella sede di appartenenza. In materia di sicurezza sul lavoro, le parti hanno riproposto la disciplina degli articoli 22 e 23 della Legge n. 81/2017 e hanno ribadito che spetti al lavoratore in smart working scegliere luoghi e postazioni adeguati per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

**Per quanto riguarda le disposizioni in materia di relazioni sindacali, l'intesa garantisce ai dipendenti i medesimi diritti e libertà sindacali. Infine, viene esplicitato l'impegno delle parti ad effettuare una verifica periodica sull'andamento del lavoro agile, sulle dotazioni disponibili e sugli ambiti organizzativi coinvolti.** In caso di formale richiesta di verifica espressa dalle rappresentanze sindacali o dalla direzione aziendale, l'accordo sancisce l'impegno ad incontrarsi a livello nazionale o territoriale entro sette giorni per l'analisi delle criticità riscontrate e per l'individuazione tempestiva di eventuali correttivi, fatta salva la facoltà per Fastweb di sospendere temporaneamente l'intesa in caso di incisivi mutamenti nelle condizioni tecnico-organizzative o produttive.

**L'emergenza epidemiologica ha spinto le parti ad un passo ulteriore per superare le ultime previsioni senza alterare la dinamica che ha accompagnato l'introduzione e la crescita del lavoro agile, e cioè quel processo di sperimentazione strettamente connesso a due aspetti centrali che ne hanno favorito uno sviluppo equilibrato: il sistema di relazioni sindacali e all'attenzione della società alle implicazioni dello smart working sul management e sul senso di appartenenza aziendale.** Per quanto riguarda il primo elemento, il [comunicato congiunto delle segreterie nazionali di SLC Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil e Ugl Telecomunicazioni](#) in merito alla nuova intesa di carattere sperimentale esprime la qualità di un modello di relazioni sindacali che ha saputo condividere non soltanto clausole o aspetti economici, ma anche una visione sull'azienda e sui lavoratori: esse infatti esprimono “soddisfazione per l'accordo raggiunto che pone le basi per un nuovo modello di organizzazione del lavoro che non sarà più lo smart working del passato o la forzata remotizzazione del presente, ma che mette al centro l'equilibrio della conciliazione vita-lavoro nel rispetto in primis della tutela della salute dei lavoratori e della collettività”. Inoltre, nello stesso comunicato si ribadisce anche come la remotizzazione di tutte le attività a causa dell'emergenza epidemiologica sia stata affrontata in modo tempestivo anche grazie al confronto sul lavoro agile avviato mesi prima e che ha portato ad un accordo, ora superato con l'intesa sperimentale, che avrebbe posto le basi per l'ampliamento dello smart working. Sul fronte aziendale, invece, è interessante notare come l'attenzione a tale nuovo fenomeno abbia portato alla redazione di un [Quaderno](#) che espone in tutta trasparenza i benefici e i rischi della nuova modalità di lavoro, i vantaggi in termini di costi per la società, le potenzialità in termini di aumento di produttività e di engagement dei lavoratori, i possibili cambiamenti nella struttura e nel layout degli uffici e il percorso graduale da seguire per adeguare processi, infrastrutture tecnologiche e cultura aziendale.

**In conclusione, il lavoro agile in Fastweb emerge come un obiettivo comune alle parti ed espresso da una visione sul futuro del lavoro, sui modelli organizzativi e gestionali e sulla qualità della vita dei lavoratori.** La sperimentazione che terminerà il 30 giugno 2021 rappresenta un ambizioso e consapevole passo avanti dettato, da una parte, da un'emergenza epidemiologica che ha accelerato il processo di cambiamento in atto, e dall'altra da un percorso di solide relazioni industriali che hanno saputo affrontare il delicato tema dello smart working con gradualità e progettualità.

## La missione del nuovo CCNL Telecomunicazioni: recuperare 7 anni e puntare al futuro\*

di Giacomo Pigni

### *La conclusione di un lungo percorso*

**Il settore delle telecomunicazioni attendeva da anni questo momento, per la precisione da 7 anni.** Infatti, il CCNL Telecomunicazioni (d'ora in avanti CCNL TLC), sottoscritto per la prima volta nel 2000, non vedeva un suo rinnovo dal 2013, ultimo anno di rinnovo. Si tratta di un testo negoziale che, applicandosi a circa 120.000 lavoratori, si attesta tra i CCNL principali del sistema di relazioni industriali italiano. **Il rinnovo è anche quantitativamente importante in quanto riguarda 40 articoli sui 58 presenti** e rappresenta un'ottima prova di come le parti negoziali siano state in grado di recuperare questi 7 anni di attesa. Inoltre, è da considerare come le parti abbiano voluto fortemente ragionare secondo una logica di filiera, ricomprendendo nell'ambito di applicazione del CCNL TLC anche il settore dei *call center*, già disciplinati dal c.d. T.U. Call Center, datato 31 luglio 2017 e modificato il 20 ottobre scorso.

### *Il ruolo delle collaborazioni nelle attività di vendita di beni e servizi e di recupero crediti realizzati attraverso "call center outbound"*

Come anticipato, il CCNL TLC esercita la propria efficacia anche nei confronti dei lavoratori del nutrito settore dei *call center* che conta circa 30.000 dipendenti e che è da sempre oggetto di una attenzione particolare da parte delle relazioni industriali di questo settore. Nello specifico, si registrano fin dal 2013 delle intese volte a regolare questa specifica tipologia di rapporto di lavoro, la cui disciplina è stata, come detto, inserita in un apposito testo unico che le parti sono andate ad integrare con l'accordo del 20 ottobre.

Nello specifico l'accordo, il quale è recepito dallo stesso CCNL, tratta di due elementi in particolare: la determinazione del compenso e l'ambito applicativo. Partendo dal primo, le parti confermano, al fine di evitare fenomeni di *dumping* e garantire la sostenibilità economica del settore, che il livello retributivo orario minimo coincida con il minimo tabellare del II livello di inquadramento del CCNL TLC. È inoltre prevista una franchigia relativa alla durata delle attività complementari (preparatorie e c.d. di *after call work*) pari a 6 minuti per ogni ora lavorata. Per quanto riguarda la definizione dell'ambito di applicazione dell'intesa, le parti hanno convenuto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43.](#)

nell'ampliare lo stesso ricomprendendo attività di raccolta fondi e di acquisizione del consenso ai fini del trattamento di dati a fini commerciali e statistici.

**È però da sottolineare come l'importanza di questo accordo sia da ritrovarsi anche su un pian differente rispetto a quello dei contenuti.** Questa intesa, infatti, rappresenta uno dei pochi esempi di esercizio del potere derogatorio previsto dall'art. 2 comma del d.lgs. 81/2015 il quale, in materia di collaborazioni organizzate dal committente, esclude l'applicazione del comma 1 (estensione della disciplina in merito al rapporto di lavoro subordinato) e, alla lettera A, permette ad accordi collettivi firmati da organizzazioni comparativamente più rappresentative di porre discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore.

### ***Un CCNL di filiera inserito nel Patto della Fabbrica***

**Non è possibile dimenticarsi del fatto che il rinnovo abbia agito su un testo contrattuale che non aveva ancora recepito le importanti innovazioni introdotte dal T.U. sulla Rappresentanza (2014) e dal Patto della Fabbrica (2018).** Il CCNL si apre proprio calando nel settore i valori presenti all'interno di quest'ultimo A.I. Le parti infatti ribadiscono la natura di pubblica utilità dell'attività delle imprese operanti nel settore, la centralità di un sistema di relazioni industriali autonomo e partecipativo, la necessità di sviluppare un meccanismo di misurazione delle rappresentatività per rendere efficiente la contrattazione stessa e per contrastare pratiche di *dumping contrattuale*. Su queste affermazioni di principio è da notare come le parti abbiano voluto strutturare **un sistema di clausole di esigibilità volto proprio a rendere efficaci e vincolante il sistema contrattuale sviluppato attraverso il CCNL.** Nello specifico le parti prevedono che, al sorgere di una controversia collettiva relativa all'applicazione del sistema di relazioni industriali, si debba partire da un tentativo di conciliazione a livello territoriale per poi passare, in tempi certi, al livello nazionale e arrivare, come ultima istanza prima di adire all'autorità giudiziaria, a sottoporre la questione ad una "Commissione di Esperti", composta da giuslavoristi individuati pariteticamente. **È infine definito come *extrema ratio* anche una sanzione economica di 400 euro a carico della parte inadempiente da destinare ad iniziative benefiche.**

Passando ad analizzare il sistema di relazioni industriali oggetto del sistema di esigibilità, **è necessario sottolineare come all'art. 2 le parti mostrino l'intenzione di investire sulla filiera delle telecomunicazioni.** Infatti, la norma, denominata *Politiche di sviluppo della Filiera*, indica come strumenti per realizzare questo sviluppo il c.d. **Forum nazionale** e la diffusione della "cultura di settore" attraverso **il recepimento dell'Accordo Quadro** (21 febbraio 2019) **relativo** alle attività di settore dei servizi di *Customer Relationship Management (CRM)* e *Business Process Outsourcing (BPO)*. Il primo strumento ha il compito di essere un luogo di confronto costruttivo sui temi più decisivi inerenti all'attività di settore: classificazione del personale, pari opportunità e sicurezza, controllo a distanza, lavoro agile, andamento di mercato. Il secondo strumento è finalizzato ad ancorare saldamente queste attività al sistema contrattuale

del CCNL TLC, garantendo, per quanto riguarda le attività *inbound*, una tutela del lavoro rispetto al costo orario, alla disciplina del cambio di appalto e all'introduzione di nuove tecnologie. Per le attività *outbound* si rimanda, invece, al T.U Call Center modificato il 20 ottobre. Inoltre, sempre recependo l'AQ del 21 febbraio 2019, le parti si impegnano a sviluppare pratiche di contrasto della concorrenza sleale che si sostanziano nel richiedere un diverso sistema di incentivi pubblici, nel garantire l'applicazione del CCNL TLC in tutto il settore e nel superare il principio di gratuità per i servizi di assistenza. Infine, viene sancito l'impegno delle parti a volere affrontare la transizione digitale attraverso un cospicuo investimento in formazione professionale in questo settore, ribadendo al contempo la necessità di un sistema di ammortizzatori sociali riformati e sviluppando il Fondo di Solidarietà di settore.

### *Un fondo per le politiche attive*

Un ulteriore elemento innovato di questo rinnovo è rappresentato proprio dall'impegno delle parti nell'ambito delle politiche attive. All'art. 58, infatti, si fa proprio riferimento alla costituzione di un **Fondo di Solidarietà Bilaterale per la filiera delle Telecomunicazioni** quale strumento di supporto delle politiche attive e passive del lavoro. Le parti inoltre allegano al CCNL uno specifico avviso comune per la costituzione del Fondo nel quale è possibile ritrovare gli impegni reciproci assunti rispetto a questo strumento. Questo specifico accordo, appoggiandosi all'art. 26 del d.lgs. 148/2015, avvia l'istituzione del suddetto fondo, definendo la misura dei contributi a carico delle imprese e dei lavoratori, mentre rinvia ad un momento successivo la normazione più dettagliata. Ciò che invece è già possibile individuare sono le finalità per le quali il fondo è istituito e che sono definite dalla stessa normativa nazionale: **sostenere il reddito dei lavoratori, favorire il ricambio generazionale attraverso incentivi all'esodo, contribuire al finanziamento di programmi formativi**. È da sottolineare come questo fondo rappresenti sicuramente uno degli elementi più innovativi del rinnovo, soprattutto per il momento storico nel quale si decide di scommettere su questo strumento.

### *Un inquadramento basato sulle nuove professionalità*

Un altro elemento innovativo presente in questo rinnovo è costituito dall'aggiornamento dei profili professionali legati ai livelli contrattuali. All'art. 23, sono introdotte, infatti, 26 nuove figure professionali che sono volte a rispecchiare le nuove professionalità generate dai processi di trasformazione digitale che attraversano il settore. L'entità di questo intervento non rende agevole un approfondimento specifico di ogni profilo. È possibile però citare alcune di queste nuove professionalità che si ritrovano inserite nel sistema di classificazione del personale. **Per la prima volta infatti vengono riconosciute professionalità come quelle del *social media specialist*** (che si occupa di monitorare l'azione social dell'azienda), del *web producer* (che sviluppa pagine e piattaforme web), del ***digital caring*** (che monitora i processi di interazione digitale con i clienti), del ***big data analyst*** (che analizza ed interpreta l'enorme mole di dati che viene raccolta dalle imprese del settore), del ***cloud architect*** (che progetta le soluzioni di *cloud* più adatte alle

esigenze di *business*) e del *cloud engineer* (che gestisce soluzioni sul *cloud* attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi per la gestione delle architetture). **Questo intervento più di tutto mostra la forte volontà delle parti di recuperare il tempo intercorso dall'ultimo rinnovo e proiettare il sistema contrattuale nel futuro.**

### ***Welfare e conciliazione al centro: smart working, Banca Ore Solidale, congedi e permessi***

**È impossibile ignorare un altro aspetto centrale di questo rinnovo: l'investimento delle parti rispetto a strumenti volti a favorire una maggiore conciliazione vita-lavoro e ad attrezzare il sistema contrattuale del necessario per gestire le sfide poste dalla pandemia.**

Innanzitutto, l'art. 22, dedicato inizialmente solo alla disciplina del telelavoro, è aggiornato con l'inserimento della disciplina del lavoro agile, anche sotto la pressione degli eventi pandemici. Nello specifico le parti si premurano di definire il lavoro agile, differenziandolo dal telelavoro, e di recepire quanto stabilito dal Protocollo sul lavoro agile firmato il 30 luglio scorso, in attesa della definizione di una disciplina completa attraverso un Accordo Quadro specifico. Sempre nell'ambito di favorire l'implementazione di soluzioni di flessibilità e conciliazione, all'art. 26 viene introdotta la norma che riconosce alla contrattazione aziendale la possibilità di apportare una riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario, definendo al contempo le modalità di compensazione.

Inoltre, è introdotta, all'art. 31 bis, la Banca Ore Solidale, attraverso la quale si permette ai lavoratori di sostenere i propri colleghi, che necessitino di ore aggiuntive di permesso per assistere i propri parenti (fino al primo grado) bisognosi di cure costanti, attraverso la cessione gratuita di ferie maturate e non consumate.

All'art. 32 sono invece apportate delle modifiche in merito a permessi e congedi. Nello specifico, è esteso l'utilizzo del permesso di 3 giorni per eventi particolari anche all'ipotesi di ricovero del figlio minore di 14 anni. Allo stesso modo è esteso il congedo per eventi e cause particolari per assistere figli affetti da DSA e per le donne vittime di violenze di genere.

Infine, è necessario segnalare l'intento delle parti a sostenere i dipendenti che devono necessariamente sottoporsi a terapie "salva vita" attraverso l'aggiunta al periodo di comporto già previsto di 120 giorni retribuiti al 50%.

### ***Parte economica***

La collocazione della parte economica in conclusione di questa breve analisi mostra la cospicua presenza di elementi degni di un commento ulteriore rispetto al classico tema della retribuzione. È giusto però ricordare come le parti abbiano compiuto una sintesi tra i loro interessi raggiungendo un accordo sulla parte economica il cui risultato è sicuramente degno di nota. **Nello specifico è previsto un aumento dei minimi tabellari di 100 euro diviso in tre tranche e il riconoscimento di un contributo *una tantum* di 450 euro** che verrà erogato il mese successivo lo scioglimento della riserva in modalità differenti rispetto al settore. Infine, è necessario sottolineare l'introduzione di un **Elemento Retributivo di Settore (ERS)** che, oltre a

ristorare le perdite legate all'inflazione, redistribuisce somme di salario legate alle dinamiche produttive tipiche del settore

È quindi possibile evincere da questa analisi che, con questo rinnovo, il settore delle telecomunicazioni non ha solamente rinnovato il proprio CCNL di riferimento dopo una attesa di 7 anni ma si è contestualmente proiettato verso il futuro in momento nel quale è necessario, più che in tempi ordinari, mostrare creatività e progettualità.

## **L'accordo interconfederale dell'artigianato: poste le basi per un sistema solido e dinamico\***

*di Giacomo Pigni*

**Il settore dell'artigianato rappresenta una delle parti più rilevanti dell'intero tessuto produttivo italiano, oltre che una componente fondamentale del nostro sistema di relazioni industriali.** La sua importanza deriva non solo dai suoi numeri (1.299.549 imprese al 30 giugno scorso occupanti circa 2 milioni di addetti) ma anche dalla sua portata in termini di competenze e di *know-how*, che rappresenta storicamente un particolare motivo di vanto per la nostra economia. Lo studio delle dinamiche interne al sistema di relazioni industriali nel settore artigiano costituisce quindi una base di analisi molto interessante proprio per la natura stessa degli'interessi in gioco. **Non si ritrova, infatti, la classica contrapposizione tra l'interesse datoriale industriale e quello dei lavoratori dipendenti, essendo gli stessi datori di lavoro generalmente dei piccoli imprenditori esposti personalmente alle fluttuazioni del mercato.**

È da inserire in un quadro di questo tipo quanto avvenuto il 26 novembre scorso quando è stato sottoscritto da **Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI e CGIL, CISL e UIL l'Accordo Interconfederale sulle Linee Guida per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali del 23 novembre 2016**. L'intesa si pone un obiettivo molto alto: dare piena applicazione alle Linee Guida del 2016 per realizzare un sistema di relazioni industriali partecipativo capace di anticipare le trasformazioni che saranno necessarie nel prossimo futuro, tutelando, al contempo, il lavoro attraverso una sviluppata bilateralità di settore. Si può quindi affermare che, almeno dalle intenzioni, le parti sociali non vogliono giocare in difesa ma affrontare con coraggio le sfide che le attendono.

### ***Razionalizzazione e struttura contrattuale***

**La prima innovazione veramente rilevante all'interno dell'Accordo Interconfederale è rappresentata dalla razionalizzazione del sistema contrattuale.** L'intenzione, in vista della tornata contrattuale 2019-2022, è quella di passare **dai 14 CCNL attualmente presenti a 4 CCNL d'area**. Nello specifico, le parti prevedono di collocare all'interno dell'"Area Contrattuale Manifatturiero" i CCNL relativi alla Meccanica, al Legno – Lapidei, al Tessile Moda – Chimica Ceramica e all'Alimentari – Panificazione. La seconda area identificata dalle parti è quella deno-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

minata “Area contrattuale Servizi alle Persone e alle Imprese” nella quale rientrano i CCNL relativi alla Comunicazione, ai Servizi di Pulizia, all’Acconciatura ed Estetica e al Cineaudiovisivo. La terza area è quella denominata “Area contrattuale Autotrasporto” che ricomprende il CCNL Logistica, Trasporto merci, Spedizioni e quello relativo al Noleggio Bus. L’unico settore che di fatto non muta è quella relativo all’edilizia che viene denominato “Area contrattuale Edilizia” e che comprende unicamente il CCNL omonimo.

Questa razionalizzazione si conclude con una specificazione compiuta dalle parti in merito ai singoli CCNL divisi tra le 4 aree contrattuali. Tali CCNL permangono per tutte le imprese e i lavoratori dei settori e viene riconfermata la titolarità contrattuale alle singole categorie. Inoltre, **si prevede che ogni contratto sia composto da una Parte Comune (o d’Area Contrattuale) identica per tutti i CCNL appartenenti alla medesima Area Contrattuale e da una Parte Specifica tipica per ogni testo negoziale.**

Le parti colgono l’occasione per specificare quali materie debbano essere disciplinate dalla **Parte Comune**. Nello specifico questa disciplina riguarderà: il sistema contrattuale, l’osservatorio interconfederale, il sistema di bilateralità nazionale, la rappresentanza sindacale, il coordinamento relativo alla Salute e alla Sicurezza, la formazione continua sviluppata attraverso Fondartigianato, l’assistenza sanitaria integrativa sviluppata attraverso il fondo San.Arti (eccezion fatta la specificità dell’“Area contrattuale Edilizia” che fa riferimento al fondo SANEDIL), la previdenza complementare, la disciplina del Fondo di Solidarietà Bilaterale dell’Artigianato e, infine, la definizione di Accordi Interconfederali relativi all’apprendistato di primo e terzo livello.

Per quanto riguarda la **Parte Specifica**, l’intesa rimanda al punto 1) lettera d) dell’Accordo Interconfederale del 23 novembre 2016. Tale disposizione riserva al CCNL di categoria la definizione dei trattamenti retributivi e la disciplina relativa ai diritti sindacali, all’inquadramento, all’attuazione di accordi in materia di bilateralità e altre materie espressamente riservate al CCNL dalla legge. Infine, sempre richiamando l’intesa del 2016, viene garantita la possibilità che la contrattazione nazionale di categoria possa introdurre in via sperimentale delle forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

### ***Vigenza contrattuale e negoziati***

**Questo A.I risulta innovativo anche per un altro elemento: la chiara proceduralizzazione delle fasi di rinnovo contrattuale.** Le parti vanno infatti a definire precisamente il “come” e soprattutto il “quando” debbano avvenire i rinnovi dei CCNL e dei CCRL.

**A livello nazionale si prevede innanzitutto che i CCNL abbiano vigenza quadriennale e che continuino a produrre i propri effetti fino alla data di decorrenza dei successivi accordi di rinnovo. Viene però puntualizzato che affinché sia garantita la continuità temporale, senza vacanza contrattuale, si deb-**

**bano rispettare le procedure e le tempistiche definite dall'A.I. stesso.** Specificatamente, al livello nazionale si prevede che, una volta disdettato il CCNL entro 6 mesi prima della scadenza, la procedura di rinnovo si apra con la consegna della piattaforma di rinnovo entro 5 mesi e mezzo prima della stessa scadenza. Successivamente, entro 15 giorni, si procederà ad esporre la piattaforma in un incontro apposito nel quale si stabilirà la data di inizio della trattativa di rinnovo (entro 1 mese dal suddetto incontro). Le parti non si limitano a disciplinare l'inizio della procedura di rinnovo bensì si spingono oltre fissando dei termini anche per la sua conclusione. Entro 7 mesi dall'apertura del rinnovo si dovrà arrivare ad una sua conclusione o, in alternativa, richiedere entro 30 giorni l'intervento delle Confederazioni che dovranno aiutare le Federazioni al raggiungimento di un accordo entro ulteriori 30 giorni. Superato inutilmente quest'ultimo termine le parti si potranno considerare libere di ogni vincolo procedurale.

**Un procedimento del tutto simile a quello appena descritto si ritrova per il rinnovo dei contratti collettivi sottoscritti a livello regionale.** Innanzitutto, è previsto che la decorrenza dei CCRL cada di norma a metà della vigenza dei CCNL in modo tale da non sovrapporre questi due importanti e decisivi momenti. Inoltre, si prevede che la piattaforma debba essere inviata almeno 4 mesi prima della scadenza ed illustrata in un incontro *ad hoc* da convocare entro 15 giorni dall'invio della piattaforma stessa. Nel medesimo incontro si procederà alla fissazione dell'inizio della trattativa di rinnovo (entro 1 mese) che dovrà concludersi entro 3 mesi, decorsi i quali si potrà richiedere l'intervento delle istanze regionali per concludere la trattativa (entro 30 giorni) e, nel caso quest'ultime non abbiano successo, di quelle nazionali, che dovranno portare alla conclusione della trattativa entro altri 30 giorni. Esaurita questa procedura le parti si potranno considerare libere.

**L'obiettivo delle parti nel definire queste procedure è chiaro: evitare che il sistema contrattuale perda di efficacia bloccato da continui rinvii o privo di tempi certi.** Queste procedure non devono essere lette come elementi di contorno o peggio come manifestazione di inutili passaggi burocratici. Esse, al contrario, rappresentano la base sulla quale costruire un sistema di relazioni dinamiche, capace di incidere positivamente su un assetto economico-produttivo in grado di vincere le sfide poste dai mercati, dalla tecnologia e dai conseguenti cambiamenti del lavoro.

### ***Linee guida contrattuali e materie attenzionate***

**In conclusione, e dopo avere definito gli elementi prodromici ad un efficiente sistema di relazioni industriali, le parti definiscono le linee guida contrattuali, attenzionando alcune materie.** Quanto disegnato all'interno dell'A.I. mostra chiaramente la volontà di porre al centro del sistema di relazioni industriali dell'artigianato **un sistema contrattuale basato su due livelli di pari coerenza e nel quale sia altamente valorizzato il livello territoriale/aziendale.** È chiaro sia alle organizzazioni datoriali che a quelle sindacali l'essenzialità di sviluppare un ramificato sistema di contrattazione territoriale per garantire

**P'accesso alle tutelate e alle prestazioni della bilateralità in un settore caratterizzato da un modello di impresa diffusa capillarmente nei territori.**

È altrettanta scontata l'importanza di un sistema che monitori l'andamento di un modello contrattuale di questo tipo. Per tale ragione viene prevista la costituzione di un Osservatorio Interconfederale deputato a valutare l'attuazione di questo nuovo sistema contrattuale oltre che, alla fine di ogni ciclo di rinnovi, approfondire possibili criticità emerse.

Infine, è necessario sottolineare la scelta di definire a livello interconfederale delle linee di indirizzo rispetto a due materie decisive per ogni sistema contrattuale: **il trattamento economico e il welfare di bilateralità.**

Rispetto al primo grande tema, vengono indicati, come parametri di riferimento per stabilire l'incremento dei minimi contrattuali, **P'IPCA** (indice dei prezzi al consumo armonizzato) depurato dei prezzi dei prodotti energetici e **P'andamento economico di settore.** Per quanto riguarda l'altro importante capitolo – **il welfare di bilateralità** – si registra l'impegno delle parti a rafforzare gli strumenti di welfare contrattuale e a costituire un tavolo tecnico volto alla definizione di un modello di copertura per i lavoratori del comparto in tema di previdenza complementare.

Quest'ultimo impegno, unito alle disposizioni volte a definire un sistema contrattuale dinamico, mostra, senz'ombra di dubbio, lo spirito giusto per permettere a tutto il settore dell'artigianato di affrontare le enormi sfide che lo aspettano nell'immediato futuro.

## Accordo Fater S.p.A.: un percorso innovativo per bilanciare esigenze lavorative e personali\*

*di Serena Bergamaschi*

L'accordo siglato il 3 luglio 2020 da Fater S.p.a, assistita da Confindutria Chieti-Pescara e dalle R.s.u, aziendali, assistite dalle delegazioni territoriali di Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Fialc-Cisal e Ugl Chimici, presenta una struttura complessa ed articolata frutto di un sistema di consultazione e comunicazione consolidata da tempo. gli accordi stipulati tra azienda e parti sociali costituiscono un raro esempio di contrattazione in cui le esigenze di flessibilità, efficienza e produttività espresse dall'azienda si incrociano con istanze di miglioramento delle condizioni.

In questa sede si focalizzerà l'attenzione su alcuni temi trattati in modo particolarmente innovativo: la disciplina riguardante il **lavoro agile** ed alcune delle previsioni di **welfare** in merito a **conciliazione vita-lavoro**. Viene, peraltro, affermato dalle parti che i due aspetti si ritengono fortemente correlati, in quanto un rapporto di lavoro maggiormente focalizzato sull'autonomia decisionale e sulla responsabilizzazione del collaboratore costituisce un miglioramento sostanziale della qualità del contratto di lavoro subordinato, consentendo al lavoratore di bilanciare al meglio le esigenze lavorative e quelle personali grazie alla facoltà di individuare autonomamente il luogo e di gestire l'orario di lavoro.

Una volta premesso che la prestazione lavorativa in modalità agile si basa su un accordo individuale, **emerge dall'accordo l'interesse primario delle parti di regolare in modo puntuale la fattispecie a livello di contrattazione collettiva aziendale, non solo per far fronte alla situazione di emergenza Covid, ma anche per disciplinare un modello contrattuale futuro**. In tal senso una prima finalità si individua nella regolamentazione di alcuni degli aspetti di garanzia principali della disciplina del lavoro subordinato: le fasce orarie, il lavoro straordinario, la fruizione di ferie, permessi e rol ed infine il più attuale diritto alla disconnessione. Da ciò si evince una forte consapevolezza delle conseguenze strutturali derivanti dai cambiamenti relativi a luoghi e tempo della prestazione lavorativa. Questo primo obiettivo risulta in linea con l'orientamento generale della contrattazione collettiva di secondo livello (in tal senso si veda: Zoppo, A., [La posizione delle parti sociali e della rappresentanza di fronte allo snaturamento del lavoro agile](#) in Bollettino Adapt n. 36/2020).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45](#).

Si ritiene necessaria un'ulteriore nota di contesto prima di procedere con la disamina sistematica della disciplina del lavoro da remoto. Già a partire dal 2013 l'azienda aveva, infatti, avviato un percorso in merito ad una **struttura organizzativa del lavoro estremamente flessibile in linea con l'andamento della domanda sul mercato**. (Per un approfondimento sul contenuto dell'accordo e sulla peculiare filosofia di Relazioni Industriali adottata dall'azienda si consiglia la lettura dell'articolo del Professor Tiraboschi [Il progetto "Flexy" della Fater: un caso studio sul binomio relazioni industriali e competitività](#) in Bollettino ADAPT n. 22/2016). Ciò che è di interesse rilevare è la direzione innovativa intrapresa a partire dall'accordo del 2013, poiché risulta particolarmente raro che le **esigenze di flessibilità, efficienza e produttività** dell'azienda incontrino quelle di **miglioramento delle condizioni di lavoro e di opportunità occupazionali**, espresse dal sindacato. **Le modifiche introdotte nel presente accordo rispetto alla disciplina contrattuale risultano, pertanto, funzionali rispetto ad un progetto più ampio di trasformazione della disciplina contrattuale dell'orario di lavoro, delle condizioni normative e retributive dei contratti di lavoro con l'obiettivo di introdurre miglioramenti significativi per l'azienda ma anche per i lavoratori, in merito come si vedrà, *in primis* ma non solo, alla conciliazione tra esigenze lavorative e personali.**

**In merito al profilo del luogo di lavoro, l'accordo prevede deroghe all'articolo 18 della Legge 81/2017: la prestazione può infatti essere svolta integralmente al di fuori dei locali dell'azienda senza, dunque, individuare alcun vincolo inerente la sede di lavoro.** Tuttavia, è stabilito che le postazioni presso gli stabilimenti rimarranno attive, riconoscendo la centrale importanza delle relazioni sociali legate alla presenza fisica, che creano un ambiente di lavoro collaborativo, costruttivo e motivante. In quest'ottica viene assicurata la possibilità ai lavoratori, che potranno prenotarsi attraverso un applicativo online, di svolgere il lavoro in presenza per un almeno un giorno alla settimana, nonché nel caso in cui lo richiedano specifiche esigenze organizzativo- produttive.

**Per quanto concerne i tempi, l'accordo statuisce piena discrezionalità nell'individuare la collocazione oraria della prestazione, fermo restando che l'inizio della giornata lavorativa deve collocarsi tra le ore 7 e 30 e le ore 10 e 30 e che dovrà essere garantito il regolare svolgimento dell'attività di team o reparto.** Un'importante novità sul tema consiste poi nel **riconoscimento del diritto alla disconnessione**: viene infatti previsto il diritto e l'obbligo di disconnettere gli strumenti di lavoro durante le pause, nonché dalle 20,00 alle 7,30 e durante le giornate festive o quelle nelle quali si goda di ferie, permessi o ROL. Per verificare l'effettivo godimento del diritto, la società procederà a controlli a campione da remoto.

**Si passa poi alla disciplina in materia di ferie, sulla quale le parti si impegnano ad individuare meccanismi negoziali che garantiscano l'effettiva fruizione del periodo di ferie contrattualmente dovuto. L'accordo esclude qualsiasi forma di accantonamento o monetizzazione delle giornate di ferie non fruite, il lavoratore avrà l'obbligo di organizzare i tempi di lavoro in modo da godere inte-**

gralmente entro l'anno solare delle ferie maturate in corso d'anno. In caso di mancato beneficio dei giorni di ferie, sarà possibile calendarizzarle nell'anno fiscale di maturazione, trascorso il quale non vi sarà accantonamento. Lo stesso meccanismo è stato altresì previsto per permessi e ROL.

**Il contratto individua, poi, una disciplina particolare in materia di straordinari, in deroga all'articolo 9 del CCNL Chimico Industria. Le parti istituiscono, infatti, un regime di flessibilità oraria pluriperiodale su base fiduciaria, alla luce del quale si esclude che possano essere svolte prestazioni lavorative eccedenti il normale orario di lavoro, o in giornate festive, a meno che ciò non si renda necessario al fine di recuperare minori prestazioni lavorative svolte in precedenza. Il lavoratore sarà tenuto ad organizzare le proprie giornate lavorative in maniera tale che nel caso in cui si renda necessario svolgere prestazioni straordinarie, anche in linea con la necessità del raggiungimento degli obiettivi, si recupereranno le ore nei momenti in cui il carico di lavoro sarà minore. In tal modo, in primis, si escludono le maggiorazioni relative alle ore di straordinario o festivo che siano state prestate e non recuperate nell'anno fiscale, secondariamente, si istituisce una banca ore individuale alla quale il lavoratore potrà attingere.**

Per verificare il corretto andamento dell'accordo viene istituita una **commissione bilaterale di controllo**, a cui è affidato il monitoraggio del rispetto dell'accordo di lavoro agile in senso ampio, con un focus su alcuni ambiti ritenuti rilevanti dalle parti: la corretta fruizione delle giornate di lavoro da remoto, il diritto alla disconnessione, la fruizione delle giornate di ferie, modalità di attuazione del lavoro per obiettivi.

È bene sottolineare che le parti non hanno inteso regolare il lavoro agile solo in merito ad un'organizzazione più flessibile di tempi e luoghi da parte dei lavoratori. In chiusura della disciplina del lavoro da remoto viene, altresì, affrontato il tema del lavoro per obiettivi. In tal senso è stato, da tempo, intrapreso **un progetto ambizioso di cambiamento strutturale del paradigma di lavoro subordinato concernente il lavoro per obiettivi, fasi e cicli, con scadenze condivise di volta in volta con i responsabili**. La società ha sviluppato nel corso degli anni un sistema che vede nel raggiungimento degli obiettivi il metro di verifica dell'adempimento della prestazione, escludendo che l'orario di lavoro rappresenti l'unico criterio valutativo della diligenza del prestatore di lavoro. Ciò risulta perfettamente in linea con il maggiore grado di autonomia organizzativa lasciata al collaboratore, che necessità di una conseguente responsabilizzazione.

Le parti, consapevoli della delicatezza di un processo di passaggio così complesso, hanno predisposto **un adeguato supporto in termini di formazione continua 4.0, che integri un ampio processo di *upskilling* e *reskilling***. I percorsi formativi saranno rivolti sia ai responsabili, chiamati a gestire teams che lavorano da remoto avvalendosi di poteri di controllo ed organizzativi mutati, sia ai collaboratori, per i quali diviene competenza imprescindibile quella di saper lavorare per obiettivi.

Passando all'analisi delle previsioni di Welfare in merito agli aspetti della conciliazione vita-lavoro, si considerano *in primis* particolarmente innovative le disposizioni in materia di cura dei figli. Di particolare rilievo è l'importanza dedicata dalle parti al **congedo obbligatorio di paternità**, dato che l'accordo prevede un trattamento fortemente migliorativo rispetto alla disciplina normativa. Viene infatti data la possibilità al lavoratore a tempo indeterminato di scegliere se godere del congedo nelle forme previste ex lege- ossia, un massimo di 3 giorni da godere entro il quinto mese dalla nascita del figlio -, ovvero nelle forme previste dal presente accordo: **un massimo di 30 giorni solari da fruire entro il sesto mese, retribuiti al 100% da parte di FATER nella parte non coperta da INPS**. Il congedo tuttavia può essere goduto esclusivamente in maniera continuativa e piena e, non potrà essere frazionato, né ridotto.

In materia di cura, si riscontra inoltre la volontà di rendere più flessibile lo strumento del **congedo parentale facoltativo per lavoratori e lavoratrici dipendenti**, integrando la normativa di riferimento (art. 32 e ss. Dlgs. 151/2001), attraverso la possibilità di chiedere il congedo per la cura dei figli anche solo per singole ore.

Di interesse risulta anche la disciplina in merito al **“Fondo permessi solidali”**, istituito con un accordo dell'ottobre 2017. Al fine di favorire il benessere organizzativo, la conciliazione tra tempi di vita e lavoro, lo spirito solidale e la partecipazione dei lavoratori i dipendenti a tempo indeterminato possono concedere a titolo gratuito ferie e riposi maturati ai colleghi. Nell'accordo previgente si faceva riferimento alla casistica dell'assistenza al coniuge o a parenti di primo grado particolari condizioni di salute, nel presente accordo si estende la causale anche a casi legati a gravi emergenze personali.

Le esigenze di vita personali sono, poi, prese in considerazione nella predisposizione della **Leave of Absence**, una modalità di aspettativa non retribuita di massimo 6 mesi, per la quale non sono richieste motivazioni particolari, affinché i lavoratori a tempo indeterminato, con almeno 8 anni di anzianità, possano coltivare interessi e progetti personali. L'aspettativa potrà essere richiesta anche più di una volta, ogni 8 anni.

Chiude le previsioni in materia di conciliazione vita-lavoro, la possibilità per i lavoratori di convertire in tutto o in parte il premio di partecipazione in equivalenti giorni di permesso.

In conclusione, l'accordo rappresenta un esempio avanzato di Relazioni Industriali e Contrattazione Collettiva di secondo livello. L'attenzione dedicata dalle parti a tematiche estremamente attuali si inserisce nel solco di un percorso virtuoso, che non si limita a gestire in termini conservativi le criticità del presente ma che si pone ben più ambiziosi obiettivi di crescita, di investimento, di aumento della competitività e dei livelli occupazionali dell'azienda, in un'ottica di sostenibilità del modello industriale e miglioramento delle tipologie contrattuali. Sarà, tuttavia, necessario attendere l'applicazione dell'accordo per verificare l'effettività dei miglioramenti qualitativi in

## 6. Storie di azione e contrattazione collettiva

teoria prospettata, in questo senso il monitoraggio, segnatamente della commissione bilaterale di controllo, sarà fondamentale.

## **Contratto collettivo nazionale integrativo sulla Didattica digitale integrata e Linee guida nazionali per la Didattica digitale integrata\***

*di Giacomo Pigni, Tomaso Tiraboschi*

**La pandemia da COVID 19 ha rappresentato uno sconvolgimento organizzativo di svariati ambiti della nostra società tra i quali uno dei più influenzati è stato quello dell'istruzione.** L'attività didattica degli istituti di ogni ordine e grado è stata soggetta a sospensioni e restrizioni fin dalla fine di febbraio, risultando essere il primo contesto sul quale si è agito per ridurre la diffusione del contagio. Tali misure hanno imposto una repentina riconversione della didattica che è dovuta passare da una classica modalità frontale e in presenza a una più interattiva e a distanza. Alla base di questa esigenza, **dal 25 ottobre 2020 in poi** (l'ultima firma è stata posta da parte di F.L.C.-CGIL il 6 novembre, mentre UIL – SCUOLA e SNALS e GILDA non hanno firmato) **è stato sottoscritto tra il Ministero dell'Istruzione e le organizzazioni sindacali** (F.L.C.-CGIL, CISL-SCUOLA, ANIEF) un [Contratto Collettivo Nazionale Integrativo](#) (CCNI) che va ad agire sul CCNL del comparto Istruzione e ricerca. Tale testo negoziale è stato seguito successivamente da una [Nota operativa del Ministero](#) e da una [Dichiarazione congiunta](#), volta ad interpretare autenticamente il contenuto del CCNI e ad assumere una serie di impegni tra i quali spiccano quelli su formazione dei docenti, sviluppo delle relazioni sindacali e digitalizzazione degli istituti scolastici.

Passando ad analizzare il testo di questo accordo integrativo, è utile chiarire subito le materie sulle quali le parti si sono concentrate: didattica digitale integrata, quote orarie settimanali minime, ripartizione dell'orario di lavoro del docente, riservatezza e privacy, rilevazione delle presenze, salute e sicurezza, formazione, diritti sindacali.

Il primo tema – **didattica digitale integrata** – è sicuramente quello più centrale dell'intera negoziazione. Infatti, all'art. 1 sono definiti i casi nei quali svolgere didattica digitale integrata. Nello specifico si prevede che la DDI si debba leggere come strumento didattico “complementare o esclusivo quando si dovesse disporre la sospensione dell'attività didattica in presenza”. Rispetto a questo punto generale, le parti richiamano le Linee guida nazionali per la Didattica digitale integrata (che verranno approfondite nel proseguo dell'articolo) al fine di chiarire i comportamenti corretti rispetto ai casi di studenti con disabilità o particolari bisogni educativi. L'articolo chiarisce anche che la DDI debba inserirsi in conformità della libertà di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46](#).

insegnamento e dell'autonomia progettuale dell'istituzioni scolastiche. Si precisa inoltre che l'utilizzo della DDI sia predisposto nel caso in cui l'insegnante e la classe siano posti in quarantena o isolamento fiduciario (non malattia certificata), oltre che nella situazione in cui la sola l'insegnante sia in quarantena fiduciaria ma sia possibile garantire la compresenza con altri docenti non impegnati nelle attività didattiche.

**Il secondo tema affrontato è quello dell'orario.** Anche in questa situazione vi è un rimando importante a quanto disposto dalle Linee guida. All'interno del CCNI sono da segnalare, all'art. 2, l'obbligo da parte del docente di assicurare, nel rispetto dell'orario di servizio, le prestazioni didattiche, volte al raggiungimento degli obiettivi di apprendimento programmati, in modalità a distanza. All'art. 3 invece si fa riferimento alla possibilità, riconosciuta al docente, di poter svolgere la prestazione didattica in modalità sincrona (integrando la prestazione in modalità asincrona a completamento dell'orario settimanale) o dividendo la classe in piccoli gruppi, sempre nel rispetto del piano delle attività deliberato dai colleghi docenti.

**Procedendo nell'analisi, all'art. 4 è disciplinato il tema della riservatezza e della privacy.** È chiarito come la DDI si svolga nel rispetto dell'art. 4 della l. 300/1970 in materia di controllo a distanza. È garantita la riservatezza dei dati personali, dell'identità personale e delle credenziali di accesso. Inoltre, le disposizioni mirano a rendere la piattaforma didattica un luogo protetto dall'ingresso di persone non autorizzate o da malware. È infine previsto che, al fine di adottare i comportamenti più sicuri e adatti in merito, l'istituzione scolastica vada a fornire un'informativa ad hoc.

Infine, le ulteriori disposizioni del CCNI sono volte a disciplinare il tema della **rilevazione delle presenze** (che avverrà tramite registro elettronico), della **salute e sicurezza** (che verranno garantite attraverso il rispetto degli art. 36 e 37 del d.lgs. 81/2008), della **formazione** (che verrà fornita con uno specifico focus sulla DDI) e dei **diritti sindacali** (che potranno essere esercitati anche a distanza).

Come anticipato, visto l'ampio rimando da parte del CCNI delle [Linee guida nazionali per la Didattica digitale integrata](#) è necessario approfondire le stesse. Esse contengono le indicazioni operative utilizzate dagli istituti scolastici per la predisposizione del **Piano scolastico per la didattica digitale integrata: un piano di lavoro organizzato su una didattica mista, che punta ad equilibrare attività sincrone e asincrone.**

In questo momento, nelle scuole in cui si svolge la didattica digitale integrata in maniera esclusivamente asincrona a causa dell'emergenza sanitaria, tale piano è adottato e operativo.

**Conoscere le linee guida è fondamentale per comprendere come si sta svolgendo la didattica nelle scuole dato che predispongono una serie di indicazioni tra cui gli obiettivi da realizzare, gli strumenti da utilizzare, l'orario delle lezioni, il regolamento per la DDI, metodologie e strumenti. In particolare, relativamente alle metodologie, le Linee guida offrono degli spunti sui quali**

vogliamo concentrarci perché rappresentano, a nostro parere, il nodo fondamentale su cui si basa il successo della DDI che in questo momento rischia di essere connotata socialmente in modo negativo, raggiungendo esattamente il risultato contrario da quello ipotizzato ovvero che la didattica a distanza non è scuola.

Le Linee guida, seppur solo accennandole, fanno riferimento a metodologie didattiche per l'online piuttosto innovative e che possono sfruttare le caratteristiche della didattica a distanza considerando il contesto di apprendimento che viene strutturato dagli strumenti digitali. In generale, si sostiene che la didattica a distanza può essere un modo in cui le lezioni diventi “da momento di semplice trasmissione dei contenuti ad agorà di confronto”: facile a dirsi ma non a farsi, eppure proprio le caratteristiche di una videolezione, se opportunamente preparata e gestita, consentono che ci sia uno cambio alla pari, dove coloro che in presenza sono spesso meno attivi siano facilitati nel prendere parte ad un confronto. Diversamente, in questa situazione, se si pensa che basti replicare quanto si farebbe in presenza attraverso un *google meet* perché avvenga un passaggio di conoscenze, si costruisce invece la ricetta perché “la didattica a distanza non sia scuola” ovvero senza un necessario coinvolgimento, senza richiesta di attenzione e rende difficile la co-costruzione del sapere, perfino da parte di chi in presenza sarebbe normalmente propenso a seguire la lezione ed essere proattivo.

Le linee guida portano successivamente come esempi di metodologie la didattica breve, l'apprendimento cooperativo, la flipped classroom e il *debate*. Chiaramente ognuna di esse ha delle caratteristiche che ne rendono opportuna la scelta a seconda del contenuto didattico e della tipologia di discenti, ad ogni modo qualsiasi metodologia si scelga è fondamentale considerare l'aspetto della **gestione del tempo di studio e di costruzione condivisa del sapere**: la parte di studio che fa riferimento alla teoria può essere rimandata a risorse online (opportunamente vagliate dal docente) mentre la parte di compresenza in rete via videolezione può essere dedicata al confronto e alla costruzione di significato, sulla base delle teoria appresa e attraverso tecniche come la *flipped classroom* in cui sono gli studenti stessi a costruire una lezione. A fronte di queste riflessioni, è chiaro che le Linee guida sono soprattutto (e poco più di) uno spunto per la realizzazione di una didattica digitale che abbia successo, occorrono specifici percorsi di formazione per il personale docente. Da questo punto di vista il Contratto collettivo nazionale integrativo sulla didattica digitale integrata prevede dei percorsi di formazione attraverso il programma [Formare il futuro e l'istituzione di Future labs](#) ovvero poli per la formazione dei docenti sull'innovazione didattica e digitale distribuiti in tutte le regioni italiane.

In conclusione, l'emergenza sanitaria ha spinto ad una digitalizzazione delle attività didattiche che nella prima ondata dell'epidemia è stata vissuta come una digitalizzazione forzata, frutto dell'emergenze, in cui le scuole hanno provveduto come potevano, attivando o rinforzando percorsi a distanza. La situazione attuale e quanto viene proposto didatticamente non può più essere considerato frutto dell'imprevisto, al di là dell'efficacia della didattica a distanza che dipende da diversi

fattori tra cui, come abbiamo provato a sostenere, la modalità con cui si svolge. Il rischio è più ampio ovvero che si connoti negativamente qualsiasi forma di utilizzo di didattica digitale da considerare esclusivamente in condizioni di emergenza.

Dovrebbe invece essere esattamente l'opposto, prefigurando un futuro in cui, in condizioni normali, la didattica digitale diviene un elemento stabile perché integra la didattica in presenza migliorandola.

## **L'emergenza sanitaria non frena le trattative: ai nastri di partenza il nuovo CCNL della Ceramica\***

*di Graziana Ligorio*

**Nonostante le difficoltà riscontrate a causa della pandemia che ha interrotto i lavori, lo scorso 26 novembre è stata sottoscritta tra Confindustria Ceramica e Filctem-CGIL, Femca-CISL, Uiltec-UIL l'ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL della Ceramica – applicabile agli addetti dell'industria delle piastrelle di ceramica, di materiali rarefatti, ceramica sanitaria, di porcellane e ceramiche per uso domestico e ornamentale, di ceramica tecnica e di tubi in grès – **il quale produrrà i suoi effetti dal 1 gennaio 2020 e sino al 30 giugno 2023.****

L'ipotesi di rinnovo del CCNL Ceramica, che vede coinvolti circa 25mila lavoratori, è incentrata principalmente su tematiche attuali, legate all'innovazione tecnologica dell'industria 4.0 e alla tutela dei lavoratori più deboli, in un'ottica di riorganizzazione e analisi delle future prospettive del settore.

### ***Il confronto periodico per la salvaguardia dell'occupazione***

**Innanzitutto, si segnalano molte modifiche ed integrazioni nell'ambito delle disposizioni che regolano le relazioni industriali di settore.**

L'innovazione tecnologica che investe oramai ogni settore lavorativo e che causa la nascita di nuove figure professionali, ha spinto le Parti a mutare l'organizzazione dell'Osservatorio Nazionale, organo paritetico volto all'analisi congiunta dell'andamento di settore. I mutamenti repentini che insistono in questo ambito hanno suggerito di prevedere un'analisi, condotta con cadenza annuale e semestrale, delle problematiche che incidono sulla situazione complessiva del settore ceramiche, ma anche la necessità di avanzare iniziative, ad esempio, a sostegno della competitività delle imprese e della salvaguardia dell'occupazione.

**Il nuovo testo del CCNL integra anche l'attività degli Osservatori Aziendali il cui compito sarà anche quello di approfondire argomenti di natura sociale ed economica, ivi compresi quelli relativi ai processi di innovazione tecnologica** che, oltre ad aumentare la produttività e la sicurezza del lavoro, possono avere notevoli ripercussioni a livello occupazionale. Le parti dovranno quindi impegnarsi costantemente a trovare soluzioni adeguate alla salvaguardia dei posti di lavoro.

È pur vero, d'altro canto, che l'industria 4.0 ha favorito la nascita di **nuove figure professionali** le quali, nonostante non siano ancora state inserite nell'ipotesi di rin-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 dicembre 2020, n. 46.](#)

novo del CCNL, **dovranno essere quanto prima individuate e classificate da apposite Commissioni tecniche paritetiche** – istituite dall'art. 62 – affinché siano poi oggetto di discussione della prossima contrattazione collettiva.

È evidente, pertanto, lo stretto legame che intercorre tra il tema della salvaguardia dell'occupazione e quello del bilanciamento generazionale, tanto è vero che **si prevede** – integrando il Punto 3 del Capitolo I, Parte I – **l'istituzione di piani di incentivazione all'esodo per permettere l'ingresso nel mondo del lavoro a nuove figure professionali che rendano le imprese più competitive e all'avanguardia.**

**Infine, è necessario segnalare come, al fine non solo di salvaguardare l'occupazione ma anche di tutelarne la qualità, le parti apportano delle modifiche in materia di appalti.** Non solo viene migliorata l'informativa, ma è anche preso l'impegno delle aziende committenti a sottoscrivere contratti con le imprese che applicano CCNL nazionali firmati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

#### *La centralità della tutela dei lavoratori "più deboli" e delle pari opportunità*

Una novità fondamentale apportata dal CCNL Ceramica è costituita senz'altro dal recepimento dell'Accordo-quadro sulle molestie e la violenza dei luoghi di lavoro, già siglato nel 2016 tra Confindustria e CGL, CISL e UIL.

Con il suddetto Accordo si giunge a fornire ai datori di lavoro, ai lavoratori/trici e ai loro rappresentanti, un quadro di azioni volte all'individuazione, prevenzione e gestione dei problemi derivanti dagli atti violenti e persecutori tra colleghi.

Di certo una corretta e virtuosa organizzazione dell'ambiente di lavoro, tale da renderlo salubre e di successo, non può che fondarsi sul rispetto della dignità del lavoratore e su rapporti interpersonali basati su uguaglianza e reciproca correttezza.

**A tal proposito il nuovo accordo va ad integrare il punto 4 del primo capitolo intitolato "pari opportunità e tutela della persona", prevedendo dei piani di tutela per il lavoratore inserito in percorsi di protezione a seguito di episodi di violenza di genere.** Questi strumenti di tutela, che previo confronto tra direzione aziendale ed RSU, e su richiesta del lavoratore stesso, possono esplicarsi in una rimodulazione dell'orario di lavoro o, addirittura, nello spostamento della risorsa in sede differente. Si tratta quindi di adottare comportamenti proattivi per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna al fine di realizzare, così, la parità dei lavoratori e delle lavoratrici.

**Per di più, è importante evidenziare la lodevole attenzione posta dalle parti stipulanti nei confronti delle categorie sociali più deboli, riguardando questa anche i lavoratori disabili, tramite la ricezione della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la direttiva europea 2000\78 (DLgs 216\2003).**

Difatti, oltre all'impegno già preso con il precedente CCNL del 2016, relativo all'abbattimento delle strutture architettoniche dei luoghi di lavoro, viene pure incentivato il reinserimento del lavoratore disabile o non più idoneo alle mansioni per le quali era stato assunto. Ciò grazie ad appositi progetti formativi la cui applicazione è sempre garantita, al di là di un eventuale mutamento delle mansioni o di riqualificazione professionale del lavoratore.

Inoltre, **secondo quanto disposto dall'art. 8 del D.lgs. 81\2015**, viene esplicitamente concessa una maggiore **tutela al lavoratore affetto da patologie oncologiche o da gravi patologie cronico-degenerative**, tramite la trasformazione del rapporto di lavoro da full time in **part-time** e successivamente, su sua richiesta, la riconversione quando lo stesso avrà riacquisito le capacità lavorative. Il risultato è quello di garantire al dipendente un'adeguata flessibilità al fine di conciliare i tempi di cura con il lavoro.

### ***Welfare aziendale, lavoro agile e formazione continua***

Al fine di migliorare il clima lavorativo e il benessere del dipendente e, al contempo, incrementare la produttività senza compromettere la sostenibilità dell'impresa, **la nuova ipotesi di rinnovo del CCNL Ceramica prevede anche la delegazione alla contrattazione aziendale o territoriale della materia relativa al welfare aziendale, strumento prezioso a tutela della salute psico-fisica del lavoratore.**

Le Parti stipulanti sono infatti consapevoli del fatto che l'offerta di benefit o di prestazioni accessorie ai propri dipendenti, anche se non monetarie, comporta non solo un miglioramento della qualità delle loro vite e di quelle delle loro famiglie, ma anche un incremento dei risultati produttivi consequenziale alla rinnovata motivazione professionale.

Senza dubbio, la contrattazione aziendale, stante la vicinanza alle singole realtà lavorative, può stabilire in modo più appropriato come integrare e modificare il CCNL di riferimento, in chiave migliorativa.

**Altra novità fondamentale è caratterizzata dall'impegno assunto dalle Parti di predisporre delle linee guida in materia di lavoro agile**, con lo scopo di incrementare la competitività e, al contempo, agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

Sicuramente l'avvio della sperimentazione dello *smart working* è una diretta conseguenza del periodo storico in cui si inserisce la nuova ipotesi di accordo. La pandemia ha difatti impedito il pieno svolgimento dell'attività lavorativa in settori che, appena pochi mesi addietro, vedevano lontana e irrealizzabile la possibilità di operare da remoto.

Le modalità e l'organizzazione della prestazione lavorativa, in una ottica di maggiore flessibilità sia nei tempi che nei luoghi di lavoro, avverranno mediante accordo tra azienda e lavoratore, al fine di permettere a quest'ultimo di conciliare la vita quotidiana con quella lavorativa e, allo stesso tempo, di favorire la crescita della sua pro-

duttività, pur sempre godendo dello stesso trattamento economico e normativo dei colleghi che prestano l'attività lavorativa nelle modalità ordinarie.

**Sempre in vista del benessere del lavoratore, l'art. 39 viene integrato prevedendo la fruizione di ulteriori due giorni di permesso retribuito**, rispetto a quelli già previsti per legge, per il padre lavoratore, da fruire entro 7 giorni dalla data del parto, salvo che la contrattazione aziendale preveda già un trattamento migliorativo.

**Un'attenzione maggiore viene data anche al tema della sicurezza, salute e ambiente di lavoro**, prevedendo che, nelle ore previste dall'art. 15 per le assemblee, un'ora possa essere dedicata anche alla discussione con i lavoratori delle problematiche ambientali e relative alle strategie aziendali su sicurezza e formazione. In tale ottica acquista centralità anche la **formazione continua** del dipendente, strumento essenziale per mantenere alta la sua l'occupabilità.

**Il nuovo accordo prevede infatti, per le imprese con più di 50 dipendenti, la nomina, da parte delle RSU, di un delegato alla formazione**, il quale contribuirà alla formulazione di piani formativi a seconda delle necessità aziendali e si occuperà personalmente della gestione della formazione dei dipendenti.

#### ***Parte economica: TEM e TEC***

In ultima analisi deve essere ricordata la modifica all'art. 65, relativa **all'aumento dei minimi tabellari mensili (TEM) di 76,00 euro** a regime al livello D1, da corrispondere in 3 tranches (1° gennaio 2021; 1° gennaio 2022; 1° gennaio 2023).

**Per quanto riguarda la disciplina del trattamento economico complessivo (TEC), è necessario segnalare anche l'incremento dell'aliquota** – rispetto a quella già disciplinata nel CCNL del 16 novembre 2016 – **per il fondo di previdenza complementare del settore ceramica (FONCER) a carico del datore di lavoro** nella misura, per il settore piastrelle, dello 0,2% a decorrere dal 1 gennaio 2022, e per i settori materiali rarefatti, dello 0,1% a decorrere sempre dal 1 gennaio 2022 e di un ulteriore 0,1% dal 1 gennaio 2023, da calcolarsi, in entrambi i casi, sulla retribuzione utile ai fini del calcolo del TFR. Quest'impegni sono da leggere alla luce della dichiarazione congiunta con la quale le parti si impegnano a promuovere e diffondere l'adesione ai fondi di previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa di settore (FONCER e FASIE).

**Infine, è necessario sottolineare la volontà delle parti a porre fine alle problematiche interpretative connesse all'art. 66 relativo alla modalità di corresponsione della retribuzione.** La nuova ipotesi di accordo prevede infatti l'istituzione di una Commissione Tecnica Paritetica che avrà il compito di analizzare le modalità di calcolo delle detrazioni orarie in caso di assenza e per cause che non comportano il diritto alla retribuzione.

Sulla base di quanto innanzi si evince chiaramente che, con il rinnovo del CCNL, il settore delle ceramiche, pur mantenendo alla base della contrattazione il benessere, la tutela e la formazione continua dei suoi lavoratori, si prefigge di raggiungere nuovi obiettivi consapevoli dell'innovazione tecnologica e della maggiore flessibilità lavorativa che caratterizzano il lavoro del futuro.

## CCNL Occhiali: un rinnovo che guarda lontano\*

*di Michele Dalla Sega*

**Nel complesso scenario che attraversa attualmente la manifattura nazionale, un'importante novità arriva dal settore dell'occhialeria, con la firma, in data 4 dicembre, del [rinnovo del contratto nazionale](#) da parte di Anfao-Confindustria con Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil. Si tratta di un risultato giunto dopo una complessa trattativa, anche alla luce dell'uscita da Anfao-Confindustria, nel mese di ottobre 2019, del più grande player del settore, Essilor Luxottica, pur senza la disdetta del contratto. Le 400 imprese del settore, per un totale di circa 18000 lavoratori, trovano quindi un importante riferimento fino alla data del 31 dicembre 2022, nella quale è fissata la scadenza.**

*Parte economica*

**Entrando nel merito dei contenuti, con riferimento alla parte economica, viene stabilito anche in questo contratto, in linea con quanto previsto dal c.d. Patto della fabbrica del 2018, che il trattamento economico contrattuale sarà costituito dal Trattamento Economico Minimo (T.E.M.) e dal Trattamento Economico Complessivo (T.E.C.).** Sono infatti affiancati al T.E.M., nell'ottica di definire il trattamento economico complessivo, anche l'elemento perequativo, il premio di professionalità, la previdenza e assistenza sanitaria integrativa, l'assicurazione per decesso e invalidità permanente, e le indennità, integrazioni e maggiorazioni varie previste dal contratto nazionale.

In questo ambito, in primo luogo va segnalato un **aumento medio di 70 euro sui minimi contrattuali con riferimento al 4° livello**, distribuiti in 2 tranches: la prima, di 30 euro, sarà corrisposta dal 1° luglio del 2021, mentre la seconda, di 40 euro, avrà effetto dal 1° gennaio 2022.

**Un ruolo importante poi, nell'aumento salariale complessivo, è giocato dal welfare contrattuale**, con un aumento delle quote destinate ai fondi di riferimento della categoria. **Sul piano della previdenza complementare**, a partire dal 1° luglio 2021 **il contributo paritetico a carico dell'azienda e del lavoratore, fissato fino a questo momento all'1,50%, sarà elevato all'1,70% del minimo contrattuale.** Non manca inoltre un preciso "investimento" sull'assistenza sanitaria integra-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 dicembre 2020, n. 47](#).

tiva, con riferimento al **Fondo Sanimoda**, che nel corso dell'emergenza sanitaria ha assunto una posizione di particolare rilievo, con l'estensione gratuita a tutti gli iscritti della copertura assicurativa contro i rischi derivanti dal virus Covid19, la quale prevede un'indennità da ricovero e una specifica diaria per ricovero e isolamento domiciliare. Il rinnovo del CCNL porta in questo campo un **aumento di 4 euro del contributo a carico delle imprese per il Fondo**, che viene fissato in 12 euro per 12 mensilità, per ogni lavoratore non in prova, fatta eccezione per le aziende che già prevedono analoghe forme di intervento con costi pari o superiori.

**Completano poi il quadro, sul piano economico, le previsioni riguardanti il premio perequativo** per le imprese che non abbiano la contrattazione di secondo livello, con un aumento di quest'ultimo di 10 euro, per arrivare a 330 euro, a cui si aggiungono **l'aumento della percentuale di retribuzione** per le ore di **straordinario** effettuato nella giornata del sabato (dal 25% precedente al 35% previsto dal rinnovo) e il **Premio di professionalità a valore aggiunto**.

#### *Formazione e inquadramento*

**Le novità introdotte sull'ultimo elemento economico presentato (Premio di professionalità a valore aggiunto) possono essere meglio comprese nell'ambito della parte del rinnovo riguardante l'inquadramento.** La premessa dell'articolo 28, introdotta in sede di rinnovo, permette infatti di leggere tra le righe il **bilancio di Anfao e dei sindacati sull'importante e innovativo processo di rinnovamento del sistema di inquadramento unico** avviato con lo scorso rinnovo contrattuale, siglato nel 2016, e reso effettivo, a decorrere dal 1° luglio 2017, con lo specifico accordo del 17 maggio 2017. (Sul punto, si veda l'articolo di D. Mosca, *Nuovo sistema di inquadramento per il comparto degli occhiali*, BA 22 maggio 2017) Nel condividere un giudizio complessivamente positivo sulle nuove unità classificatorie, le parti segnalano allo stesso tempo la necessità di alcune limitate modifiche e integrazioni, delle quali si occuperà una apposita commissione paritetica, e una vera e propria criticità, relativamente al già citato Premio di professionalità a valore aggiunto. Tale indennità, da corrispondersi ai dipendenti per un importo lordo mensile compreso tra i 12,00 ed i 18,00 euro, sulla base delle competenze organizzative richieste dal datore di lavoro, risulta infatti bloccata da 3 anni e in tal senso, le parti, stabiliscono di dare piena attuazione a quest'ultimo con decorrenza 1° giugno 2021. **Coesistentemente col processo riforma dell'inquadramento e nell'ottica di un effettivo sviluppo delle competenze dei lavoratori, il nuovo contratto introduce** inoltre, sulla scia di quanto già avvenuto in altri settori (si pensi al recente rinnovo del CCNL gomma-plastica), **la figura del delegato alla formazione**, che potrà essere nominato all'interno delle aziende dalle rappresentanze sindacali tra i suoi membri, ai fini di seguire la realizzazione operativa dei progetti di formazione continua e interfacciarsi con i responsabili aziendali sul tema.

#### *Altre previsioni: violenza di genere, responsabilità sociale d'impresa e diritti individuali*

**Chiudono il quadro, infine, l'introduzione di linee guida sulla responsabilità sociale d'impresa e il recepimento di tutti i protocolli confederali ed europei**

**sulla violenza di genere**, oltre che alcune **novità importanti sul piano dei diritti individuali dei lavoratori**. In questo campo, infatti, si segnala l'aumento dal 2 al 3% del limite per le richieste di trasformazione al part-time a tempo determinato per il rientro dalla maternità o per documentate esigenze di cura del bambino fino a 13 anni, l'aumento (dalle attuali 16 a 24) delle ore di lavoro annuo straordinario che si possono far confluire nella banca ore individuale e l'estensione dei permessi retribuiti per il diritto allo studio agli studenti universitari non fuori corso.

**Nonostante le incertezze legate alla complessa fase economica in atto, il mondo dell'occhialeria italiano risponde quindi con un segnale importante, anche in vista dei tanti tavoli ancora da chiudere per gli altri rinnovi nel settore della moda.** L'inizio del 2021 ci dirà se le parti sociali sapranno coglierlo per un cambio di passo sulle trattative ancora in atto.

7.

## **THE FUTURE OF EOSH**

## Safety e Liability delle nuove tecnologie. Le sfide per la normativa europea\*

di Antonella Mauro

L'Intelligenza artificiale, l'*Internet of things* (IA e IoT) e la robotica sono forieri di significativi vantaggi in termini di produttività, efficienza e sicurezza dei prodotti. Possono tuttavia costituire fonte di rischio per interessi legalmente protetti, sia materiali che immateriali.

Con un recente report, la Commissione europea fornisce un quadro sintetico della cornice legale che regola a livello europeo gli aspetti di sicurezza e responsabilità con riferimento a tali nuove tecnologie, interrogandosi sulla sua completezza rispetto alle questioni emergenti e relative alle caratteristiche inedite delle stesse, e alla sua adeguatezza a garantire da un lato le giuste tutele ai consumatori e, dall'altro, la certezza del diritto in termini di obblighi e responsabilità dei produttori; aspetto fondamentale per favorire la diffusione e lo sviluppo delle tecnologie basate su IA e IoT. I profili sulla base dei quali si analizza la normativa europea rilevante in materia sono due: la sicurezza (*safety*) e la responsabilità (*liability*).

### Safety

La Commissione, nella comunicazione relativa a *Building Trust in Human-Centric Artificial Intelligence*, aveva sottolineato la necessità di incorporare nei sistemi di IA strumenti di garanzia della sicurezza per il consumatore (sotto il duplice profilo psicofisico) *by design*, vale a dire personalizzata in base alle caratteristiche del caso specifico.

La valutazione condotta nel report in esame ha lo scopo di verificare se la legislazione europea contenga ad oggi disposizioni che assicurino la c.d. *safety* e *security-by-design* delle nuove tecnologie, in particolare quelle basate sull'IA.

Vengono prese in considerazione soprattutto la Direttiva 2001/95/EC (*General Product Safety Directive*) e la c.d. "*New Legislative Framework*" ("*Union product safety legislation or framework*"), composta dal Regolamento EC n. 2008/765 e dalla Decisione (EC) n. 2008/768.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 marzo 2020, n. 9](#).

Una parte significativa di quest'ultimo impianto regolatorio è precedente all'avvento dell'IA, dell'IoT e della robotica e, per questa ragione, spesso non contiene riferimenti espliciti a tali tecnologie. Tuttavia è anche caratterizzato da una certa neutralità rispetto alla tecnologia di riferimento, il che consente che le regole ivi contenute si possano adottare anche con riferimento a contesti differenti con specificità e criticità peculiari rispetto a al contesto nativo della disciplina.

Inoltre, la legislazione successiva che può essere ricondotta a questo quadro normativo (ad esempio quella relativa ai dispositivi medici), ha invece esplicitamente preso in considerazione alcuni aspetti legati all'adozione delle tecnologie digitali (decisioni automatizzate, software come prodotto separato e connettività).

Il report di cui si discute, dopo tali considerazioni preliminari, prende in considerazione alcuni aspetti problematici specifici delle tecnologie digitali emergenti dai quali potrebbero derivare delle minacce per la salute e la sicurezza dell'utenza e esamina come la normativa europea vigente considerata per lo scopo del report stesso affronti tali tematiche.

Per quanto riguarda la **connettività** la legislazione comunitaria non prevede disposizioni specifiche relative a misure o requisiti che tutelino l'utente da attacchi informatici, anche se alcune disposizioni relative alla sicurezza sono contemplate in alcune sedi (come ad esempio il Regolamento (EU) 2017/745, la Direttiva 2014/32/EU, la Direttiva 2014/53/EU).

Un ulteriore aspetto preso in considerazione è quello dei rischi connessi all'**autonomia** delle nuove tecnologie e alla relativa regolamentazione. Se in generale sono previste degli obblighi per i produttori in materia di *risk assessment* e di informativa circa i rischi connessi all'uso delle tecnologie, la destinazione di utilizzo e le caratteristiche del prodotto potrebbero cambiare nel corso del tempo e presentare quindi anche dei rischi inediti. Secondo le disposizioni attuali, in questi casi, il produttore è tenuto ad informare le autorità competenti e mettere in atto azioni preventive per garantire la sicurezza dell'utenza. Potrebbe rendersi inoltre necessario far condurre la valutazione del rischio a soggetti qualificati nonché l'adempimento di obblighi informativi rinforzati.

Il tema della **sorveglianza umana nel contesto dei prodotti e dei sistemi di autoapprendimento** dell'IA non è invece preso in considerazione in maniera esplicita.

Le tecnologie basate sull'IA possono presentare a lungo andare anche dei rischi per la **salute mentale** dell'utente. La cornice normativa attuale non sembra prendere in considerazione questo aspetto.

Analogamente non vengono dettate disposizioni specifiche in materia di rischi che possano derivare dalla **integrità e l'esattezza dei dati**, il cui impiego rappresenta l'essenza strutturale e identitaria delle nuove tecnologie digitali (anche se viene evidenziato come sia possibile per il produttore prevedere in fase di progettazione misure di sicurezza *by design* per prevenire questo genere di rischi).

Lo stesso vuoto normativo si riscontra con riferimento ai rischi che possono derivare dalla **opacità** del funzionamento dei processi di autoapprendimento delle tecnologie o della struttura degli algoritmi. Si ipotizza a questo proposito la possibilità di introdurre obbligazioni specifiche in capo al produttore di *disclosure* dei meccanismi di funzionamento.

La normativa europea esaminata tiene già conto in una certa misura della **complessità dei prodotti** o dei sistemi per far fronte ai rischi che possono avere un impatto sulla sicurezza degli utenti, pur essendo necessaria una integrazione con riferimento ai c.d. *stand alone software*.

Infine, la legislazione comunitaria prende in considerazione la complessità delle **catene di valore**, prevedendo sistemi di responsabilità condivisa tra vari operatori economici. Tuttavia sarebbero necessarie specifiche previsioni per potenziare la cooperazione tra operatori economici della *supply chain* e consumatori.

## **Liability**

In maniera speculare rispetto alle nuove sfide in termini di sicurezza, si sviluppano quelle relative al regime di responsabilità per i danni causati dai prodotti. In particolare, si presenta la necessità di assicurare un adeguato livello di protezione per i danni causati da nuove tecnologie, al pari di quelli che trovano origine in tecnologie già note e consolidate, che possa favorire la diffusione delle nuove tecnologie e assicurare stabilità.

Il regime di responsabilità per danni da prodotto è dettato dalla *Product Liability Directive* (Directive 85/374/EEC) che si affianca alle tutele previste dalle legislazioni nazionali.

In questo report, la commissione indaga quali siano le principali sfide per il regime di responsabilità delineato a livello comunitario rispetto alle caratteristiche delle nuove tecnologie.

Si sottolinea innanzitutto come la definizione di prodotto contenuta nella direttiva sia ampia. Tuttavia sarebbe possibile definire meglio il suo ambito di applicazione in modo tale da intercettare la complessità delle tecnologie emergenti e assicurare la tutela necessaria. In questo modo sarebbe anche possibile definire con più precisione l'ambito di applicazione soggettiva individuando in maniera più puntuale il produttore.

La Commissione sta inoltre vagliando delle soluzioni per alleviare o invertire il sistema dell'onere della prova previsto dalle legislazioni nazionali e per revisionare alcune nozioni e dizioni contenute nella *Product Liability Directive* per una più agevole allocazione delle responsabilità, soprattutto nel caso in cui il prodotto dovesse essere modificato nel tempo. Analogamente sono in corso riflessioni relative alla estensione di regimi di responsabilità oggettiva e di sistemi assicurativi che potenzino l'effettività delle tutele risarcitorie.

*Brevi osservazioni conclusive*

Il lavoro condotto dalle istituzioni europee nell'ottica di definire e assicurare standard di sicurezza e di responsabilità all'avanguardia è ancora più rilevante se si considerano le applicazioni di molte tecnologie di nuova generazione in contesti produttivi, sia con finalità produttivo-organizzative che prevenzionistiche o assistive.

Un quadro di regole chiare è utile sicuramente a favorire la diffusione delle nuove tecnologie che consentano di modernizzare le produzioni a vantaggio di produttività e competitività. Ma garantire la sicurezza e la chiarezza ed effettività del regime di responsabilità per danni da prodotto consente anche di realizzare dei sensibili miglioramenti in termini di qualità del lavoro e di tutela della salute e della sicurezza della persona che lavora, con effetti certamente virtuosi per l'economia generale. La salute del lavoratore infatti, oltre ad essere elemento essenziale della dignità della persona, è condizione imprescindibile per la produttività della stessa e di sostenibilità degli interventi di cura a carico del servizio sanitario nazionale e del sistema assicurativo pubblico.

## **“The mental health of workers in the digital era”.** **Il Parlamento Europeo fa il punto sullo stato dell’arte\***

*di Antonella Mauro*

Il Parlamento Europeo ha recentemente emanato un [documento](#) di resoconto di uno studio condotto sulla letteratura a livello mondiale in tema di impatto delle tecnologie digitali sulla salute mentale del lavoratore.

Dall’esame della letteratura internazionale (oltre 5.000 paper, dal 2010 al 2019) sono emersi alcuni aspetti relativi a questo tema.

Sono stati innanzitutto individuate le principali criticità connesse all’utilizzo delle tecnologie sul lavoro: **dipendenza, uso compulsivo, affaticamento, deprivazione del sonno, ansia, sovraccarico, isolamento, invasione della sfera privata, job insecurity, stress, burnout.**

In particolare, l’iperconnettività prolunga gli effetti del *technostress* nel tempo con conseguenze deleterie per gli individui e per la società. Inoltre i maggiori rischi in termini di ansia, isolamento e deprivazione del sonno sono legati alle tecnologie c.d. intrusive (quelle cioè che possono essere usate fuori dal luogo di lavoro tradizionale). Anche la continua necessità di adattamento all’evoluzione tecnologica può essere un fattore di rischio per la salute mentale del lavoratore.

Ad influire sull’entità delle conseguenze delle tecnologie per la salute mentale del lavoratore ci sono anche **fattori demografici e di genere**. Si rileva, infatti, che i soggetti più anziani sembrano essere maggiormente esposti ai rischi di *technostress* e *overload*. Così come le donne sembrano essere più suscettibili al *technostress*.

Un ulteriore dato significativo è quello che viene tratto con riferimento alla **maturità della riflessione scientifica sul tema** così come si configura in base alla letteratura presa in considerazione per lo studio in oggetto. Si evidenzia, infatti, come la riflessione scientifica in materia sia probabilmente ancora in una fase iniziale (le analisi si concentrano su metodi qualitativi più che quantitativi e l’impatto di alcune tecnologie particolarmente pionieristiche non è ampiamente esaminato).

In ogni caso la percezione diffusa è che vi sia una connessione tra l’utilizzo di nuove tecnologie sul lavoro e alcuni disagi per la salute di natura psicosociale.

Inoltre, benché che molti dei fattori di rischio non siano di origine puramente professionale, è necessario che i datori di lavoro non trascurino i rischi derivanti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 marzo 2020, n. 10.](#)

dall'impiego di nuove tecnologie sul lavoro. Il Parlamento suggerisce quindi di adottare un approccio estremamente prudentiale.

La principale conclusione che si trae dagli studi esaminati è che **la dannosità delle tecnologie non è necessariamente intrinseca alle stesse, ma dipende piuttosto dalle loro modalità di utilizzo**. Sarebbe utile quindi adottare misure organizzative per limitare gli effetti negativi derivanti da un uso improprio delle tecnologie sul lavoro.

Il problema deve quindi essere affrontato con strumenti complessi e strutturati, che si fondino su una cultura prevenzionistica in costante aggiornamento, che si sviluppi anche in ottica inclusiva rispetto ai vari attori coinvolti nel processo di gestione del rischio.

## DPI e lavoro da piattaforma: i primi effetti della disciplina sui *riders*?\*

di Emanuele Dagnino

Tra i soggetti più esposti ai rischi di diffusione del coronavirus, ci sono certamente i ciclo-fattorini che, pure in questa fase emergenziale, continuano a fornire il servizio di *delivery* sulle strade delle città.

Della loro situazione stanno cominciando ad occuparsi i tribunali italiani, sollecitati dalle richieste di tutela da parte di questi lavoratori con riferimento alla propria salute e sicurezza. Dopo il Tribunale di Firenze (Trib. Lav. Firenze 1° aprile 2020), anche il Tribunale di Bologna (Trib. Lav. Bologna, 14 aprile 2020), ha sancito in sede di giudizio cautelare *inaudita altera parte* l'obbligo da parte delle piattaforme del *food delivery* di fornire idonei dispositivi di protezione individuale contro i rischi di contagio. I due decreti, pur presentando profili in comune e nonostante quello del Tribunale di Firenze sia espressamente richiamato dal Tribunale di Bologna, presentano alcuni interessanti tratti di differenza.

Entrambe le decisioni riconoscono la sussistenza del *fumus boni iuris* rispetto alla doglianza di parte riconducendo il rapporto di lavoro tra rider e piattaforma all'alveo di applicazione dell'art. 2 co. 1 del d.lgs. n. 81/2015; d'altro canto, invece, emergono differenze sia rispetto alle modalità di tale riconduzione sia rispetto all'ulteriore argomentazione di sostegno alla sussistenza del *fumus boni iuris*.

Quanto al primo profilo, mentre il Tribunale di Firenze pare fare applicazione dell'art. 2 co. 1 nella versione precedente alla novella normativa, citando espressamente un passaggio della recente sentenza di Cassazione n. 1663/2020 laddove si richiamano le caratteristiche della etero-organizzazione pre-riforma<sup>1</sup>, il Tribunale di Bologna fa espresso riferimento alla versione post-riforma, collegandosi poi all'orientamento della Cassazione in senso rafforzativo della posizione assunta. Difficile individuare con precisione i motivi sottostanti la diversa scelta operata dai giudici: potrebbe semplicemente essere una questione riguardante la data di inizio del rapporto sottoposto a giudizio (che dai decreti non emerge) oppure una diversa interpretazione dei profili di applicazione temporale della nuova disciplina.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 aprile 2020, n. 16.](#)

Quanto poi, agli specifici profili riguardanti l'applicazione delle misure (e delle tutele) in materia di salute e sicurezza il prosieguo della analisi del *fumus* nei due decreti si segnala per un approccio completamente diverso.

Da un lato, il Tribunale di Firenze richiama la disciplina recentemente introdotta del Capo V-bis, fondando il diritto del rider di ricevere i DPI – *ad abundantiam* e a prescindere dalla valutazione di ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 2 co. 1 – sull'applicazione della disciplina secondo cui il committente (piattaforma) è tenuto «nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, al rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»<sup>2</sup>

Diversamente, il Tribunale di Bologna non fa alcun riferimento a tale disciplina, probabilmente ritenendo assorbito l'aspetto dell'applicazione del TU di salute e sicurezza sul lavoro con riferimento alla riconduzione al lavoro etero-organizzato. Si premura, invece, di rafforzare la propria argomentazione rispetto al tipo di attività svolta e ricollegandolo a ragioni di tutela sia del lavoratore sia della clientela, per come emergono dalla disciplina emergenziale.

Al di là del possibile esito della vicenda con riferimento alle ordinanze che saranno emanate, è interessante soffermare l'attenzione sull'argomentazione del Tribunale di Firenze, laddove richiama il Capo V-bis. In quella sede, infatti, il Tribunale pare richiamare l'applicazione dell'intero corpus normativo del TU al lavoro dei *rider*, aderendo ad una delle due diverse interpretazioni sostenute dai primi commentatori della riforma, quella estensiva. In assenza di una chiara previsione normativa, infatti, secondo parte della dottrina la disposizione di cui all'art. 47-septies, produrrebbe l'estensione dell'ambito applicativo dell'intero TU di salute e sicurezza sul lavoro; secondo altra parte, invece, laddove non si applichi l'art. 2 co. 1, si dovrebbe ritenere applicabile ai rider la sola disciplina rilevante per i rapporti di lavoro autonomo, con la differenza rispetto alle ordinarie previsioni del TU che tale applicazione avvenga a cura e spese della società committente.

Al di là del riferimento all'art. 71 da parte del Tribunale – ovvero ad una disposizione riguardante le attrezzature di lavoro e non i DPI – si tratta di una presa di posizione con un portato rilevante e sarà particolarmente interessante conoscere la posizione assunta nell'ordinanza per analizzare un primo orientamento sul punto. Occorre sottolineare, però, che con specifico riferimento alle doglianze di causa la soluzione della vicenda non sarebbe stata diversa neanche in applicazione della interpretazione restrittiva prospettata in dottrina, dal momento che ai sensi dell'art. 21 del TU, il lavoratore autonomo è tenuto a munirsi dei dispositivi di protezione individuale e che, in applicazione dell'art. 47-septies, tale adempimento ricadrebbe sulla committente nello specifico caso dei *rider* (a cura e spese).

Certo non si può biasimare il giudice che in sede di giudizio ex art. 700 non si è prolungato in una complessa e articolata esegesi della disposizione, ma le prossime fasi saranno particolarmente interessanti per un primo vaglio della disciplina di default –

## 7. The future of EOSH

ovvero applicabile a prescindere dalla riconducibilità dell'attività del *rider* al lavoro etero-organizzato – introdotta dal legislatore.

## Le linee guida dell'INAIL per un ritorno al lavoro in sicurezza: prima lettura\*

di Giada Benincasa

**Misure graduali per un ritorno progressivo al lavoro, garantendo adeguati livelli di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.** È questo il principale messaggio del *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione* curato dal Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambiente dell'INAIL e approvato dal Comitato Tecnico Scientifico istituito presso la Protezione Civile. Le linee guida, pubblicate lo scorso 23 aprile, seguono le indicazioni rese note dalla Agenzia europea di Bilbao (*COVID-19: Back to the workplace – Adapting workplaces and protecting workers*).

**Il documento INAIL individua tre variabili per inquadrare il rischio di contagio negli ambienti di lavoro:**

- (1) *l'esposizione*, cioè la possibilità di venire a contatto con fonti di contagio nell'esecuzione dell'attività lavorativa;
- (2) *la prossimità*, che si verifica ogni volta in cui le caratteristiche intrinseche di svolgimento del lavoro non permettono di osservare il rispetto della distanza interpersonale prevista;
- (3) *l'aggregazione*, cioè quando è possibile prevedere un contatto con soggetti terzi rispetto ai lavoratori dell'azienda.

**In questa prospettiva si rende pertanto necessario tenere in considerazione le specificità dei processi produttivi e delle modalità di organizzazione del lavoro nonché il contesto territoriale in cui operano gli insediamenti produttivi**, in quanto fattori che possono contribuire alla caratterizzazione del rischio che può assumere una diversa entità e modularità in base al caso di specie. Non solo. È anche necessario tenere conto dell'impatto che la riattivazione di uno o più settori potrebbe comportare nell'aumento di occasioni di aggregazioni sociali per la popolazione.

**Il documento INAIL presenta poi una metodologia innovativa di valutazione integrata del rischio** che tiene in considerazione la probabilità di venire a contatto con fonti di contagio in occasione di lavoro, di prossimità connessa ai processi lavorativi nonché l'impatto connesso al rischio di aggregazione sociale anche verso "terzi". Segue infine **un focus sull'adozione di misure organizzative, di prevenzione e protezione e di lotta all'insorgenza di focolai epidemici**, anche in conside-

---

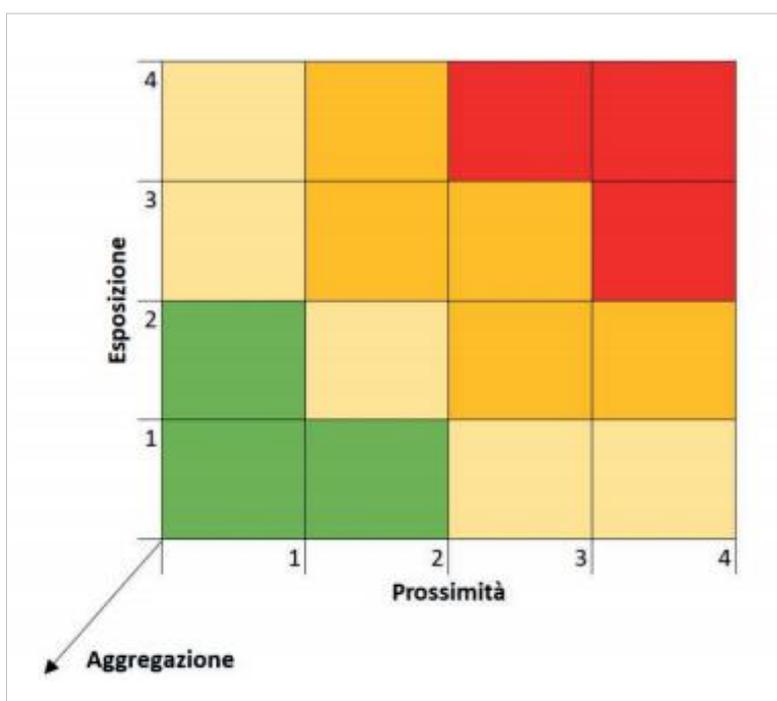
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 aprile 2020, n. 17.](#)

razione di quanto già contenuto nel Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto tra Governo e Parti sociali il 14 marzo 2020.

### Metodologia di valutazione integrata del rischio

**Cuore del documento è una matrice di rischio elaborata sulla base di un punteggio attribuito a ciascun settore produttivo per le prime due variabili** (esposizione / prossimità) **con una scala di valori da 0** (probabilità bassa / lavoro effettuato da solo per la quasi totalità del tempo) **a 4** (probabilità alta / lavoro effettuato in stretta prossimità con altri per la maggior parte del tempo) passando dalle attività con meno probabilità di esposizione (come avviene nel settore agricolo) ed eseguite prevalentemente da soli o con altri ma non in prossimità (uffici privati), a lavori caratterizzati da una alta esposizione al rischio (operatori sanitari) e svolti in stretta prossimità con altre persone per la maggior parte del tempo (studi dentistici). Tale punteggio, risultante dalle prime due variabili, deve essere poi integrato con il punteggio derivante dalla **terza variabile (aggregazione) che prevede una scala di valori da 1.00** (presenza di terzi limitata o nulla, come nel caso del settore manifatturiero, industria o uffici non aperti al pubblico) **a 1.50** (aggregazioni intrinseche controllabili con procedure in maniera molto limitata, es. spettacoli, manifestazioni di massa).

**Il risultato finale, dato dalla rappresentazione delle tre variabili su un unico piano cartesiano, definisce il livello di rischio con relativo codice colore** (verde, giallo, rosso) per ciascun settore produttivo all'interno della matrice di seguito rappresentata.



Matrice di rischio: verde = basso; giallo = medio-basso; arancio = medio-alto; rosso = alto

**Tra i settori, i mestieri e i professionisti ritenuti più a rischio vengono individuati i farmacisti, le forze dell'ordine, gli operatori nel settore sanità e assistenza sociale, gli atleti professionisti, il settore delle agenzie funebri e i par-rucchieri.** Il fatto che molti dei settori ritenuti più pericolosi siano tra quelli rimasti operativi nella prima fase in quanto essenziali, rende evidente la necessità di approfondire ulteriormente il fenomeno del contagio e il suo impatto nel settore socio-sanitario, al fine di rafforzare tutte le misure necessarie per garantire la tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori.

A seguire, con indice di rischio medio-alto, vengono classificati i manutentori, i corrieri, gli addetti alle mense e i camerieri, i microbiologi, i lavoratori dello spettacolo e gli interpreti nonché le badanti.

Nella categoria di rischio medio-basso residuano, invece, gli operatori ecologici, gli operai edili, i cassieri, nonché, in generale, l'istruzione, le attività artistiche, sportive e di intrattenimento e divertimento (ad eccezione di quelle citate sopra ricondotte ad altre categorie) e le attività di famiglie e convivenze (come i datori di lavoro per personale domestico).

Infine, considerati a basso rischio sono: il settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, le attività manifatturiere, fornitura di acqua, gas ed energia (comprese attività in reti fognarie e gestione di rifiuti e risanamento), costruzioni, commercio all'ingrosso e al dettaglio (comprese le riparazioni di autoveicoli e motocicli), trasporto e magazzino (fatta eccezione per i corrieri, che abbiamo visto rientrare nella categoria di rischio medio-alto), attività di servizi di alloggio e ristorazione, servizi di comunicazione e informazione, attività finanziarie e assicurative nonché professionali, scientifiche e tecniche, settore dell'amministrazione pubblica e difesa, servizi.

### **Strategie di prevenzione**

Promuovendo un approccio partecipato ed integrato all'attuazione delle procedure minime di salute e sicurezza per i lavoratori, il documento INAIL sottolinea l'impossibilità di prescindere dal coinvolgimento di tutte gli attori della prevenzione aziendale (medico competente, RSPP, RLS/RLST) nel coadiuvare il datore di lavoro in un puntuale monitoraggio dell'attuazione attenta e responsabile delle misure di tutela.

**I ricercatori dell'INAIL evidenziano poi la necessità di adottare una serie di azioni che vanno ad integrare il documento di valutazione dei rischi (DVR)** A tal proposito, in risposta a una diversa posizione di parte della letteratura scientifica, si ricorda che anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'Agenzia Europea di Bilbao si sono espressi per l'attuazione di un aggiornamento, almeno sostanziale, del DVR (anche tramite un'appendice allo stesso ai fini probatori).

Le azioni individuate dall'INAIL, da attuarsi all'interno dell'organizzazione imprenditoriale, sono suddivise in misure organizzative, misure di prevenzione e protezione, misure specifiche per la prevenzione dell'attivazione di focolai epidemici.

Le “**misure organizzative**” risultano di primaria importanza e agiscono attraverso la rimodulazione degli spazi e delle postazioni di lavoro, dell'orario di lavoro e dell'articolazione in turni, nonché dei processi produttivi.

**Quanto alla gestione degli spazi di lavoro merita sottolineare la necessità di modulare gli ambienti di lavoro nell'ottica del distanziamento sociale** (compatibilmente con la natura dei processi produttivi), anche ricavando ulteriori spazi di lavoro da uffici inutilizzati (come le sale riunioni) o introducendo barriere in plexiglass tra una postazione e l'altra (che dovranno essere distanziate tra loro). Viene altresì previsto, con specifico riferimento agli spazi comuni (mense, spogliatoi, servizi igienici) continua ventilazione dell'ambiente, turnazione, permanenza ridotta, distanziamento. Laddove possibile è necessario prevedere dei percorsi di entrata e di uscita, individuando porte di entrata e porte di uscita dedicate. Richiamando quanto previsto all'interno del Protocollo condiviso dal Governo delle parti sociali (del 14 marzo, poi integrato il 24 aprile) vengono limitati al minimo gli spostamenti all'interno dell'azienda, il divieto di riunioni in presenza (salvo eccezioni di particolare necessità da gestire con adeguato distanziamento interpersonale e riducendo al minimo il numero dei partecipanti) e modulato l'accesso ai fornitori esterni tramite percorsi e tempistiche bene definite dall'azienda (viene specificato altresì che le attività di carico e scarico dovranno avvenire nel rispetto del distanziamento sociale).

**Con riferimento all'organizzazione e all'orario di lavoro, potranno essere adottate soluzioni organizzative innovative che riguardano sia l'articolazione dell'orario di lavoro** (differenziati per ridurre le presenze contemporanee nel luogo di lavoro e/o assembramenti all'entrata e all'uscita dei locali aziendali) **sia i processi produttivi**, limitando anche la necessità di trasferte. Viene altresì specificata la necessità di “evitare aggregazioni sociali anche in relazione agli spostamenti per raggiungere il posto di lavoro e rientrare a casa (*commuting*), con particolare riferimento all'utilizzo del trasporto pubblico”, tramite piani di mobilità adeguati, misure specifiche per disciplinare l'uso dei mezzi pubblici (prevedendo distanziamento e utilizzo di mascherine per tutti i viaggiatori) o incentivando forme di trasporto sul luogo di lavoro differenti, anche con il mezzo privato. Viene inoltre prevista un'analisi dei processi con distribuzione dei compiti (anche ricollocando lavoratori suscettibili, previa valutazione del medico competente), articolazione dei turni e valorizzazione di forme di lavoro a distanza, modulando, anche con l'utilizzo di tecnologie innovative, l'articolazione stessa del lavoro. **Quanto alle forme di lavoro a distanza utilizzate anche nella prima fase dell'emergenza in atto, i ricercatori dell'INAIL evidenziano la necessità di rafforzare le misure di supporto per la prevenzione dei rischi connessi a questa tipologia di lavoro**, in particolare fornendo assistenza nell'uso di apparecchiature e software nonché degli strumenti di videoconferenza, incoraggiando a gestire al meglio l'orario di lavoro facendo pause regolari e tenendo in considerazione la necessità di garantire il supporto sia a quei lavoratori

che si sentono isolati, sia a quelli che contestualmente hanno necessità di accudire i figli, con evidenti criticità sul piano della conciliazione vita-lavoro.

**Tra le “misure di prevenzione e protezione”, di carattere generale e specifico, troviamo l’informazione e la formazione**, che devono essere effettive, efficaci e adattate allo specifico contesto lavorativo al fine di implementare nei lavoratori il senso di consapevolezza e di adeguatezza delle misure poste in essere; **le misure igieniche e di sanificazione degli ambienti** (tramite sanificazione periodica e pulizie giornaliere nonché mettendo a disposizione dei lavoratori detergenti e brochure informative), prevenendo altresì, alla riapertura (almeno per le aziende poste in aree geografiche a maggiore rischio o nelle aziende in cui si sono registrati casi di infezione), una sanificazione degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni; **l’utilizzo di mascherine e DPI per le vie respiratorie**, prevedendo l’utilizzo delle mascherine per tutti quei lavoratori che condividono spazi comuni e rimettendo alla valutazione dei rischi nelle singole realtà aziendali la determinazione di specifici DPI anche in relazione al complesso dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori; **sorveglianza sanitaria e tutela dei lavoratori fragili**, sottolineando **il ruolo cardine del medico competente al di là dell’ordinarietà, soprattutto per l’identificazione dei soggetti suscettibili** (per età o pregresse malattie cronico-degenerative) e per il reinserimento lavorativo di soggetti con pregressa infezione da SARS-CoV-2 (per i quali viene prevista una gestione dedicata e dettagliata). In questa prospettiva vi è la possibilità di introdurre la “sorveglianza sanitaria eccezionale” che verrebbe effettuata sui lavoratori cd. fragili (con età superiore ai 55 anni o su lavoratori al di sotto di tale età ma che ritengano di rientrare, per condizioni patologiche, in questa condizione anche attraverso una visita a richiesta).

Con riferimento alla figura del **medico competente** viene sottolineato che in assenza di copertura immunitaria adeguata (tramite test sierologici di accertata validità) sarà necessario valutare attentamente la possibilità di esprimere un giudizio di “inidoneità temporanea” o limitazioni dell’idoneità per un periodo adeguato, con attenta rivalutazione alla scadenza dello stesso. Si precisa infatti che è necessario sviluppare “percorsi ad hoc di aggiornamento professionale e raccomandazioni operative per i medici competenti a cura di società scienti che del settore di riferimento e delle Istituzioni sul tema specifico”. Viene altresì indicata la necessità di nominare, in via straordinaria, un medico competente *ad hoc* anche nelle aziende dove non è già presente per il periodo emergenziale o soluzioni alternative, anche con il coinvolgimento delle strutture territoriali pubbliche (ad esempio, servizi prevenzionali territoriali, INAIL, etc.) che, come per altre attività, possano effettuare le visite, magari anche su richiesta del lavoratore.

Infine, le “**misure specifiche per la prevenzione dell’attivazione di focolai epidemici**”, dirette a contrastare il rischio di riattivazione di focolai nei luoghi di lavoro, prevedono, oltre al rafforzamento delle misure di igiene già richiamate, il controllo della temperatura corporea sui lavoratori, prima dell’accesso al luogo di lavoro (come previsto dal Protocollo più volte citato) o la gestione di un lavoratore con sintomi durante lo svolgimento dell’attività lavorativa. Inoltre, nelle aree maggiormente

colpite potranno essere previste misure aggiuntive di esecuzione del tampone per tutti i lavoratori (soprattutto per quelle attività e quei settori in cui l'indice di prossimità si rivela più alto).

In conclusione merita segnalare che il modello di analisi del rischio proposto, prende le mosse da tre aspetti valutativi: l'analisi di processo lavorativo nell'ottica del distanziamento sociale fra i lavoratori; il rischio di contagio connesso con la tipologia di attività specifica; il coinvolgimento di terzi nei processi lavorativi e il rischio di aggregazione sociale. A tal proposito, come suggerito dai ricercatori INAIL, le attività produttive con rischio basso o medio-basso potrebbero avere priorità in un processo graduale di rimodulazione delle misure contenitive, come nel caso delle attività di manifattura e costruzione (e in alcuni casi nel commercio e nei servizi), settori vitali per l'economia del Paese, tenendo ben presente la specificità e la complessità dei singoli contesti aziendali, specialmente nelle piccole e medie imprese.

## Fase 2 e trasporti pubblici: le misure di prevenzione previste da INAIL e ISS\*

*di Giada Benincasa*

La progressiva ripresa delle attività lavorative fa sorgere interrogativi sulla gestione del trasporto pubblico e del pendolarismo. Parliamo di circa 30 milioni di persone che si spostano ogni giorno per raggiungere il luogo di studio o di lavoro (fonte ISTAT). Di particolare importanza, in questa prospettiva, è il documento tecnico dell'INAIL (in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità) contenente una [\*Ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive in relazione al trasporto pubblico collettivo terrestre nell'ottica della ripresa del pendolarismo.\*](#)

Tra i settori di maggior rilievo, in termini di numero di lavoratori coinvolti nella mobilità ogni giorno, vengono evidenziati quello dell'informazione e comunicazione, del trasporto e magazzinaggio, delle attività ricreative, artistiche e sportive, delle attività manifatturiere e della amministrazione pubblica. Seguono il commercio all'ingrosso e al dettaglio e le attività scientifiche, tecniche e professionali. Dai dati riportati emerge che solo i tre principali settori (manifatturiero, costruzioni, commercio) mobilitano complessivamente circa 700.000 lavoratori potenziali utenti di mezzi pubblici di trasporto collettivo (da ridurre di circa un 20% grazie alle tutele previste per i cd. lavoratori vulnerabili). Tuttavia, come emerge dal documento tecnico, nei dati riportati non è possibile stimare l'impatto di una ulteriore variabile, di difficile quantificazione, derivante dalla mobilitazione di terzi a seguito della apertura delle attività commerciali, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, che potrebbe sovrapporsi con i flussi della mobilità lavorativa.

Richiamando il [\*Protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica\*](#) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20 marzo 2020 ([\*aggiornato al 27 aprile 2020\*](#)), vengono proposte alcune misure organizzative e preventive. Tra le misure di sistema viene sottolineata la necessità di ridurre i picchi di utilizzo del trasporto pubblico collettivo, con particolare riferimento alle aree metropolitane ad alta urbanizzazione, al fine di cambiare il concetto di ora di punta nella mobilità cittadina, anche attraverso l'intervento strategico di **modulazione delle finestre di inizio e fine dell'attività lavorativa** (per evitare fenomeni di aggregazione) nonché il prolungamento degli orari di apertura degli esercizi commerciali. Si suggeri-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 4 maggio 2020, n. 18.\*](#)

scono inoltre forme alternative di mobilità sostenibile (*e-bike* e *bike sharing*) ricorrendo anche a forme di *mobility management*, tramite tecnologie di ultima generazione.

**Tra le misure di gestione del servizio ferroviario vengono poi individuate misure di igienizzazione, disinfezione (quotidiana) e sanificazione (periodica)** per gli spazi comuni delle stazioni e dei treni e l'installazione di dispenser per la pulizia delle mani (anche in prossimità di pulsantiere, come nel caso delle biglietterie automatiche), **misure organizzative** (tramite criteri di prenotazione dei posti atti a garantire il distanziamento sociale, controlli della temperatura ai gate, porte e percorsi di ingresso e uscita separati e sospensione dei servizi di ristorazione a bordo dei treni) e **misure di prevenzione e protezione** (tramite l'utilizzo di mascherine chirurgiche e guanti per gli addetti in stazione e a bordo dei treni nonché in caso di più conducenti).

**Per quanto riguarda invece la gestione del trasporto locale** vengono individuate misure *ad hoc* per **autobus urbani ed extraurbani e tram** (in cui viene preferito l'acquisto di biglietti elettronici e l'inibizione, ove possibile, della porta anteriore per meglio tutelare il conducente) e **metro** (prevedendo altresì differenziazione delle porte per la salita e la discesa e disciplinando l'uso dei posti a sedere anche tramite apposita segnaletica, garantendo inoltre adeguata informazione e formazione del personale addetto).

**Essenziale è, infine, il richiamo alla responsabilità individuale dei singoli utenti dei servizi di trasporto pubblico**, in quanto fondamentale al fine di garantire il distanziamento sociale, le misure igieniche, nonché per prevenire comportamenti che possano aumentare il rischio di contagio. A tal proposito, viene riportata una proposta di decalogo per gli utenti del trasporto pubblico terrestre, invitando gli utenti ad utilizzare i mezzi di trasporto pubblico collettivo in casi necessari, rispettando le regole previste nelle stazioni e a bordo dei treni (segnaletica, comunicazioni, pulizia mani) e indossando mascherina – anche di stoffa – per coprire correttamente il naso e la bocca.

## Inosservanza dei Protocolli anti-contagio e responsabilità ai sensi del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro: le indicazioni operative della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo\*

*di Giada Benincasa, Giovanni Pigliararmi*

Lo scorso 12 maggio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo ha fornito [indicazioni operative per la verifica dell'applicazione dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro non sanitari](#), ai sensi dell'art. 2 comma 6 DPCM 26 aprile 2020.

La Procura specifica che, nonostante il richiamo ai Protocolli nazionali (aggiornato poi il 24 aprile 2020) – e ai Protocolli specifici per il settore cantiere e il settore trasporto e logistica – si tratta di un **Protocollo deputato a fornire mere linee guida** – dunque con la finalità di fornire indicazioni operative dirette ad incrementare l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate nei singoli ambienti di lavoro al fine di contrastare il Covid-19 – e non invece “**norme tecniche**” o “**buone prassi**” di cui all'art. 2, lett. u), v), d.lgs. 81/2008.

Fatta questa premessa merita sottolineare che le parti contraenti hanno dunque previsto che le imprese adottino il Protocollo condiviso all'interno della propria organizzazione, applicando, però – oltre a quanto già previsto al livello centrale – le ulteriori misure elencate nel Protocollo stesso che dovranno essere integrate con altre misure equivalenti e più incisive secondo la particolarità e la peculiarità della propria organizzazione, “previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali, per tutelare la salute delle persone presenti all'interno dell'azienda e garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro”.

Quanto al profilo sanzionatorio viene rilevato quanto segue: dato che l'art. 2, comma 10, DPCM 26 aprile 2020 attribuisce valenza normativa ai contenuti dei Protocolli ivi richiamati e che tali contenuti hanno natura di misure di contenimento, la loro violazione comporterebbe l'applicazione delle sanzioni individuate dall'art. 4, DL 19/2020 – rubricato “sanzioni e controlli” – salvo che il fatto, come si legge, non costituisca reato. Ciò produrrebbe l'effetto per cui, da un lato, la natura amministrativa delle sanzioni applicate sarebbe priva del potere di prescrivere l'adozione delle misure organizzative e gestionali che consentirebbero di riportare l'ambiente di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 maggio 2020, n. 20](#).

lavoro in sicurezza; dall'altro, invece, viene contemplata la possibilità di configurare la responsabilità penale in capo al datore di lavoro (caso in cui sarebbe esclusa l'applicazione di sanzioni di natura amministrativa) in caso di mancato rispetto di tali protocolli.

A tal proposito viene però specificato dalla Procura che, **vista la finalità di prevenzione generale cui si ispira la normativa in materia di sicurezza e igiene del lavoro, potrebbe essere opportuno rintracciare nelle misure di prevenzione e organizzazione contenute nei Protocolli, i precetti che corrispondono alle norme del Testo Unico in materia di Salute e sicurezza sul lavoro (D.lgs. n. 81/2008)**, con la conseguenza che, in caso di mancata applicazione di una delle misure contenute nei Protocolli, andrà applicata la procedura di cui all'art. 301, D.lgs. n. 81/2008 (e conseguentemente le disposizioni di cui agli artt. 20 e ss del D.lgs. 758/1994, impartendo al trasgressore la prescrizione volta alla regolarizzazione delle condizioni antiggiuridiche). In questa prospettiva, dunque, l'obbligo di "Informazione" previsto al punto 1 del Protocollo potrebbe dar luogo, in caso di inadempimento del datore di lavoro, alla violazione degli artt. 36, comma 2, lett. a), D.lgs. 81/2008; oppure, altresì, la violazione del punto 4 del Protocollo, inerente alle "Pulizia e sanificazione in azienda", potrebbe dar luogo alla violazione dell'art. 63 comma 1, in combinato disposto con l'art. 64, comma 1, lett. d) e All. IV punto 1.1.6; altresì la non ottemperanza alle previsioni inerenti alle "Precauzioni igieniche personali" e alla dotazione dei "Dispositivi di Protezione Individuali", rispettivamente previsti ai punti 5 e 6 del Protocollo, potrebbero essere contestati al datore di lavoro ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. f) e d), D.lgs. 81/2008 (nonché, per i soli DPI, anche gli artt. 74 e ss).

8.

**UN MONDO DEL LAVORO  
IN TRASFORMAZIONE.  
APPUNTI DI VIAGGIO  
SULLE FORME DI LAVORO  
SENZA CONTRATTO**

## Il contratto di prestazione occasionale\*

di Marco Tuscano

Il contratto di prestazione occasionale (Prest.o), *ex* articolo 54 bis, legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, è uno degli strumenti atipici del diritto del lavoro italiano.

La sua atipicità si manifesta sia nel diritto, sia, potremmo dire, *de facto*, e più avanti capiremo perché.

Nel diritto come ben sappiamo il contratto di lavoro tipico è quello subordinato a tempo indeterminato, lo strumento del contratto di prestazione occasionale invece risponde ad un'esigenza di flessibilità, e nel concreto all'esigenza di coprire legalmente un rapporto di lavoro istantaneo, momentaneo e temporaneo, del tutto, chiaramente, precario.

La sua atipicità *de facto*, è data dall'intervento di un soggetto terzo quale l'INPS, che mai in sostanza aveva visto una sua partecipazione così diretta in un rapporto di lavoro.

Una breve e riassuntiva illustrazione delle modalità di utilizzo dello strumento a questo punto diviene fondamentale:

Il suo utilizzo è possibile dal 10.07.2017, e avviene tramite una piattaforma predisposta dall'Inps.

Il contratto Prest.o può normalmente essere utilizzato da:

- professionisti, lavoratori autonomi, imprenditori, associazioni, fondazioni e altri enti di natura privata che hanno alle loro dipendenze meno di 5 lavoratori a tempo indeterminato;
- Altri utilizzatori nell'ambito del lavoro agricolo a particolari condizioni;
- Le amministrazioni pubbliche per esigenze temporanee o eccezionali.

Con le seguenti limitazioni:

- per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, il totale degli importi percepiti tramite Prest.o non deve essere superiore complessivamente a 5.000 euro netti;
- per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, il totale degli importi erogati non deve essere superiore complessivamente a 5.000 euro netti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 agosto 2020, n. 30.](#)

(con l'ulteriore limitazione di un massimo di 2.500 € per ogni singolo prestatore da parte di un singolo utilizzatore).

Ai fini dei predetti limiti sono individuate alcune categorie di lavoratori il cui reddito per prestazioni occasionali sarà computato in misura pari al 75%:

- a) titolari di pensione di vecchiaia o di invalidità;
- b) giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado ovvero a un ciclo di studi presso l'università;
- c) persone disoccupate, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n.150;
- d) percettori di prestazioni integrative del salario, di reddito di inclusione (REI o SIA) ovvero di altre prestazioni di sostegno del reddito.

Il numero di ore massimo utilizzabile è pari a 280 ore nell'arco di un anno civile.

Si specifica che il contratto Prest.o non può essere utilizzato nelle seguenti ipotesi:

- Da parte di aziende dell'edilizia e dei settori affini, e da aziende del settore lapideo e/o di escavazione, da imprese del settore delle miniere, cave o torbiere;
- Nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi.

Per l'utilizzo dello strumento è necessaria la preventiva iscrizione alla piattaforma telematica predisposta dall'Inps che può essere utilizzata da:

- Gli utilizzatori e i prestatori di lavoro accedendo alla piattaforma telematica mediante le proprie credenziali personali o avvalendosi dei servizi di contact center INPS;
- Intermediari abilitati come Consulenti del lavoro e patronati.

L'iscrizione consente all'utilizzatore, o intermediario, di comunicare preventivamente (almeno 60 minuti prima della resa) la prestazione lavorativa (comunicazione peraltro possibile anche tramite contact center). La comunicazione deve contenere i seguenti dati:

- i dati identificativi del prestatore (e se appartenente a categorie particolari);
- la misura del compenso pattuita;
- il luogo di svolgimento della prestazione;
- la data e l'ora di inizio della prestazione lavorativa;
- il settore di impiego del prestatore;
- altre informazioni per la gestione del rapporto, richieste dalla procedura.

In caso di prestazione non resa, entro il 3° giorno successivo alla data della prestazione, la stessa potrà essere revocata dall'utilizzatore. Una volta trascorso il termine l'Inps valorizzerà la posizione assicurativa del prestatore.

Resta inteso che la misura del compenso è liberamente stabilita dalle parti, l'importo minimo netto per il prestatore però deve essere di almeno 9 € all'ora, a cui viene applicata una contribuzione IVS alla gestione separata del 33% (2,97 € su 9 € netti), il 3,5 % a titolo di premio Inail (0,32 € su 9 € netti) e l'1% come costo di gestione (0,09 € su 9 €) il tutto a carico dell'utilizzatore, per un totale di 12,38 €.

È inoltre presente una ulteriore, importante e notevole limitazione all'utilizzo delle prestazioni occasionali: il compenso giornaliero non può essere inferiore a 36 €, anche se la prestazione di lavoro è inferiore alle 4 ore. Per dovere di precisione si sottolinea come gli importi erogati non siano imponibili fiscalmente.

Le prestazioni sono pagate dall'Inps entro il 15 del mese successivo a quello di resa della prestazione stessa, e sono erogate sul conto corrente indicato tramite IBAN al momento della registrazione (in caso di mancata indicazione dell'Iban i compensi verranno erogati mediante bonifico bancario domiciliato pagabile presso gli uffici della società Poste Italiane S.p.A.).

L'INPS nel contratto "Prest.o" interviene quindi direttamente, pagando il prestatore, attingendo le somme necessarie da un portafoglio elettronico precaricato dal committente tramite "modello F24 elementi identificativi".

Al di là delle considerazioni storiche, che motivano e forse giustificano il tipo di percorso tecnico previsto (di certo complesso), e che in parte saranno sfiorate, è necessario privilegiare le considerazioni inerenti la reale spendibilità e utilità dello strumento.

Ai fini di quanto sopra, fondamentale è l'analisi di alcuni *pro* e *contro*.

Come detto il contratto Prest.o risponde ad un'esigenza momentanea, circostanziale, da parte (principalmente) di un committente. Vi è da dire che già l'antenato del contratto Prest.o, il vecchio voucher, rispondeva pienamente alla domanda di cui sopra, con un'offerta però oltremodo incontrollata ed incontrollabile, e socialmente forse cinica, circostanza che ne impose il superamento.

Il nuovo contratto di prestazione occasionale ha quindi, riassumendo, soppiantato il voucher, lasciando però grande perplessità. Siamo infatti in presenza di uno strumento dal grande potere, ipercontrollato e dal difficile abuso, che nei fatti però risulta molto difficile da utilizzare.

Uno dei punti che desta maggiore perplessità è il metodo di caricamento del portafoglio elettronico di cui sopra. A tal fine è infatti necessario, come chiarito, che il committente paghi un f24 Elide e questo pone due grossi problemi:

- Perché f24 elide e non f24 ordinario? Questo non permette infatti di includere lo strumento all'interno della normale gestione aziendale (si pensi alla impossibilità di compensazione di crediti);
- La tempistica di caricamento del portafoglio è oltremodo smisurata, nell'ordine dei 15 giorni.

Non si comprende come uno strumento che deve rispondere ad esigenze momentanee, temporanee ed eccezionali possa prevedere una siffatta dinamica gestionale.

Nato per combattere il lavoro nero saltuario, il nuovo Prest.o, nelle attuali modalità, sembra demotivare del tutto le aziende al suo utilizzo.

In aggiunta a quanto sopra urge una ulteriore considerazione: perché deve essere prevista una tassativa registrazione sul sito dell'INPS per poterne permettere l'utilizzo? Registrazione che, inoltre, è prevista sia per il committente che per il prestatore.

Anche qui due considerazioni sembrano assolutamente doverose:

- l'obbligatoria laboriosa registrazione non sembra rispondere ai criteri di temporaneità, occasionalità e flessibilità che sono alla base dello strumento;
- non si capisce come uno strumento che, a tutti gli effetti, rientra nell'ordinamento lavoristico italiano esiga una registrazione quasi discriminatoria (e/o una chiamata ad un call center forse in parte anche lesiva della privacy), si pensi a chi potrebbe non voler utilizzare internet o a chi non ne ha la possibilità. Sarebbe come pretendere che un contratto di lavoro debba essere scritto, ai fini della sua validità, su una antica pergamena egizia.

Per riassumere il nuovo contratto Prest.o potenzialmente sembra tutelare prestatori e aziende, ma nei fatti richiede riflessioni, ed interventi da parte de legislatore.

Ritengo di poter utilizzare una similitudine per esprimere pienamente la sensazione delle aziende che, attratte inizialmente dallo strumento, si devono arrendere alla difficoltà di utilizzo:

È come un'oasi, sempre troppo lontana, per l'assetato in un deserto: una tortura o un miraggio?

## Il percorso a ostacoli del lavoro familiare\*

di Marco Tuscano

*L'apporto di lavoro dei familiari spesso si traduce in forme di lavoro acontrattuali o in regime di gratuità, che per sua natura, normalmente, non richiede un contratto. Questo è il presupposto che mi porta ad includere il lavoro familiare nei miei Appunti di viaggio sulle forme di lavoro senza contratto.*

**L'importanza della famiglia è universalmente riconosciuta: “La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società” (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani).**

La sua rilevanza nell'ordinamento italiano è cosa nota.

Eppure proprio in quest'ambito, per quanto sopra evidentemente ampiamente tutelato, con specifico riferimento al mondo del lavoro, perdura un cortocircuito logico-giuridico che appare lontano dall'essere risolto.

Ricordiamo che l'intervento lavorativo familiare nel contesto italiano si può realizzare in diversi modi:

- Gratuitamente;
- Tramite i contratti atipici di lavoro;
- Tramite i contratti tipici di lavoro;
- Tramite specifiche scelte societarie come nel caso delle società di capitali;
- Tramite l'azienda di tipo familiare *ex art. 230-bis c.c.*, come ipotesi residuale.

**Nel nostro ordinamento normalmente vige una generale presunzione di onerosità della prestazione lavorativa che trova i suoi fondamenti cardine nella Costituzione e nel codice civile.** Si pensi a quanto stabilito in particolar modo dall'art. 1 e 36 della Costituzione e dagli art. 2094 e 2222 del codice civile.

La presunzione di onerosità, semplice e non assoluta, implica che l'attività lavorativa si ritiene sia prestata sempre a fronte di una retribuzione o compenso.

Questa presunzione nell'ambito del lavoro familiare viene meno in ragione di un legame affettivo e quindi solidaristico, *Affectionis vel benevolentiae causa*.

Ciò vuol dire che la prestazione lavorativa, nel contesto familiare, si ritiene sia “prestata per solidarietà ed affettività, quale obbligo connaturato al vincolo familiare o coniugale, avente lo scopo di migliorare le condizioni di esistenza, materiali e spirituali, dell'intero nucleo familiare” (T. Bussino).

**Prendendo spunto da quanto sancito dall'art. 230 bis c.c., stante la volontà del legislatore di definire la portata del legame parentale in ambito lavorativo, si**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 settembre 2020, n. 35.](#)

potrebbe affermare che si ricade nell'alveo del lavoro familiare in caso di prestazione effettuata da parenti di primo grado (genitori e figli), di secondo grado (i nonni, i fratelli e le sorelle, i nipoti), di terzo grado (i bisnonni e gli zii, i nipoti intesi come figli di fratelli e sorelle, i pronipoti intesi come figli dei nipoti di secondo grado), gli affini (i suoceri, i nonni del coniuge ed i cognati, i bisnonni del coniuge, gli zii del coniuge, i nipoti intesi come figli dei cognati).

Questa però, a ben vedere, non pare la reale connotazione per i rapporti che risiedono al di fuori dei confini dell'impresa familiare, che sembrano invece basarsi sulla generica previsione dell'art. 77 c.c., che indica come limite massimo per il rapporto di parentela il sesto grado, salvo, appunto, specifiche previsioni (si pensi, ad esempio, al Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020, che estende il grado di parentela per l'effettuazione di lavori agricoli a titolo gratuito al sesto grado di parentela, pur prevedendo, al termine dell'emergenza Covid-19, il ritorno al limite del quarto grado).

**In aggiunta, vi è da dire, il rapporto di parentela non sembra essere sufficiente per inquadrare l'ambito suddetto.** Il concetto di convivenza, infatti, ai fini di cui sopra, riveste un ruolo fondamentale (anche con riferimento al convivente *more uxorio*, come da Sentenza Cass. Civ. sez. lav. n. 23624/2010): si vedano le sentenze della Corte di Cassazione sez. lavoro, 23 febbraio 1989, n. 1009 e Corte di Cassazione sez. lavoro, 3 ottobre 1979, n. 5049 che si richiamano ad un “duplice presupposto della sussistenza di uno stretto rapporto di parentela o di affinità e della convivenza o di una comunanza di vita e di interessi tra le parti”.

Come è facile capire la presunzione di gratuità trova gran parte del suo fondamento nella giurisprudenza.

Si ritiene fondamentale, a tal riguardo, l'indicazione di due ulteriori massime:

- Ogni attività lavorativa è presunta a titolo oneroso salvo che si dimostri la sussistenza di una finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa e fermo restando che la valutazione al riguardo compiuta dal giudice del merito è incensurabile in sede di legittimità se immune da errori di diritto e da vizi logici (Cassazione Civile, sez. lavoro, sentenza 26/01/2009 n° 1833).
- L'attività lavorativa e di assistenza svolta all'interno di un contesto familiare in favore del convivente di fatto trova abitualmente la sua causa nei vincoli di solidarietà ed affettività esistenti, che di regola sono alternativi ai vincoli tipici di un rapporto a prestazioni corrispettive, qual è il rapporto di lavoro subordinato, mentre talvolta è possibile inquadrare il rapporto stesso nell'ipotesi dell'impresa familiare, applicabile anche alla famiglia di fatto in quanto essa costituisce una formazione sociale atipica a rilevanza costituzionale ex art. 2 (Cassazione Civile, sez. lavoro, sentenza 15/03/2006 n° 5632).

**Ai fini della valutazione della gratuità, riveste grande importanza anche la valutazione della frequenza lavorativa: ovvero se la prestazione di lavoro sia occasionale o meno.** Peraltro si ricorda che anche l'art. 230 bis c.c. si basa sulla continuità della prestazione come requisito per la nascita del relativo rapporto sinallagmatico (in questo frangente lo scambio tra lavoro e “mantenimento secondo la

condizione patrimoniale della famiglia” e partecipazione “agli utili dell’impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell’azienda, anche in ordine all’avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato”) e quindi per la configurazione dell’impresa familiare.

In questo caso non vi è (solo) la giurisprudenza a indicare il cammino (ad esempio la Sentenza Cass. Civ. sez. lav. n. 4535/2018), ma due lettere circolari del Ministero del lavoro e Politiche sociali e una nota dell’Ispettorato nazionale del lavoro:

– M.L.P.S., circolare n.10478 del 10.06.2013 in cui è chiarito che, nell’ambito delle prestazioni riconducibili all’Inps, è considerata occasionale, e quindi che non comporta l’iscrizione all’ente previdenziale, quella prestazione lavorativa del familiare che non eccede il limite quantitativo di 90 giorni annui, frazionabili in ore, ossia 720 ore nel corso di un anno solare. Resta inteso che è possibile il superamento dei 90 giorni se l’attività lavorativa del familiare ha luogo per poche ore al giorno, nel limite di 720 ore annue. Viene chiarito inoltre che l’attività occasionale è quella caratterizzata dalla non sistematicità e stabilità dei compiti espletati e che non comporti attività di tipo abituale e prevalente nell’ambito organizzativo.

– M.L.P.S., circolare n. 37/0014184/MA007.A001 del 5 agosto 2013, in cui è individuato il limite quantitativo di 10 giornate di lavoro annuo come soglia dopo cui scatta l’obbligo di natura assicurativa nei confronti del lavoratore familiare;

– I.N.L., nota n. 50 del 15 marzo 2018 che insiste sul concetto di abitualità e prevalenza per la corretta qualificazione del rapporto di lavoro. La nota chiarisce che l’attività ispettiva dovrà tenere conto che il lavoro del familiare, “che non assicuri una presenza continuativa oppure del familiare che abbia già un impiego full time”, o che sia pensionato, sia da configurare verosimilmente come prestazione resa per esigenze solidaristiche.

**Si sottolinea, per accuratezza, che la presunzione di gratuità può essere vinta fornendo una prova rigorosa degli elementi costitutivi del rapporto di lavoro subordinato e dei requisiti indefettibili della subordinazione e/o della onerosità (Sentenza Cass. civ. sez. lav., n. 9043/2011).**

La *ratio* della presunzione di gratuità appare di semplice individuazione: evitare “la creazione illegittima di un rapporto subordinato, allorquando si è in presenza di una prestazione tra familiari” poiché questo “comporta un doppio”, ipotetico, “illecito tanto sul piano fiscale – perché permette un risparmio fiscale non dovuto – quanto sul piano previdenziale per la indebita maturazione di prestazioni sociali e di un diritto alla pensione” (T. Bussino).

Quanto sopra porta a desumere la malcelata esistenza di un moto perpetuo giuridico che spinge all’utilizzo del lavoro gratuito a discapito delle altre forme di lavoro.

Il fatto che ci si debba muovere tra i meandri della giurisprudenza di merito e di circolari, che seppur qualificate, non si può ritenere abbiano forza di legge, rende il tutto però incerto.

In fin dei conti la tutela sembra essere indirizzata non tanto verso il lavoratore quanto, semplificando, verso il risparmio di denaro pubblico.

La sua utilità è evidente, ma vi è da dire che si discosta dal fulcro degli obiettivi acclarati del diritto del lavoro: “Il Diritto del lavoro è il complesso di norme che

disciplinano il rapporto di lavoro e che tutelano oltre che l'interesse economico, anche la libertà, la dignità e la personalità del lavoratore” (De Luca Tamajo).

**Quanto in discussione, invero, non è la *ratio* della presunzione di gratuità, parzialmente comprensibile (non in questa sede si vuole discutere della legittimità, *stricto sensu* e non, del capovolgimento della presunzione di onerosità che permea i normali rapporti di lavoro), quanto la saltuaria ipocrisia normativa che si ravvisa in alcune previsioni del legislatore, che logicamente genera confusione.**

Un esempio lampante di quanto affermato è riscontrabile nella *quaestio* del bonus baby-sitter nel periodo Covid-19 (anno 2020): questa forma di lavoro senza contratto è stata resa utilizzabile anche per retribuire i familiari non conviventi (circolare INPS 17 giugno 2020, n. 73), tra cui rientrano i nonni.

Come si può affermare che il ruolo del nonno non sia assolutamente affettivo e solidaristico, quindi reso *Affectionis vel benevolentiae causa*, e quindi dai chiari connotati di gratuità? Questo sembra andare contro tutte le previsioni fin qui elencate.

Peraltro, a tal proposito, desta perplessità il fatto che, nell'ambito del rapporto di lavoro domestico, proprio la mansione di assistenza ai bambini (baby-sitting) non rientri nell'elencazione dettata dal Dpr n. 1403 del 31 dicembre 1971 in cui sono individuati i casi di assoluta ammissibilità per i quali è consentita l'instaurazione di un rapporto di lavoro tra parti legate da vincolo di parentela.

Combattere quasi per principio la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato in ambito familiare, a fronte di un grande, innegabilmente saltuario, lassismo nell'attivazione di altre forme lavorative (tipo prest.o/Libretto di famiglia) che consentono la percezione di soldi pubblici, o il godimento di prestazioni pubbliche, sembra essere un controsenso.

Una possibile soluzione potrebbe essere un prelievo contributivo aggravato, per i familiari conviventi che lavorano tramite gli ordinari contratti di lavoro o tramite il lavoro accessorio. Appare chiaro come la soluzione prospettata sia del tutto in controtendenza rispetto alla normale propensione della politica in ambito lavorativo che mira (o specula) all'abbattimento del costo del lavoro. Eppure in questo modo si potrebbe garantire:

- La cessazione o diminuzione del fenomeno della costituzione di falsi rapporti di lavoro in ambito familiare;
- La cessazione o mitigazione del fenomeno dell'utilizzo errato di strumenti come prest.o/libretto di famiglia;
- Una maggiore sostenibilità sociale delle prestazioni previdenziali maturate nell'ambito di un rapporto di lavoro reso dal familiare.

**D'altro canto, considerata la sua natura preventiva, anche il ricorso alla cosiddetta certificazione del contratto, introdotta dal d. lgs. n. 276/2003, potrebbe avere grande utilità.**

Ma forse ancora più semplice, in fin dei conti, è sperare in una norma che vada a delimitare definitivamente, pienamente, coerentemente, il perimetro del lavoro reso in ambito familiare, rendendo il percorso privo di ostacoli.

## Il volontariato e le sue zone d'ombra\*

di Marco Tuscano

**Nel ventaglio dei rapporti di lavoro senza contratto spicca, per importanza sociale, il volontariato.**

Questo apporto lavorativo si svolge nell'ottica di una cittadinanza attiva, di condivisione e partecipazione per la comunità. Punti che, per il loro limpido obiettivo di un bene civico e collettivo, hanno reso necessario un intervento normativo (avvenuto, da ultimo, con il D.lgs 117/2017) che ne promuovesse la diffusione e ne favorisse lo sviluppo.

**Promuovere, a dire il vero, non sembra un obiettivo sufficiente, sono auspicabili infatti ulteriori interventi in più direzioni, volti ad accrescere la coscienza e conoscenza generale *in primis* e ad ottenere una maggior regolamentazione settoriale *in secundis*.** Una di queste direzioni può essere senza dubbio la contrattazione collettiva, sull'onda di quanto fatto dal Ccnl per i dipendenti delle associazioni ed altre organizzazioni del terzo settore (per il triennio economico e normativo da Marzo 2016 a Marzo 2019), all'art. 43.

**L'intervento normativo di riferimento è, ad oggi, il D. lgs 117/2017 cd Codice del Terzo settore che, oltre a dettare vincoli e condizioni del volontariato, ci consegna una chiara e semplice definizione di volontario:**

“Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà” (Art. 17 D. Lgs n. 117/2017).

**Definire inoltre il terzo settore, data la stretta correlazione con il volontariato, risulta necessario:**

Ex art. 1, comma 1 della legge 106/2016, “Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 novembre 2020, n. 43.](#)

rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi”.

**Vi è da capire, ora, se l'attività di volontariato, *de iure*, è unicamente possibile nell'ambito del suddetto terzo settore.**

La relazione illustrativa del D. Lgs 117/2017 chiarisce che, tramite l'art. 17, vi è la volontà da parte del legislatore delegato di operare un chiaro ed omogeneo inquadramento giuridico del volontario *in genere*. È però chiarito che il volontario “può esplicare la propria attività nelle molteplici tipologie di enti del Terzo settore, e non soltanto nelle organizzazioni di volontariato”, espressione che sembra escludere attività al di fuori del terzo settore.

Eppure, analizzando attentamente quanto testualmente previsto all'art. 17, risulta chiaro che il legislatore non chiude le porte ad opere di volontariato che si svolgano al di fuori dello stesso. Si elencano i punti che sembrano avvalorare questa tesi:

- Il periodo “anche per il tramite di un ente del Terzo settore” contenuto al comma 2 art. 17 del D. lgs 117/2017 evidenzia come sia possibile un'opera di volontariato estranea al terzo settore;
- Il comma 6 dell'articolo in esame recita “Ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni”, chiarendo che esiste altro tipo di volontario (e quindi di volontariato), ovvero l'associato coadiuvante, che per espressa previsione non deve però essere soggetto al D. Lgs 117/2017.

**Inoltre, volgendo lo sguardo altrove (pur sempre nel “medesimo processo di riforma” [M. Tiraboschi]), nell'ambito della *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale*, l'art. 13 comma 2 del D. Lgs 112/2017 sottolinea come esista una specifica disciplina per quanto riguarda gli enti religiosi civilmente riconosciuti, ai quali si applicano solo parzialmente, ex art. 1 comma 3, in base al tipo di attività, i dettami della norma di cui sopra.** È evidente, quindi, come non si possa escludere a prescindere, per gli enti individuati all'art. 1 comma 3 D. Lgs 112/2017 (enti religiosi civilmente riconosciuti), un'attività di volontariato anche al di fuori dei rami di attività di cui all'art. 2 D. Lgs 112/2017, in ragione di “una fattispecie, pertanto, non facile da inquadrare, per questa sua natura ‘ibrida’ che incrocia in modi tendenzialmente diversi solidarietà e fede” (F. Di Prima), su cui la dottrina continua a riflettere.

Il problema non è di poco conto: la vita quotidiana ci insegna che l'opera di volontariato è assai diffusa e si può realizzare, *de facto*, in diverse sfaccettature, tra cui spiccano il volontariato individuale in senso stretto e il volontariato tramite enti che non appartengono al terzo settore (peraltro, appare chiaro come l'iscrizione-iscrizione al terzo settore sia una scelta, dettata da una ragione agevolativa per godere dei vantaggi assicurati dal processo di riforma).

**Inoltre, a ben vedere, risulta ipotizzabile l'apporto di volontariato nell'ambito di una impresa con fini di lucro, sulla base delle sole caratteristiche del volontario individuate dall'art. 17 D. Lgs 117/2017.** Si ipotizzi, infatti, una squadra sportiva con fini di lucro e l'ipotetico caso in cui un genitore decida di provvedere in via

personale, volontariamente, spontaneamente e gratuitamente, al trasferimento dei giovani atleti per il sostenimento di una competizione (in considerazione dell'importanza dello sport per i giovani in un'ottica di bene comune).

**Per i tanti motivi fino ad ora elencati, si può ben ipotizzare un rapporto di volontariato non solo di fatto, ma anche *de iure*, al di fuori dell'ambito del terzo settore.**

Dubbi permangono sull'individuazione dei soggetti a cui devono essere applicate le regole dettate dall'art. 17 del D. Lgs 117/2017.

Nello specifico la norma stabilisce che:

- Per i soli volontari non occasionali, che il loro nominativo sia iscritto in un apposito registro;
- Il volontario deve essere assicurato dall'ente contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato;
- Il volontario deve essere assicurato dall'ente per la responsabilità civile presso terzi;
- Il volontario non può essere retribuito per la sua attività, ma l'ente può rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate (non in maniera forfetaria ma a piè di lista) per l'attività prestata, peraltro, entro dei limiti massimi prestabiliti e alle condizioni preventivamente stabilite tramite delibera dell'organo sociale o regolamento specifico (I limiti individuati dalla legge sono 10 € giornalieri e 150 € mensili con esclusione delle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi ex comma 4 art 17, D. Lgs 117/2017);
- Con il volontario, nella sua concezione più ampia (Nota direttoriale n. 2088 Min. Lav.), presso lo stesso ente, non può essere instaurato un rapporto di lavoro subordinato o autonomo e/o altro rapporto di lavoro retribuito.

**Senza ombra di dubbio i volontari che rientrano nell'alveo del terzo settore, non esplicitamente esclusi dal D. Lgs 117/2017 (volontari del servizio civile universale e al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo), o soggetti a specifiche disposizioni (si veda l'art. 13 comma 2 del D. Lgs 112/2017), devono essere assoggettati a tutte le prescrizioni della normativa di riferimento.**

Per il volontariato che vive al di fuori del terzo settore si ritiene che si debba procedere per analogia, e quindi assoggettare lo stesso, ad esclusione dei casi di volontariato altrove disciplinati, ai dettami dell'art. 17 D. Lgs 117/2017. Apparrebbe infatti contraddittorio ipotizzare una prospettiva in cui solo gli enti del terzo settore debbano, per il rapporto di volontariato, in ragione della loro scelta agevolativa di iscrizione al terzo settore, rispettare un maggior rigore normativo, ovvero quello previsto all'art. 17 D. Lgs 117/2017.

**È chiaro che un procedimento di questo genere -l'analogia- lascia trasparire una libertà troppo ampia per gli enti/imprese che potrebbero decidere se applicare, o meno, o di applicare integralmente, o anche solo parzialmente, il D. Lgs 117/2017 per il lavoro del volontario.**

Appare evidente, quindi, come la norma sembri incompleta ai fini della regolamentazione *in toto* del volontariato. È auspicabile un ulteriore intervento normativo ancor più incisivo e preciso, poiché ad oggi grandi dubbi permangono sui corretti limiti della disciplina.

In fin dei conti “l’opera umana più bella è di essere utile al prossimo” (Sofocle), ma pur sempre nell’abbraccio caldo di un diritto certo, che non permetta abusi.

## Un fenomeno che non sbiadisce mai: il lavoro nero\*

*di Marco Tuscano*

### Il perimetro

Il lavoro nero (o sommerso) può essere definito, legalmente, come “l’impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria” *ex art. 3 comma 3 decreto-legge 22 febbraio 2002 n. 12 convertito in legge 23 aprile 2002 n. 73.*

Ad oggi, affinché si configuri un rapporto di lavoro sommerso, dirimente è l’assenza della comunicazione obbligatoria preventiva (ad eccezione di casi particolari come per i rapporti di lavoro con le agenzie di somministrazione) salvo che “dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione”, da parte del datore di lavoro. In buona sostanza, i lavoratori che sono sconosciuti alla Pubblica Amministrazione durante la resa della prestazione lavorativa, in base ad un comportamento omissivo e commissivo del datore di lavoro (si vedano Cass. n. 27002/2018 e Cass. n. 173/2020), sono considerati lavoratori in nero.

La portata di questo illecito è imponente. Più rami del nostro ordinamento ne vengono colpiti: si parla di una spirale di violazioni che tocca norme di rango costituzionale (ad esempio il mancato rispetto degli artt. 36 e 38), norme di puro diritto del lavoro, norme di diritto sindacale, di legislazione sociale e in ultimo, non per importanza, norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Al di là delle importanti considerazioni etiche, e delle rilevanti conseguenze sociali, questo fenomeno scatena una serie di conseguenze lavoristiche, di cui si approfondisce di seguito.

### Sanzioni, conseguenze e risarcimenti

Non vi è dubbio che il nostro ordinamento miri all’emersione del rapporto di lavoro sommerso per i motivi già citati. La stessa solitamente avviene tramite:

– Ispezione in azienda con conseguente riconoscimento di lavoro sommerso da parte degli organi ispettivi;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 dicembre 2020, n. 45.](#)

– Denuncia del lavoratore.

Queste circostanze possono portare ad un corollario di conseguenze e sanzioni, che debbono essere analizzate nelle loro molteplici sfaccettature e, in particolare, da due punti di vista principali: quello del datore di lavoro e quello del lavoratore.

Vagliando la posizione del datore di lavoro si può affermare lo stesso possa dover fronteggiare:

- Sanzioni (di tipo amministrativo pecuniario come la Maxi-sanzione per lavoro nero *ex* 22 del D.Lgs. n. 151/2015 e s.m.i., e/o sanzioni di altro tipo);
- Conseguenze e provvedimenti di tipo gestionale-lavorativo, come le sospensioni ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs 81/2008;
- Eventuali risarcimenti del danno (ad esempio nei confronti del lavoratore per retribuzioni, e differenze retributive, pregresse non erogate);
- Conseguenze di tipo operativo che coinvolgono, solitamente, l'intermediario professionista o chi gestisce operativamente gli adempimenti relativi al personale. Le stesse possono essere suddivise in:
  1. Dirette, ovvero quelle che rendono necessarie delle operazioni volte a sanare direttamente la posizione lavorativa irregolare, tra cui, a titolo esemplificativo, l'invio della Cob (Modello Unificato Lav) e l'invio del modello Uniemens (e pagamento dei contributi) per i mesi arretrati;
  2. Indirette, ossia quelle che scaturiscono dalla modifica del numero di dipendenti occupati presso il datore di lavoro e che rendono necessaria una nuova valutazione degli obblighi cui lo stesso è soggetto. A titolo esemplificativo gli obblighi derivanti da L. 68/99 (Assunzioni obbligatorie per categorie protette).

Il quadro normativo di riferimento è complesso.

La sanzione principale è la cosiddetta “maxi-sanzione” per lavoro nero (non prevista per rapporti di lavoro domestico): l'art. 22 del D.Lgs. n. 151/2015 ha novellato quanto inizialmente previsto, e più volte modificato, dall'art. 3, co. 3, DL n. 12/2002, conv. L. n. 73/2002, stabilendo tre diversi *range* di sanzione, sulla base della durata del rapporto di lavoro irregolare:

- Fino a 30 giorni di prestazione di lavoro in nero è prevista una sanzione da 1.500 € a 9.000 €;
- Da 31 a 60 giorni di prestazione di lavoro in nero è prevista una sanzione da 3.000 € a 18.000 €;
- Oltre 60 giorni di prestazione di lavoro in nero è prevista una sanzione da 6.000 € a 36.000 €.

Con la Legge di bilancio 2019 (art. 1, co. 445 lett. d) della Legge n. 145/2018), è stato previsto un aumento delle sanzioni del 20%, attivo dal 1° gennaio 2019 per condotte che si realizzano a partire dal 2019 (la collocazione temporale di condotte a carattere permanente va individuata nel momento in cui cessa la condotta stessa, sul punto si veda la circolare INL n. 2 del 14 gennaio 2019), con l'aumento delle sanzioni nella misura seguente:

- da 1.800 € ed a 10.800 € per il primo *range*;
- da 3.600 € a 21.600 € per il secondo;
- da 7.200 € a 43.200 € per il terzo.

La legge di bilancio 2019 ha inoltre inasprito le sanzioni in presenza di recidiva, prevedendo che vi sia un raddoppio della sanzione in caso di medesimo comportamento già sanzionato, con sanzioni civili o penali definitive, nei tre anni precedenti (si veda Art. 1 comma 445 lett. e) della Legge di Bilancio 2019 e, per ulteriori dettagli, Note INL n. 1148 del 5 febbraio 2019 e n. 2594 del 14 marzo 2019).

La maxi-sanzione, si specifica, non si applica nei seguenti casi:

- quando dagli adempimenti in precedenza assolti dal datore di lavoro risulti la volontà di non occultare il rapporto (anche nel caso di errata qualificazione del rapporto);
- quando il datore di lavoro, prima dell'ispezione, dell'accertamento o di un'eventuale convocazione per un tentativo di conciliazione, abbia regolarizzato spontaneamente il rapporto inizialmente privo della comunicazione obbligatoria preventiva.

Si chiarisce, inoltre, che è possibile ricorrere alla diffida obbligatoria *ex art.* 13 del D.Lgs. n. 124/2004 (non applicabile per le ipotesi di lavoro sommerso di lavoratori stranieri irregolari e di minori non in età da lavoro) che consente di ottenere la sanzione minima di cui sopra, a fronte di una regolarizzazione del rapporto di lavoro per almeno tre mesi (che decorrono dalla data dell'accesso ispettivo) che avvenga tramite la stipula di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche part-time (non inferiore al 50% dell'orario a tempo pieno), o con contratto a termine di durata non inferiore a tre mesi (la prova della avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle sanzioni e dei contributi e premi previsti deve essere fornita entro il termine di 120 giorni dalla notifica del relativo verbale).

In aggiunta alla mera sanzione pecuniaria, può trovare applicazione quanto previsto all'art. 14 del D.Lgs 81/2008, ovvero la sospensione dell'attività imprenditoriale (per singola unità produttiva) disposta quando durante l'attività ispettiva siano trovati lavoratori in nero per una percentuale pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro. Per dovere di chiarezza si specifica che il provvedimento è annullabile o revocabile a particolari condizioni.

Le sanzioni di cui sopra non escludono altre sanzioni (o conseguenze) “a cascata” dettate da altra normativa, con la particolarità che, in caso di maxi-sanzione, non sono applicate le sanzioni di cui all'art. 22, co. 1, D.Lgs. n. 151/2015 ovvero quelle riguardanti l'omessa comunicazione telematica preventiva (art. 19, co. 3, del D.Lgs. n. 276/2003), l'omessa consegna al lavoratore del documento contenente le informazioni relative all'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 19, co. 2, del D.Lgs. n. 276/2003) e le omesse registrazioni dei dati sul LUL (D.L. n. 112/2008), altrimenti applicate.

Non si può, inoltre, escludere la presenza di conseguenze dettate dal mancato rispetto del ccnl di riferimento (art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006) e di conseguenze di tipo penale (ad esempio, per il mancato versamento di contributi per determinati importi).

Una volta analizzati i punti salienti che concernono la parte datoriale si deve procedere con una analisi delle conseguenze in capo al lavoratore.

Come anticipato, questa forma di lavoro senza contratto non offre alcuna garanzia al prestatore di lavoro, se non quella di non avere, in definitiva, alcuna tutela.

In realtà, vige un saldo principio che permea anche il rapporto di lavoro che si svolge al di fuori di una regolamentazione contrattuale, ovvero l'automaticità delle prestazioni previdenziali prevista dall'art. 2116 c.c.: In attuazione di quanto stabilito dall'art. 38 della Costituzione devono essere erogate al lavoratore le prestazioni di previdenza e di assistenza obbligatorie, previste all'art. 2114 c.c., anche se il datore di lavoro non ha versato regolarmente i contributi o il premio assicurativo (circostanza che si realizza in occasione del rapporto sommerso), e se questo non fosse possibile a causa dell'insorgere di una prescrizione il datore di lavoro è comunque tenuto al risarcimento del danno.

Come visto, l'impianto sanzionatorio per il datore di lavoro è assai articolato e dai molteplici risvolti. Per il lavoratore, invece, non sono previste sanzioni per il semplice fatto di essere occupato in nero (coerentemente, in quanto già vittima di questa forma patologica di lavoro). Non si dimentichi però che anche la posizione del prestatore di lavoro deve essere valutata attentamente, non si possono escludere infatti, a priori, responsabilità che possano scaturire in conseguenze di tipo risarcitorio e penale.

Si ipotizzi un lavoratore che gode di un sussidio statale (ad esempio la Naspi *ex* art 1, d. Lgs n. 22/2015), erogato sulla base dell'assenza di un rapporto lavorativo, o per bassi redditi. Lo stesso, in presenza di rapporto di lavoro in nero, dovrà rispondere penalmente della richiesta, e conseguente percezione, ingiustificata di tali sussidi e, ovviamente, risarcirli (artt. 483 e 316 *ter* cod. pen.).

### **Ulteriori considerazioni**

È bene ricordare che le regolari e regolamentate forme di lavoro senza contratto, “sono state recentemente introdotte dal legislatore proprio al fine di assorbire e contrastare l'impiego di forza-lavoro nell'economia sommersa” (M. Tiraboschi), eppure, se le modalità di lotta al lavoro nero sono quelle così laboriose e macchinose del contratto di prestazione occasionale (art. 54 *bis*, legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50), lo strumento principe della lotta al sommerso (su cui, peraltro, già avevo avuto modo di esprimermi in Bollettino Adapt n. 30/2020), il problema appare lungi dall'essere risolto.

Inoltre, in aggiunta alle considerazioni di cui sopra, vi è un ulteriore aspetto su cui dover riflettere: in ragione del vigoroso e inarrestabile sviluppo tecnologico e telematico, che rende possibile l'attuazione di nuove modalità di resa della prestazione di lavoro (peraltro incentivate dall'ordinamento per la realizzazione di una maggiore conciliazione di vita e lavoro), quale il lavoro agile (legge n. 81/2017), si potrebbe assistere ad un pericoloso incremento di lavoro sommerso reso proprio in queste

modalità, per il quale il controllo da parte degli organi ispettivi diventa innegabilmente più complicato.

Viene infatti decisamente indebolito, da queste nuove modalità di resa della prestazione attuabile, innegabilmente, anche per il lavoro nero, uno dei capisaldi (suindicati) dell'emersione del rapporto di lavoro: l'ispezione in azienda.

Nuovi strumenti, quindi, e nuove frontiere, dovranno essere esplorati nel breve dagli organi ispettivi per combattere questo fenomeno.

Concludendo, sintetizzando e astraendo, è possibile, per certi versi, parlare di “*dark work*”, ovvero di quel lavoro che si svolge senza regole, senza tutele per chi vi si immerge o ne affoga, nel non rispetto delle più basilari normative sul lavoro, specchio di una società civile.

## Notizie sugli autori

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Ilaria Armaroli</b>         | ADAPT Research Fellow   |
| <b>Andrea Asnaghi</b>          | Consulente del lavoro. ADAPT Professional Fellow  |
| <b>Federico Avanzi</b>         | Consulente del lavoro   |
| <b>Marco Barbizzi</b>          | Commercialista in Fermo. Revisore legale  |
| <b>Stefania Battistelli</b>    | Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Verona   |
| <b>Giada Benincasa</b>         | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo                     |
| <b>Serena Bergamaschi</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Paolo Bertuletti</b>        | Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia   |
| <b>Franco Botteon</b>          | Direttore Direzione Affari legislativi Regione Veneto   |
| <b>Francesco Brigati</b>       | HR Junior Specialist Lombardini   |
| <b>Simone Brusa</b>            | ADAPT Professional Fellow   |
| <b>Federico Butera</b>         | Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione, Presidente Fondazione IRSO   |
| <b>Riccardo Camisasca</b>      | ADAPT Junior Fellow   |
| <b>Piera Campanella</b>        | Professoressa ordinaria, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo  |
| <b>Angelo Giuseppe Candido</b> | Capo servizio sindacale Federalberghi   |
| <b>Federica Capponi</b>        | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo                     |
| <b>Andrea Carbone</b>          | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo                     |
| <b>Giovanna Carosielli</b>     | Funzionario ispettivo, ITL Bologna  |

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Lilli Casano</b>         | ADAPT Senior Research Fellow   |
| <b>Giuliano Cazzola</b>     | Membro del Comitato scientifico ADAPT  |
| <b>Giulio Centamore</b>     | Assegnista di ricerca, Alma Mater Studiorum Università di Bologna  |
| <b>Maria Cialdino</b>       | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo  |
| <b>Lorenzo Citterio</b>     | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Matteo Colombo</b>       | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Università degli Studi di Bergamo                      |
| <b>Marco Crippa</b>         | RELY Consulting.it   |
| <b>Sidney Crocker</b>       | Bachelor's Degree in Media and Communications, Arcadia University  |
| <b>Marco Cuttone</b>        | Dottore di ricerca in Teoria e prassi della regolazione sociale nell'Unione europea, Università degli Studi di Catania                           |
| <b>Emanuele Dagnino</b>     | Ricercatore, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  |
| <b>Michele Dalla Sega</b>   | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Paolo Dammacco</b>       | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Davide Dazzi</b>         | Ricercatore Ires Emilia-Romagna  |
| <b>Giulio De Luca</b>       | Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Padova  |
| <b>Paola De Vita</b>        | Dottore di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia                           |
| <b>Laura Dessenes</b>       | Ordine degli avvocati di Milano  |
| <b>Francesca Di Credico</b> | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Elena Di Marco</b>       | ADAPT Junior Fellow  |

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Gianfranco Dioguardi</b>  | Professore Ordinario di Economia e Organizzazione aziendale, Politecnico di Bari   |
| <b>Andrea Ferrazzi</b>       | Direttore Confindustria Belluno  |
| <b>Michele Fiorella</b>      | Consulente del lavoro Fiabilis Consulting Group Italia   |
| <b>Daniela Freddi</b>        | Ricercatrice Ires Emilia-Romagna   |
| <b>Alessandro Galasso</b>    | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Tommaso Galeotto</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Giovanni Galvan</b>       | Esperto di Politiche attive del lavoro   |
| <b>Gioele Iacobellis</b>     | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Giorgio Impellizzieri</b> | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Carmine La Marca</b>      | Ordine degli avvocati di Milano  |
| <b>Marco Lai</b>             | Centro Studi Cisl  |
| <b>Cecilia Leccardi</b>      | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Graziana Ligorio</b>      | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Francesco Lombardo</b>    | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Alessandro Lupi</b>       | Vicepresidente Assindatcolf  |
| <b>Gaetano Machi</b>         | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Giada Lucia Macri</b>     | Laureata in Relazioni di lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  |
| <b>Stefano Malandrini</b>    | Confindustria Bergamo  |
| <b>Valerio Marini</b>        | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Emmanuele Massagli</b>   | Presidente ADAPT   |
| <b>Pietro Manzella</b>      | ADAPT Senior Research Fellow   |
| <b>Francesca Marinelli</b>  | Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano   |
| <b>Antonella Mauro</b>      | Ricercatrice ADAPT   |
| <b>Gianluca Meloni</b>      | ADAPT Professional Fellow  |
| <b>Marco Menegotto</b>      | Confindustria Bergamo  |
| <b>Giorgio Mieli</b>        | ADAPT Professional Fellow  |
| <b>Giuseppe Montemarano</b> | Laureato in Consulenza del lavoro e relazioni industriali, Università degli Studi di Foggia  |
| <b>Maurizio Motta</b>       | Docente a contratto, Università degli Studi di Torino  |
| <b>Giacomo Nascetti</b>     | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Stefania Negri</b>       | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Francesco Nespoli</b>    | ADAPT Research Fellow, Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia   |
| <b>Massimo Noviello</b>     | Vicepresidente Assovetro, delegato alle Relazioni industriali ed agli affari sociali   |
| <b>Alessandro Nucara</b>    | Direttore generale Federalberghi   |
| <b>Luigi Oliveri</b>        | ADAPT Professional Fellow  |
| <b>Eleonora Paganini</b>    | Assegnista di ricerca, Università Carlo Cattaneo – LIUC  |
| <b>Lorenzo Maria Pelusi</b> | ADAPT Research Fellow  |
| <b>Eleonora Peruzzi</b>     | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Valeria Piccari</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Giovanni Pigliararmi</b> | Assegnista di ricerca, Centro studi DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro), Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia                    |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Giacomo Pigni</b>      | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Giovanna Pistore</b>   | Dottore di ricerca, Università degli Studi di Padova   |
| <b>Fabio Pontrandolfi</b> | Responsabile Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro<br>Confindustria  |
| <b>Diletta Porcheddu</b>  | ADAPT Junior Fellow, Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena |
| <b>Alessandra Porrini</b> | Laureata in Politiche europee ed internazionali, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano  |
| <b>Umberto Puzzo</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Pierluigi Rausei</b>   | ADAPT Professional Fellow. Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro. Dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro                          |
| <b>Filippo Reggiani</b>   | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Renzo Remotti</b>      | Viceprefetto aggiunto  |
| <b>Silvia Rigano</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Stefano Rizzotti</b>   | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Lorenzo Roesel</b>     | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena                      |
| <b>Maurizio Sacconi</b>   | Chairman Comitato scientifico ADAPT  |
| <b>Sara Sansaro</b>       | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Carmine Santoro</b>    | Funzionario Ispettorato nazionale del lavoro. ADAPT Professional Fellow  |
| <b>Beatrice Sassi</b>     | Direttore Area Relazioni industriali e affari sociali Ance   |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Ruben Schiavo</b>      | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena  |
| <b>Francesco Seghezzi</b> | Presidente Fondazione ADAPT. Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia                         |
| <b>Lavinia Serrani</b>    | Ricercatrice ADAPT   |
| <b>Paolo Sestito</b>      | Responsabile del Servizio Struttura economica, Banca d'Italia  |
| <b>Andrea Signoretti</b>  | Ricercatore in Sociologia dell'organizzazione e relazioni industriali, Università degli Studi di Trento                      |
| <b>Andrea Sitzia</b>      | Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Padova   |
| <b>Silvia Spattini</b>    | Direttore ADAPT  |
| <b>Gaetano Stella</b>     | Presidente Confprofessioni   |
| <b>Irene Tagliabue</b>    | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo                      |
| <b>Michele Tiraboschi</b> | Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Coordinatore scientifico ADAPT |
| <b>Tomaso Tiraboschi</b>  | ADAPT Senior Research Fellow   |
| <b>Roberto Torrini</b>    | Dirigente del Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria, Banca d'Italia  |
| <b>Andrea Tundo</b>       | Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo                      |
| <b>Marco Tuscano</b>      | Consulente del lavoro  |
| <b>Federico Ubertis</b>   | Studio legale de Berardinis Mozzi  |
| <b>Federico Vannini</b>   | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Giovanni Veca</b>      | Ordine degli avvocati di Milano  |
| <b>Irene Viscovich</b>    | ADAPT Junior Fellow  |
| <b>Daniel Zanda</b>       | Segretario Nazionale Felsa-Cisl  |
| <b>Andrea Zoppo</b>       | Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena  |

# SOCI ADAPT

|                             |                             |                                    |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Adecco Group                | Coopfond-Legacoop nazionale | Generali Italia                    |
| ANC                         | Cremonini                   | Gi Group                           |
| ANCL Veneto                 | Day Ristoservice            | Heineken                           |
| Angelini                    | Edenred Italia              | Ifoa                               |
| Aninsei                     | Elettra Sincrotone Trieste  | IHI Charging Systems International |
| Assindustria Venetocentro   | Enel                        | Inail                              |
| Assoimprenditori Alto Adige | Eni                         | LavoroPiù                          |
| Assolavoro                  | ERG                         | Manageritalia                      |
| Assolombarda                | Esselunga                   | Manpower                           |
| ASSTRA                      | Farindustria                | Manutencoop                        |
| Bracco Imaging              | Federalberghi               | MCL                                |
| Brembo                      | Federdistribuzione          | Nexi Payments                      |
| Cisl                        | FederlegnoArredo            | Randstad Italia                    |
| CNA                         | Federmanager                | Scuola Centrale Formazione         |
| COESIA                      | Federmeccanica              | SNFIA                              |
| Coldiretti                  | Femca-Cisl                  | Sodexo Motivation Solutions Italia |
| Confagricoltura Verona      | Fiabilis                    | Synergie Italia                    |
| Confartigianato             | Fim-Cisl                    | UBI Banca                          |
| Confcommercio               | Fincantieri                 | UGL                                |
| Confcooperative             | Fipe                        | UILTEC                             |
| Confesercenti               | Fisascat                    | Umana                              |
| Confimi Industria           | Fondazione Bruno Kessler    | Unindustria Reggio Emilia          |
| Confindustria Bergamo       | Fondazione Fai-Cisl         | World Employment Confederation     |
| Confindustria Verona        | Fondazione Mach             |                                    |
| Confprofessioni             |                             |                                    |

